

Warszawa, 1999.09.16

**Opinia na temat
zajęcia przez Sejm stanowiska w sprawie skargi konstytucyjnej
sygn. SK. 22/99**

Skarga konstytucyjna została złożona przez Panów: A. S. i K. G. Skarżący podnoszą zarzut naruszenia przez art. 53 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy z 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 1994 r. Nr 10, poz. 36 ze zm.) art. 67 w zw. z art. 32 Konstytucji RP. Zdaniem skarżących przepis cytowanej ustawy narusza ich konstytucyjne prawo do równego traktowania przez władze publiczne w zakresie zabezpieczenia społecznego związanego z nabyciem uprawnień emerytalnych. Z treści skargi konstytucyjnej wynika, iż skarżący kwestionują konstytucyjność art. 53 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin jedynie w aspekcie naruszenia

zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji), a nie w całokształcie zagadnień związanych z konstytucyjnym prawem do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1). Ze względu na fakt, iż Trybunał Konstytucyjny orzekając związany jest granicami skargi (art. 66 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym - Dz. U. Nr 102, poz. 643) dalsza część rozważań ograniczona zostanie do wskazanych wyżej ram.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie odnosił się w dotychczasowym swoim dorobku do problematyki obowiązywania zasady równości. W tym zakresie można mówić już o ustabilizowanej linii orzeczniczej. Generalnie ujmując zasada równości przejawiać się ma w obowiązku jednakowego traktowania przez władze publiczne podmiotów i sytuacji podobnych (identycznych). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujący się daną cechą istotną w równym stopniu mają być traktowani równo [orzeczenie U. 7/87 i późniejsze]. Zasada równości nie ma jednak charakteru absolutnego, tzn. w pewnych sytuacjach dopuszczalne jest, przy spełnieniu odpowiednich warunków, zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych. Z dotychczasowych ustaleń TK wynika, że zasad ta rozpatrywana być musi w ścisłym związku z zasadą sprawiedliwości społecznej [orzeczenie K. 10/96 i późniejsze].

Przepisy konstytucyjnie nie odbierają parlamentowi jego kompetencji prawotwórczych odnośnie modyfikacji przepisów kształtujących prawa pracownicze, czy emerytalne. Ustawodawca posiada w tym zakresie szeroko zakreśloną swobodę wyboru środków i celów. Przysługuje mu w tym zakresie domniemanie wykonywania swojego władztwa w sposób zgodny z ustawą zasadniczą. Jak podkreślał Trybunał Konstytucyjny domniemanie to ma szczególne znaczenie w okresie reform i transformacji stosunków społeczno - gospodarczych [np. orzeczenie K. 25/95]. Ustawodawca modyfikując, czy znosząc niektóre prawa stanowiące realizację konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia emerytalnego, powinien dochować określonych warunków wynikających z zasad przyzwoitej legislacji. Odejście od tych zasad mogło by mieć miejsce jedynie w sytuacjach nadzwyczajnych [por. orzeczenie K. 15/91, czy orzeczenie K. 18/92].

Niewątpliwie art. 53 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy z 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin modyfikuje zasady naliczania emerytur wojskowych. Zakładanym celem ustawodawcy, przyjmującego ustawę z 1993 r. było dokonanie rewaloryzacji świadczeń emerytalno - rentowych i likwidacja tzw. starego portfela wśród emerytur wojskowych. Ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin zlikwidowała podstawowe dysproporcje między emeryturami wojskowymi. Ocena faktu, czy zakładane cele zostały osiągnięte i czy ustawodawca wykazał się konsekwencją w tym zakresie pozostaje poza przedmiotem skargi.

Art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin był przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał, na gruncie poprzednio obowiązujących przepisów konstytucyjnych, dokonał powszechnie obowiązującej wykładni art. 53 ust. 1 pkt 3 lit. a tej ustawy. Już wówczas TK zwracał uwagę na fakt, iż system emerytur wojskowych "w sposób wyraźny odbiega od systemu powszechnego", co przesądza o konieczności interpretowania go jako wyjątku. [uchwała W. 10/96, OTK ZU, 2/ 1997, s. 236]. Podstawą wykładni dokonanej przez TK były występujące

niejasności interpretacyjne art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy. Nie uszło jednak uwadze Trybunału, iż w orzecznictwie sądów powszechnych (także Sądu Najwyższego) ugruntowało się stanowisko odnośnie interpretacji art. 53 ust. 1 pkt 3 omawianej tu ustawy. W swojej uchwale wykładniczej TK zdawał się akceptować interpretację omawianego tu przepisu, jakie ukształtowane zostało przez judykaturę.

Regulacja całego art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin dotyczy przeliczenia z mocy prawa emerytur i rent wojskowych według nowego systemu. Natomiast art. 53 ust. 1 pkt 3 lit. b tej ustawy dotyczy sposobu liczenia wskaźnika relacji : suma miesięcznej kwoty dodatków o charakterze stałym i miesięcznej równowartości nagrody rocznej lub premii do uposażenia zasadniczego z dnia zwolnienia ze służby. Sąd Najwyższy, a za nim inne sądy powszechne i wojskowe organy emerytalne przyjęły, iż przeliczenie podstawy wymiaru emerytury żołnierza zawodowego następuje z uwzględnieniem dodatków stałych w wysokości wypłacanej w ostatnim miesiącu służby. Skarżący podnoszą w uzasadnieniu złożonej przez siebie skargi następujące zarzuty: po pierwsze - powyższa interpretacja powoduje "kompromitujące deformowanie" art. 53 ust. 1 pkt 3 lit b ustawy, "obraża tych emerytów którzy sumiennie pracowali nie tylko w ostatnim miesiącu służby", jest także źródłem manipulacji; po drugie - skarżony przepis w przyjętym rozumieniu "kompromituje system prawny", "narusza konstytucyjne prawo każdego obywatela do równego traktowania przez władze publiczne" i "nie ma nic wspólnego z zasadami sprawiedliwości i równości każdego obywatela wobec prawa i nie odpowiada ustrojowi demokratycznego państwa prawnego".

Odnośnie pierwszej części zarzutów należy podnieść generalną uwagę. Nie odrzucając możliwości orzeczenia niekonstytucyjności danych przepisów ze względu na ukształtowaną ich interpretacją, która stoi w sprzeczności z normami, zasadami czy wartościami konstytucyjnymi, należy zauważyć, iż skarżący w tej konkretnej sprawie - oprócz elementów ocennych - nie przedstawili żadnej argumentacji na poparcie swojej tezy o niekonstytucyjności art. 53 ust. 1 pkt 3 lit b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin. Poza tym ocenom tym nie towarzyszy wskazanie normatywnego wzorca, względem którego miałyby być prowadzona kontrola konstytucyjności norm ustawy. Brak takiej argumentacji, w zestawieniu z domniemaniem zgodności z Konstytucją działań organów państwa (w tym i działań ustawodawcy) musi oznaczać bezzasadność skargi konstytucyjnej w tym zakresie.

W przypadku drugiej części zarzutów, zdaniem skarżących, art. 53 ust. 1 pkt 3 lit b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin narusza ma konstytucyjne prawo do równego traktowania przez władze publiczne w zakresie zabezpieczenia społecznego związanego z nabyciem uprawnień emerytalnych (art. 67 ust. 1 w zw. z art. 32 Konstytucji). Podstawowym zarzutem skarżących ma być to, że podstawą przeliczenia podstawy wymiaru emerytury wojskowej, która przysługiwała żołnierzowi przed dniem wejścia ustawy, stanowią dodatki stałe wypłacone w ostatnim miesiącu służby.

System uposażeń żołnierzy w sposób istotny różni się od "powszechnych" zasad wynagradzania, także w organach, instytucjach, czy przedsiębiorstwach publicznych. System ten rodzajowo zbliżony jest do uposażeń funkcjonariuszy innych służb mundurowych [zob. np.: ustawa z 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. Nr 88 poz. 400 ze zm.)]. Można stad wnosić, iż taki wyjątkowy sposób uposażania tych grup zawodowych wynika z charakteru ich służby. Oznaczać wszakże musi, w świetle art. 32 ust. 1 Konstytucji, iż - uzasadnione szczególną specyfiką wykonywanych obowiązków (hierarchiczne podporządkowanie, szczególne warunki pracy itp.) - przepisy te widziane być powinny jako regulacje szczególne, o charakterze wyjątków. Dotyczy to także przepisów emerytalnych osób należących do grupy pracowników "mundurowych". Nie bez znaczenia jest fakt, iż system zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Policji, UOP, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej ujęty został w jednej ustawie [ustawa z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. Nr 53, poz. 214 ze zm.)]. Wyodrębnienie przepisów dotyczących zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy postrzegana być musi jako szczególny sposób regulacji i to zarówno z punktu widzenia powszechnego systemu zaopatrzenia emerytalnego, jak i nawet zaopatrzenia emerytalnego innych funkcjonariuszy mundurowych. Już choćby taka charakterystyka przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin musi rzutować na konieczność traktowania ich jako przepisów o cechach wyjątku w prawie.

Zauważyć należy, iż art. 53 ust. 1 pkt 3 lit b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, rozumiany jako konieczność przeliczenia podstawy emerytury żołnierza

zawodowego z uwzględnieniem stałych dodatków w wysokości wypłacanej w ostatnim miesiącu służby, przynosi ze sobą tożsamą regulację, jaka dotyczy zaopatrzenia emerytalnego innych grup funkcjonariuszy służb mundurowych (czyli podmiotów rzeczywiście odznaczających się tożsamymi cechami istotnymi). Także w ramach zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy regulacja art. 53 ust. 1 pkt 3 lit b skarżonej ustawy nie różnicuje sposobu naliczania, a tym wypadku, przeliczania emerytur wojskowych. Uznając zatem specyficzny charakter służby, uzasadniający wprowadzenie szczególnego - generalnie korzystniejszego - systemu zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych w tym wojska, brak jest dostatecznej podstawy do stwierdzenia naruszenia przez art. 53 ust. 1 pkt 3 lit b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Nie można zgodzić się także z argumentacją skarżących, iż art. 53 ust. 1 pkt 3 lit b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin narusza zasadę sprawiedliwości społecznej. Ustalenie podstawy emerytury wojskowej (podobnie jak i emerytury funkcjonariuszy innych służb mundurowych) nie jest pozostawione arbitralnej decyzji organów publicznych. Już z samej konstrukcji uposażenia żołnierzy [art. 2 ust. 1 ustawy z 17 grudnia 1974 r. o uposażeniu żołnierzy (t.j. Dz. U. z 1992 r. Nr 5, poz. 18 ze zm.)] wynikają pewne konsekwencje dla ustalenia wysokości emerytury wojskowej. Ustawa stanowi, iż uposażenie żołnierzy składa się z uposażenia zasadniczego i dodatków. Tym samym ustawodawca przesądza o charakterze obu części uposażenia żołnierzy. Nawet jednak ta część uposażenia, która składa się z dodatków nie jest pozostawiona arbitralnej decyzji dowódcy jednostki, jak twierdzą skarżący.

Uposażenie żołnierzy, z mocy ustawy stanowiące wielokrotność prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej (art. 2 ust. 3 ustawy o uposażeniu żołnierzy), uprzywilejowuje tę grupę zawodową. Jest to uprzywilejowanie o tyle dopuszczalne, o ile ma uzasadnienie w szczególnym charakterze wykonywanych obowiązków. Właśnie zasada sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) wymaga aby z uprzywilejowania tego nie wyprowadzać kolejnych przywilejów. Nie ma żadnego konstytucyjnego uzasadnienia dla twierdzenia, iż dodatki służbowe, stanowiące element uposażenia żołnierza zawodowego muszą mieć takie samo odzwierciedlenie w emeryturze wojskowej jak uposażenie zasadnicze żołnierzy, czy uzyskiwane wynagrodzenie pracowników w ramach "powszechnego" systemu zabezpieczenia emerytalnego.

Oparcie wysokości emerytury wojskowej na wielkości dodatków z ostatniego miesiąca służby nie przesądza o tym, że art. 53 ust. 1 pkt 3 lit b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin ma być uznany za niekonstytucyjny. Regulacja ta mieści się w ramach swobody wyboru przez ustawodawcę optymalnego systemu emerytalnego żołnierzy i innych funkcjonariuszy służb mundurowych. Przepis ten został wprowadzony do systemu prawa z zachowaniem reguł przyzwoitej legislacji (co z resztą nie jest podnoszone przez skarżących). Ustawodawca zmieścił się zatem w przypisanym mu ustawą zasadniczą zakresie swoich kompetencji.

Zważywszy na przywołane wyżej argumenty należy uznać skargi konstytucyjne o sygn. SK. 22/99 ze nieuzasadnione.

Opracował : Marek Zubik