

Warszawa, dnia 12 października 2001 r.

**Opinia prawna
w sprawie pytania prawnego Sądu Okręgowego w Olsztynie
przedstawionego Trybunałowi Konstytucyjnemu o zgodność z Konstytucją
przepisów ustawy z dnia 8 grudnia 2000 r. zmieniającej ustawę
o zaopatrzeniu emerytalnym służb mundurowych (sygn. P. 7/01)**

Sąd Okręgowy - Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Olsztynie przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu do rozstrzygnięcia pytanie prawne:

Czy przepis art. 3 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. Nr 122, poz. 1313) jest zgodny z art. 2 Konstytucji RP?

Art. 3 ustawy z dnia 8 grudnia 2000 r. o zmianie ustaw o zaopatrzeniu emerytalnym tzw. służb mundurowych, zawierał przepisy przejściowe odnoszące się do emerytur i rent podlegających w roku 2000 ograniczeniu w związku z uzyskaniem w tym roku przez osoby uprawnione do tych świadczeń przychodów z pracy lub innej działalności zarobkowej. W ust. 1 tegoż artykułu stwierdzono, że do emerytur i rent podlegających ograniczeniu w związku z osiągnięciem przychodów w 2000 r. stosuje się odpowiednio przepisy art. 40 oraz art. 41 zmienianych ustaw emerytalnych, w brzmieniu obowiązującym przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej. Ustęp 2 wyjaśniał znaczenie określenia „przychód”, przyjmując je w rozumieniu użytym w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 162, poz. 1118, z późn.zm.).

Pytający przedstawił sugestię, iż przytoczony artykuł „dokonał - z mocą wsteczną na niekorzyść wojskowych emerytów i rencistów - zasad rozliczania emerytur i rent za rok 2000, gdyż w miejsce „wynagrodzenia lub dochodu z tytułu pracy” wprowadził z mocą wsteczną od 1 I 2000 r. pojęcie „przychodu”, a

więc wszystkich przychodów brutto z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek, pomniejszonych jedynie o zapłacone składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe”.

Pogląd taki nie zasługuje na poparcie. Ustawodawca nie wprowadził z mocą wsteczną nowych zasad ograniczania świadczeń emerytalnych i rentowych służ mundurowych w przypadku osiągnięcia przez osoby uprawnione do tych świadczeń przychodu (dochodu) ze źródeł i w wysokości skutkujących tym ograniczeniem lecz dokonał takiej modyfikacji reguł - ustanowionych odpowiednio w art. 40 i art. 41 omawianych ustaw emerytalnych, bez której rozliczenie za rok 2000 świadczeń podlegających temu ograniczeniu - zgodnie z obowiązującym prawem - byłoby niemożliwe. Działanie wsteczne kwestionowanego przepisu nie naruszyło konstytucyjnej zasady państwa prawnego głoszonej w art. 2 Konstytucji. Nie spowodowało - jak stwierdzono w uzasadnieniu przedłożonego Pytania prawnego (str. 9) - nałożenia „na obywatela dodatkowych obowiązków i ciężarów finansowych z datą wsteczną”, nie dających się przewidzieć na gruncie obowiązującego stanu prawnego.

Artykuł 3 ustawy zmieniającej z 8 grudnia 2000 r. wypełniał w istocie swoistą lukę prawną, która powstała w konsekwencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 grudnia 1999 r., sygn. 4/99 (OTK 1999/7/165). Dlatego dla oceny słuszności argumentów podniesionych w Pytaniu prawnym, konieczne jest przynajmniej ogólne przypomnienie treści tego wyroku odnoszącej się do opiniowanej sprawy oraz jego konsekwencji.

W wyroku z 20 grudnia TK orzekł między innymi niezgodność z Konstytucją art. 159 pkt 2 i 160 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, które stanowiły o ujednoczeniu zasad ograniczania świadczeń emerytalnych i rentowych osób pobierających te świadczenia na podstawie ustaw o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy (...) z zasadami obowiązującymi w powszechnym systemie emerytalnym na podstawie ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Postępowanie przed Trybunałem zostało wszczęte na wniosek grupy posłów. Argumenty podniesione przez skarżących, jak i rozstrzygnięcie Trybunału uchylające z dniem 24 grudnia 1999 r. m.in. przepisy ustawy o emeryturach i rentach z FUS zmieniające

przepisy ustaw emerytalnych służb mundurowych (cel legislacyjny tych przepisów *nota bene* zrealizowany został z dniem 1 stycznia 1999 r., czyli prawie przed rokiem), spotkały się z polemiką zarówno doktryny prawniczej jak i organów emerytalnych oraz środowisk adresatów uchylonych przepisów. Rezultatem uchylenia przedmiotowych przepisów „przywrócone” bowiem zostało uprzednie brzmienie art. 40 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz art. 41 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (...), gdyż - jak zaznaczył TK w uzasadnieniu wyroku *„stwierdzenie materialnej (treściowej) niezgodności z konstytucją powoduje utratę ich mocy obowiązującej, co prowadzi do przywrócenia obowiązywania nowelizowanych przepisów w brzmieniu jakie miały one do dnia wejścia w życie niezgodnych z konstytucją przepisów nowelizujących”*.

Jednakże „przywrócone” przepisy w brzmieniu nieobowiązującym od prawie roku, na gruncie systemu, którego podstawowe kategorie ukształtowała ustawa o emeryturach i rentach z FUS, okazały się już nieprzydatne - niespójne z tym systemem, wręcz ułomne i stąd rozbieżnie interpretowane w praktyce organów emerytalnych. Przepisy te stanowiły:

„Jeżeli osoba pobierająca emeryturę lub rentę inwalidzką osiąga wynagrodzenie lub dochód z tytułu pracy w rozumieniu przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, który łącznie z emeryturą lub rentą bez uwzględnienia dodatków, o których mowa w art. 25 ust. 1, przekracza w danym roku w stosunku miesięcznym kwotę podstawy wymiaru emerytury lub renty, świadczenie ogranicza się o kwotę tego przekroczenia, jednakże nie więcej niż o 25% kwoty tego świadczenia bez dodatków”.

Tymczasem, przepisy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, od 1 stycznia 1999 r. zamieszczone były w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, która uchylila m.in. ustawę z 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin. Przywołanie w cytowanych ustawach emerytalnych służb mundurowych „przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin” w celu zdefiniowania pojęć „wynagrodzenie” oraz „dochód z pracy”, po 1 stycznia 1999 r. było więc już bezprzedmiotowe, gdyż w ustawie o emeryturach i rentach z FUS posłużono się

wyłącznie pojęciem „przychodu”. A „przychód” i „dochód”, stanowią - jak wiadomo - odrębne kategorie, zarówno w sensie ekonomicznym, jak i prawnym.

Zgodnie z art. 104 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, prawo do emerytury lub renty ulega zawieszeniu lub świadczenia te ulegają zmniejszeniu, na zasadach określonych w dalszych przepisach ustawy, w razie osiągnięcia **przychodu** z tytułu działalności podlegającej obowiązkowi ubezpieczeń społecznych oraz z tytułu służby wymienionej w art. 6 ust. 1 pkt 4 i 6. Jako działalność podlegającą obowiązkowi ubezpieczenia społecznego, w ust. 2 wymieniano: zatrudnienie, służbę lub inną pracę zarobkową albo prowadzenie pozarolniczej działalności. Ponadto, zgodnie z art. 104 ust. 1a ww. ustawy, dodanym ustawą z dnia 8 lipca 1999 r. nowelizującą tę ustawę z mocą od 1 stycznia 1999 r., dla emerytów i rencistów prowadzących pozarolniczą działalność za przychód, o którym mowa w ust. 1, przyjmuje się przychód stanowiący podstawę wymiaru składki na ubezpieczenia społeczne w rozumieniu przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych, czyli nie mniej niż 60% przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim kwartale.

Według powyższych reguł rozliczane były również w roku 1999 świadczenia emerytalne i rentowe przysługujące na podstawie przepisów ustaw emerytalnych służb mundurowych, zmienionych stosownie do art. 159 ust. 2 i art. 160 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS (zaskarżonych później do TK, o czym wyżej mowa).

Niemożliwe było również ustalenie znaczenia określenia „dochodu”, użytego w art. 40 i art. 41 ustaw emerytalnych służb mundurowych na podstawie powołanych w uzasadnieniu opiniowanego Pytania prawnego rozporządzeń wykonawczych wydanych przed wejściem w życie ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Akty te zachowywały - do czasu wydania rozporządzeń przewidzianych w tej ustawie - moc prawną wyłącznie w zakresie niesprzecznym z ustawą. Błędem byłoby również dokonywanie wykładni przedmiotowego pojęcia na podstawie przepisów z innych dziedzin prawa np. przepisów ustaw podatkowych, wobec wyraźnego odesłania w omawianych ustawach do określonych regulacji o zaopatrzeniu emerytalnym.

Świadomość powyższych problemów, jak również przeważająca opinia środowisk emerytów i rencistów służb mundurowych o niekorzystnym dla nich wyroku TK w zakresie przywrócenia „starych” zasad ograniczania świadczeń, były głównymi przesłankami podjęcia przez Sejmową Komisję Obrony Narodowej

inicjatywy ustawodawczej w sprawie zmiany ustaw o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (...). Opinia ta, przeciwstawna do założeń przyjętych przez Trybunał Konstytucyjny, uzasadniająca wyrok z 20 grudnia 1999 r., jak i do stanowiska grupy posłów - wnioskodawców w przedmiotowej sprawie, świadczyła o znacznym zróżnicowaniu sytuacji dochodowej środowiska emerytów i rencistów mundurowych. Dla osób o niższych świadczeniach, system powszechnego zaopatrzenia emerytalnego i rentowego, gwarantujący stosunkowo wysoką kwotę potencjalnych zarobków emeryta i rencisty nie powodującą zmniejszenia tych świadczeń, niezależną przy tym od wymiaru emerytury lub renty, był bez wątpienia korzystniejszy od ówczesnego systemu „mundurowego”, zakładającego ograniczenie świadczenia w przypadku osiągania zarobków przekraczających w okresie miesiąca kwotę wymiaru emerytury lub renty.

W dniu 8 grudnia 2000 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin.

Ustawodawca, dokonując - co należy podkreślić - korzystnych dla adresatów ustawy zmian w systemie ich zaopatrzenia emerytalnego i rentowego (zaliczanie do wysługi emerytalnej okresu zatrudnienia lub opłacania składek na ubezpieczenia po zakończeniu służby, zasady zmniejszania świadczeń, niestosowanie przepisów o zmniejszaniu świadczeń wobec osób, których emerytura stanowi 75% wymiaru), nie mógł pominąć uregulowania kwestii rozliczenia emerytur i rent podlegających w roku 2000 ograniczeniu w związku z zatrudnieniem lub wykonywaniem innej pracy zarobkowej.

Przepis art. 3, pomimo jego szczególnego charakteru, nie może być oceniany w oderwaniu od całości dokonanej regulacji. Ustawa z 8 grudnia 2000 r. generalnie poprawiła sytuację prawną emerytowanych żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy, jak również usunęła te szczególne rozwiązania ich systemu emerytalnego, które w zestawieniu z powszechnym systemem zaopatrzenia emerytalnego, mogły nasuwać wątpliwości w kwestii respektowania konstytucyjnej zasady sprawiedliwości i równości. W tej sytuacji przywołać wypada pogląd Trybunału Konstytucyjnego

dopuszczający odstępstwo od zasady *lex retro non agit* m.in. wówczas gdy zmiana stanu prawnego zmierzała do wprowadzenia rozwiązań trafniejszych z punktu widzenia założeń Konstytucji (np. orzec. K. 15/91).

Nie można podzielić opinii, że osoby zainteresowane zostały zaskoczone treścią regulacji w powyższej sprawie, zamieszczonych w art. 3 ustawy nowelizującej. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego „przywracający” poprzednie zasady był dostatecznie nagłośniony w mediach, włącznie ze wskazaniem powstałych problemów interpretacyjnych. Zresztą właściwe organy emerytalne, na podstawie obowiązujących przepisów wykonawczych, winne były udzielać zainteresowanym indywidualnych informacji po uzyskaniu od nich oświadczeń o zamiarze wykonywania zajęć i osiąganiem przychodów skutkujących ograniczeniem świadczeń. Jak wynika z uzasadnienia przekazanego pytania prawnego, właściwe w sprawie Wojskowe Biuro Emerytalne poinformowało Zainteresowanego, iż w roku 2000 **„może osiągnąć dodatkowy przychód nie powodujący ograniczenia wysokości emerytury”** w określonej wysokości.

Trzeba również pamiętać, że ostateczne rozliczenie za dany rok świadczeń podlegających ograniczeniu w związku z wykonywaniem zajęć zarobkowych, następuje po zakończeniu tego roku - w terminie do 31 marca roku następnego. Sugestia wstecznego działania omawianego przepisu może więc być oceniana wyłącznie w odniesieniu do poboru zaliczek z tytułu spodziewanego przekroczenia dopuszczalnego limitu przychodów (dochodów), stosownie do zawiadomienia zainteresowanych osób o podjęciu zajęcia lub działalności. *Nota bene*, pobieranie zaliczek nie jest obowiązkiem bezwzględnym i może być na wniosek zainteresowanego zawieszane.

Przyjęcie przez ustawodawcę kategorii **przychodu** a nie **dochodu** jako kryterium dochodowego warunkującego ograniczanie świadczeń emerytalnych i rentowych, należy ocenić jako trafne, szczególnie w przypadku prowadzenia przez osoby uprawnione do tych świadczeń działalności gospodarczej. W działalności na niewielką skalę, jaką w większości podejmują osoby mające prawo do emerytury lub renty, nie prowadzi się formalnej ewidencji przychodów i kosztów ich uzyskania niezbędnej do ustalenia wyniku działalności, czyli dochodu, czy zysku. Nie wymagają tego bowiem przepisy finansowe określające m.in. reguły zryczałtowanego

opodatkowania podatkiem dochodowym (w formie ryczałtu ewidencjonowanego lub karty podatkowej), gdzie podstawową kategorią, do której odnoszone są stawki podatkowe (procentowe lub kwotowe) jest przychód. Zważywszy jednak, że wartość przychodu uzyskiwanego w działalności gospodarczej i przeznaczanego na cele konsumpcyjne jest ograniczana koniecznością ponoszenia kosztów tej działalności, nieporównywalnie wysokimi z kosztami uzyskania przychodów ze stosunku pracy, z inicjatywy poselskiej wprowadzono w ustawie o emeryturach i rentach z FUS artykuł 104a, zgodnie z którym w przypadku osób prowadzących działalność gospodarczą, jako przychód przyjmuje się podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne. Taka zasada obowiązuje również od 1 stycznia 2001 r. przy rozliczaniu emerytur i rent byłych wojskowych i funkcjonariuszy, po znowelizowaniu ustaw emerytalnych służb mundurowych ustawą nowelizującą z 8 grudnia 2000 r. oraz (jak już wyżej wskazałam) obowiązywała przy rozliczaniu tych świadczeń za rok 1999.

Nie sposób zgodzić się z poglądem, iż efekt wyżej przedstawionego działania ustawodawcy zmierzającego do uporządkowania norm prawnych, wadliwych i niespójnych z założeniami systemu, do którego należą, jest niezgodny a konstytucyjną zasadą państwa prawnego. Nie nastąpiło bowiem naruszenie konstytucyjnej zasady *lex retro non agit*. Także uwzględnienie dłuższego okresu *vacatio legis* nie było niezbędne, z uwagi na to, że wejście w życie ustawy (w tym kwestionowanego art. 3) z dniem 1 stycznia 2001 r. poprzedziło termin rozliczenia jej adresatów z właściwymi organami emerytalnymi z tytułu osiągniętego w roku 2000 przychodu.

Sporządziła: Wanda Wojnowska-Ciodyk