

Warszawa, dnia 1 kwietnia 1999 r.

Opinia prawna
w sprawie wniosku Grupy Posłów na Sejm RP
skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego, dotyczącego
stwierdzenia zgodności z Konstytucją przepisów ustawy
o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych
(sygn. akt K. 4/99)

Grupa Posłów na Sejm RP, zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie konstytucyjności przepisów art. 159 pkt 1 i 2, art. 160 pkt 1 i 2 oraz art. 196 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 162, poz. 1118). Wnioskodawcy postulują o zbadanie zgodności z Konstytucją (cyt.):

"1) art. 159 pkt 1 i art. 160 pkt 1 kwestionowanej ustawy z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą demokratycznego państwa prawnego;

2) art. 159 pkt 2 i art. 160 pkt 2 kwestionowanej ustawy z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwości i państwa prawnego, wyrażoną w art. 32 Konstytucji zasadą równości wobec prawa i w art. 31 Konstytucji zasadą ochrony prawnej wolności człowieka;

3) art. 196 kwestionowanej ustawy z wyrażonym w art. 88 ust. 1 Konstytucji obowiązkiem opublikowania ustawy jako warunkiem jej wejścia w życie i wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą demokratycznego państwa prawnego."

Ad 1.

Przedmiotem regulacji art. 159 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, są zmiany w ustawie z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz.U. z 1994 r. Nr 10, poz. 36, z późn.zm.). Punkt 1 w tym artykule, nadaje nowe, następujące brzmienie artykułowi 6 tej ustawy: *"Emerytury i renty podlegają waloryzacji na zasadach i w terminach przewidzianych w przepisach o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych"*.

Identyczne brzmienie nadaje art. 160 pkt 1 zaskarżonej ustawy, artykułowi 6 ustawy z dnia 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, z późn.zm.).

Oznacza to, że z dniem wejścia w życie tej ustawy tj. z dniem 1 stycznia 1999 r., przestają obowiązywać szczególne zasady waloryzacji świadczeń emerytalnych i rentowych przysługujące do 31 grudnia 1998 r. osobom, do których mają zastosowanie przepisy wyżej przytoczonych, zmienianych ustaw. Zasady te były niewątpliwie korzystniejsze od zasad waloryzacji świadczeń, przyznanych na podstawie powszechnego zaopatrzenia emerytalnego, jak też na podstawie odrębnych przepisów emerytalnych, odnoszących się do innych (niż żołnierze i funkcjonariusze) grup zawodowych.

Skutkiem zmian dokonanych w omawianych przepisach ustawy o emeryturach i rentach z FUS, było zatem ujednoczenie sposobu waloryzacji pobieranych świadczeń emerytalnych i rentowych, bez względu na przynależność zawodową osób uprawnionych do tych świadczeń oraz zróżnicowane, stosownie do odrębnych podstaw normatywnych, zasady ich obliczania i przyznania.

Emerytury i renty żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy, zwanych potocznie "służbami mundurowymi", do 31 grudnia 1998 r., stosownie do przepisów wyżej cytowanych ustaw, podlegały waloryzacji w takich samych terminach i w takim samym stopniu, w jakich następował wzrost uposażenia zasadniczego żołnierzy zawodowych lub funkcjonariuszy, pozostających w służbie i zajmujących analogiczne stanowiska, jakie zajmowały osoby otrzymujące świadczenia emerytalne lub rentowe, w dniu zwolnienia ze służby. Waloryzacja przeprowadzana była nie później niż w ciągu trzech miesięcy od wprowadzenia zmian w

uposażeniu zasadniczym tych żołnierzy i funkcjonariuszy.

Powszechnie obowiązujące zasady waloryzacji emerytur i rent, które obecnie określone są w art. 88-94 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, przewidują waloryzację świadczeń, w celu zachowania co najmniej ich realnej wartości w odniesieniu do wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych. W zależności od kształtowania się wskaźnika cen i usług konsumpcyjnych dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów (albo wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, w zależności od tego, który ze wskaźników jest wyższy) w stosunku do przeciętnej wysokości emerytury i renty, świadczenia te waloryzuje się albo dwukrotnie w ciągu roku: od 1 marca i od 1 września, albo jednokrotnie - od 1 czerwca danego roku. Prognozowane wskaźniki waloryzacji emerytur i rent, określane są corocznie w ustawie budżetowej.

Wnioskodawcy zwracają się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności wyżej zrelacjonowanych postanowień art. 159 pkt 1 oraz art. 160 pkt 1, ustawy o emeryturach i rentach z FUS z zasadą demokratycznego państwa prawnego, wyrażonego w art. 2 Konstytucji. Jak wynika z uzasadnienia wniosku (str. 2 i 3), zdaniem Wnioskodawców, konsekwencją wprowadzenia tych postanowień, jest naruszenie jednego z elementów tej zasady - obowiązku ochrony i poszanowania przez ustawodawcę praw nabytych.

Wnioskodawcy powołują się na zasadę ochrony praw nabytych w rozumieniu przyjętym w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Jak stwierdzają (str. 3 uzasadnienia), rozwiązanie przyjęte w omówionych przepisach *"nie mieści się (...) w sformułowanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dopuszczalnych przypadkach, które uzasadniałoby odstępstwo od przedmiotowej zasady konstytucyjnej"*.

Zasada ochrony praw nabytych, pomimo doniosłego znaczenia społecznego, tak na gruncie uprzednio obowiązujących Przepisów Konstytucyjnych, jak i obecnej Konstytucji, nie ma samoistnej podstawy w postaci odrębnej normy prawnej. We wcześniejszym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, zasada ochrony praw nabytych traktowana była jako uzupełnienie i rozwinięcie zasady całkowitej ochrony własności osobistej. W uzasadnieniu orzeczenia z 4 października 1989 r. (K. 3/88, OTK 1989, poz. 2), Trybunał stwierdził m.in., że zasada ochrony (nienaruszalności) praw nabytych, polega na zakazie pozbawiania obywateli praw podmiotowych i ekspektatyw, ukształtowanych przez ustawy wydane w wyniku realizacji praw podstawowych lub na zakazie ich ograniczania w stopniu naruszającym istotę danego prawa bez pełnego ekwiwalentu praw (uprawnień) utraconych. W tym samym uzasadnieniu TK zaznaczył, że zasada ochrony praw nabytych nie wyklucza dopuszczalności ograniczenia, a nawet pozbawienie obywatela prawa podmiotowego, jeżeli wymaga tego ważny interes społeczny, lecz tylko w zakresie niezbędnym i pod warunkiem pełnego wyrównania praw (korzyści) utraconych.

Od 1990 r., Trybunał Konstytucyjny, wywodził zasadę ochrony praw nabytych ze zmienionej nowelą z dnia 29 grudnia 1989 r. art. 1 Konstytucji z 1952 r. (*Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*). Rozpatrując w dniu 22 sierpnia 1990 r. sprawę o stwierdzenie naruszenia praw nabytych przez ustawę z 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin oraz ustawy o zmianie niektórych przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym, która dokonała redukcji tzw. rent prominenckich, Trybunał Konstytucyjny, w uzasadnieniu wyroku (K. 7/90, OTK 1990, poz. 5), zważył co następuje: "Prawa nabyte winny być chronione ze względu na zasadę państwa prawnego (art. 1 Konstytucji), w szczególności ze względu na wynikającą z niej zasadę zaufania w stosunkach między obywatelem i państwem. Konstytucyjna ochrona praw rozciąga się w szczególności na świadczenia nabyte w ramach ubezpieczeń społecznych, gdy należne obywatelowi świadczenia uzyskane zostają w zamian za świadczenia na rzecz funduszu ubezpieczeniowego. Chroniąc prawa nabyte nie można jednak przyjąć, iż każda zmiana istniejącej regulacji, która byłaby zmianą na niekorzyść pewnej grupy obywateli, jest ustawodawczo zakazana. Rozpatrując w każdym przypadku wprowadzenie takiej zmiany należy rozważyć, czy nie zaistniała np. sytuacja, w której inaczej regulując dotychczasowe uprawnienia nie prowadzi się do rozwiązań z punktu widzenia praw obywateli trafniejszych oraz lepiej odpowiadających założeniom Konstytucji".

Jak zaznaczono w cytowanym uzasadnieniu, Trybunał Konstytucyjny, rozstrzygając przedłożoną sprawę, wziął pod uwagę stanowisko Sejmu i Senatu z okresu prac nad zaskarżoną ustawą, "że zróżnicowanie uprawnień emerytalno-rentowych w przepisach ustawy o z.e.p., regulujących świadczenia dla osób zajmujących kierownicze stanowiska (...), nawiązywało do wcześniejszego niedemokratycznego ustawodawstwa w tej sprawie, miało znamiona przywileju i naruszało zasadę równości w prawie". Analogiczny pogląd Trybunał Konstytucyjny wyraził w uzasadnieniu wyroków: z dnia 23 marca 1992 r. K. 6/91 (OTK 1992 cz. I poz. 3) oraz z dnia 11 lutego 1992 r. K.14/91 (OTK 1992, cz. I, poz., 7). Rozpatrując w dniu 11 lutego 1992 r. sprawę zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 104, poz.

450, z późn.zm.), potwierdził dopuszczalność modyfikacji i ograniczenia słusznie nabytych praw emerytalno-rentowych, zaznaczając jednocześnie, że w przypadku uznania tego ograniczenia za dostatecznie uzasadnione, ustawodawca powinien dołożyć maksymalnych starań by nowe, mniej korzystne regulacje prawne, zostały podjęte z zachowaniem wymogu demokratycznej procedury wynikającej z nakazów państwa prawnego i obowiązujących przepisów prawa (z uzasadnienia do K. 14/91).

Wnioski płynące z cytowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, dokonanego na gruncie przepisów konstytucyjnych z 1952 r., pozostawionych w mocy na podstawie ustawy konstytucyjnej z 1992 r. (Małej Konstytucji), zachowują aktualność obecnie, pod rządami Konstytucji z 2 kwietnia 1992 r., zważywszy że art. 2 obowiązującej Konstytucji jest dosłownym powtórzeniem art. 1 przepisów konstytucyjnych ("*Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*").

Wnioskodawcy, kwestionując zgodność art. 159 pkt 1 i art. 160 pkt 1 ustawy z 17 grudnia 1998 r. z wyrażoną w art. 2 Konstytucji, zasadą demokratycznego państwa prawnego, podnoszą że "*w sformułowanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dopuszczalnych przypadkach*", które uzasadniałyby odstępstwo od konstytucyjnej zasady ochrony praw nabytych, nie mieszczą się rozwiązania przyjęte w tych przepisach. Argumentem wyłączającym możliwość wprowadzenia ujednoczonych zasad waloryzacji rent i emerytur, obejmujących także świadczenia z tytułu zawodowej służby wojskowej oraz z tytułu służby w Policji, UOP, Straży Granicznej, PSP i z tytułu Służby Więziennej, jest zdaniem Wnioskodawców, niepowtarzalna specyfika tych służb.

Argument ten wydaje się nietrafny. Właściwą proporcję do szczególnych warunków służby żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy, winno zachować ich wynagrodzenie w okresie odbywania tej służby, które również stanowi podstawę obliczenia świadczeń emerytalnych i rentowych. Waloryzacja przyznanych już świadczeń, jest czynnością służącą wyłącznie zachowaniu realności ekonomicznej tych świadczeń, odpowiednio do nieustabilizowanego poziomu siły nabywczej pieniądza. Ustanowienie zróżnicowanych wskaźników i zasad tej waloryzacji dla określonej grupy emerytów i rencistów, korzystniejszych od powszechnie obowiązujących, nosi znamiona nieuzasadnionego przywileju, naruszającego konstytucyjną zasadę równości i sprawiedliwości społecznej, wyrażonej w art. 2 Konstytucji.

Rozważając zgodność z Konstytucją przepisów ustawy z 17 grudnia 1998 r. dokonujących zmiany zasad waloryzacji emerytur i rent "służb mundurowych", wypada zauważyć, że również zasady waloryzacji emerytur i rent przyznanych w ramach powszechnego systemu emerytalnego, doznały zasadniczej modyfikacji. Zgodnie z ustawą z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 138, poz. 681), od 1 stycznia 1996 r. odstąpiono od obowiązującego mechanizmu waloryzacji wynagrodzeniowej na rzecz waloryzacji cenowej.

Ustawa z 29 września 1995 r. była dwukrotnie zaskarżana do Trybunału Konstytucyjnego. Pierwszy raz - w trybie kontroli prewencyjnej przez Prezydenta RP. Wnioskodawca zarzucił ustawie, iż wprowadza ona na rok 1996 mniej korzystny niż dotąd obowiązujący, wskaźnik waloryzacji oraz nadmiernie ogranicza częstotliwość waloryzacji. Trybunał Konstytucyjny, w orzeczeniu z dnia 20 listopada 1995 r. K. 23/95 (OTK,) orzekł, że przepisy ustawy w części, która stanowi o zmianie zasad waloryzacji, są zgodne z art. 1 przepisów konstytucyjnych. W uzasadnieniu orzeczenia Trybunał stwierdził m.in., iż kompetencja wyboru najbardziej trafnych rozwiązań prawnych w przedmiocie waloryzacji świadczeń emerytalnych i rentowych należy do parlamentu, który ponosi odpowiedzialność polityczną za sposób wykonywania kompetencji prawotwórczych.

Oceniając powtórnie przepisy ww. obowiązującej już ustawy, w orzeczeniu z dnia 17 lipca 1996 r. K. 8/96 (OTK ZU 4/96, poz. 32), Trybunał Konstytucyjny odrzucając zarzut naruszenia przepisów konstytucyjnych przez zmianę zasad waloryzacji, w uzasadnieniu po raz kolejny odwołał się do utrwalonego już w swoim orzecznictwie poglądu, że ustawodawcy przysługuje możliwość modyfikowania istniejących regulacji emerytalno-rentowych. Nie zawsze też owe zmiany muszą iść w kierunku korzystnym dla adresatów. "*Problem dopuszczalności odstępstwa w państwie prawa przez ustawodawcę od bardziej korzystnych dla obywateli rozwiązań prawnych towarzyszy niejednokrotnie ustawodawstwu socjalnemu okresu transformacji ustrojowej*".

Wobec usankcjonowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zmiany systemu waloryzacji świadczeń z powszechnego systemu emerytalnego, o negatywnych początkowo skutkach dla

zainteresowanych, nie sposób uznać za przekonujące argumentów przytoczonych przez Wnioskodawców, w celu wykazania sprzeczności z art. 2 Konstytucji, przepisów art. 159 pkt 1 i 160 pkt 1 ustawy z 17 grudnia 1998 r. Także odrębność systemu, w tym struktur, zaopatrzenia emerytalno-rentowego "służb mundurowych", jest zbyt słabym argumentem, wobec zaistniałego już precedensu przyjęcia powszechnych zasad waloryzacji w odniesieniu do emerytur i rent rolniczych, również wyodrębnionych strukturalnie ze sfery działania ZUS. Nastąpiło to z dniem 31 grudnia 1996 r., na mocy przepisów ustawy z dnia 25 października 1996 r. o waloryzacji emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 136, poz. 636).

W konkluzji powyższych rozważań należy zatem uznać, że art. 159 pkt 1 i art. 160 pkt 1 Ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS, jest zgodny z zasadą demokratycznego państwa prawnego, wyrażonego w art. 2 Konstytucji.

Ad 2.

Przedmiotem regulacji art. 159 pkt 2 i art. 160 pkt 2, są zmiany art. 40 w ustawie z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, jak również art. 41 w ustawie z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, UOP, Straży Granicznej, PSP i Służby Więziennej oraz ich rodzin. Zmienione przepisy stanowią o stosowaniu wobec osób, o których mowa w ww. ustawach, zasad zawieszania lub zmniejszania świadczeń, obowiązujących w odniesieniu do osób pobierających emeryturę lub rentę z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ustalonych w art. 103-106 zaskarżonej ustawy.

Zgodnie z brzmieniem zmienionych przepisów ww. ustaw, obowiązującym do 31 grudnia 1998 r., jeżeli osoba pobierająca na podstawie przepisów tych ustaw emeryturę lub rentę inwalidzką, osiągała wynagrodzenie lub dochód z tytułu pracy w rozumieniu przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, który łącznie z emeryturą lub rentą, bez uwzględnienia przysługujących do tych świadczeń dodatków, 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.

Na mocy przepisów ustawy o emeryturach i rentach z FUS, prawo do emerytury lub renty ulega zawieszeniu lub świadczenia te ulegają zmniejszeniu, w razie osiągnięcia przez osobę uprawnioną do tych świadczeń przychodu z tytułu zatrudnienia, służby lub innej pracy zarobkowej albo prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej. Prawo do emerytury, renty z tytułu niezdolności do pracy oraz renty rodzinnej, do której uprawniona jest jedna osoba, ulega zawieszeniu w razie osiągnięcia przychodu w kwocie wyższej niż 130% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia za kwartał, ostatnio ogłoszonego przez Prezesa GUS. W razie osiągnięcia przychodu w kwocie wyższej niż 70% tego wynagrodzenia (maksymalnie do 130%), świadczenia ulegają zmniejszeniu o kwoty określone w art. 104 ust. 8 ww. ustawy.

Przepisów o zawieszaniu lub zmniejszaniu świadczeń, nie stosuje się do emerytów i rencistów, którzy ukończyli: 60 lat w przypadku kobiet i 65 lat w przypadku mężczyzn.

Omówione przepisy w sposób oczywisty pogarszają sytuację osób osiągających dochody z tytułu pracy, służby i działalności gospodarczej emerytów i rencistów, którzy uzyskali prawo do tych świadczeń na podstawie ustaw znowelizowanych zaskarżonymi przepisami. Skarżący wskazują na naruszenie przez przepisy nowelizujące:

- zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, wyrażonej w art. 2 Konstytucji (jeśli tak rozumieć "*zasadę sprawiedliwości i państwa prawnego*", jak to określono we wniosku),
- zasady równości wobec prawa, wyrażonej w art. 32 Konstytucji,
- wolności człowieka i ochrony prawnej tej wolności, zagwarantowanych w art. 31 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadnienia swego poglądu, Wnioskodawcy dokonali w sposób niedostatecznie spójny. Mowa jest tam również o naruszeniu zasady zaufania "jednostki" do Państwa i ochrony praw nabytych, jako podstawowych elementów państwa prawnego (str. 4-5 uzasadnienia), do czego odniesiono się przy ocenie pierwszego punktu wniosku. Pogląd tam przedstawiony można jednocześnie odnieść oceniając taki sam zarzut sformułowany w odniesieniu do przepisów wskazanych w punkcie 2 wniosku.

W kwestii naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej, Wnioskodawcy wypowiadają się następująco: "*Odstąpienie od tej zasady*" (tj. dotychczasowych możliwości prawnych wykonywania przez emeryta i rencistę pracy zarobkowej) "*i objęcie go teraz przepisami ograniczającymi prawo do zarobkowania, stawia*

go jednoznacznie w sytuacji oszukanego przez państwo. Nie każde odstępstwo od wcześniej przyznanych uprawnień narusza konstytucyjną zasadę państwa prawnego i wyprowadzaną z niej zasadę zaufania obywateli do państwa. Na pewno jednak narusza tę zasadę takie odstępstwo od wcześniej przyznanych uprawnień, którego nie da się pogodzić z zasadą sprawiedliwości społecznej, z czym właśnie mamy do czynienia. Bez wątplenia bowiem nie znajduje racjonalnego uzasadnienia jednakowe potraktowanie w zakresie zarobkowania emerytów i rencistów pobierających świadczenia z powszechnego systemu oraz emerytów i rencistów pobierających świadczenia z emerytalnego systemu służb mundurowych, gdyż różne są zasady nabycia prawa do tych świadczeń z powodu istotnych różnic między pracą a służbą".

Wydaje się, że Wnioskodawcy mają na myśli zasadę sprawiedliwości rozdzielczej, wywodzącą się z arystotelesowskiej formuły, iż "równych należy traktować równo, a podobnych należy traktować podobnie". Na formułę tę powoływał się niejednokrotnie w swym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny. Oznacza ona, że przy normowaniu zasad rozdziału dóbr i przyznawaniu prawa do nabycia tych dóbr powinno się uwzględniać, w jakim stopniu (natężeniu) występują u poszczególnych osób (kategorii osób) pewne cechy brane pod uwagę w procesie rozdziału danych dóbr. Zasada sprawiedliwości społecznej, w szczególności ten jej składnik, który nakazuje zjawiska podobne traktować podobnie, zakłada istnienie proporcji między istotnymi cechami poszczególnych osób (kategorii) a należnym ich traktowaniem (zasada relewantności) (U. 7/87 - OTK 1988, s. 11). Istnieje ścisły związek między sprawiedliwością społeczną a równością w prawie. Zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie TK poglądem, zasada równości polega na tym, że wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną w stopniu równym mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, tj. bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących, co oznacza także sprawiedliwe. Sprawiedliwość wymaga zatem, aby zróżnicowanie prawne poszczególnych podmiotów (kategorii osób) pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w sytuacji tych podmiotów.¹⁾

Niesprawiedliwe jest zdaniem Wnioskodawców, potraktowanie emerytowanych oraz pobierających renty inwalidzkie żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy w zakresie ich prawa do uzyskiwania dodatkowych dochodów, tak samo jak emerytów i rencistów reprezentujących inne zawody. W przepisach ustaw emerytalnych, dopuszczających prawo żołnierzy i funkcjonariuszy do uzyskiwania świadczeń emerytalnych już po 15 latach służby, bez względu na wiek, dopatrują się jakiejś szczególnej akceptacji do "przechodzenia" na tak wczesną emeryturę, z zamiarem prowadzenia działalności zarobkowej czy też kontynuowania dalszego zatrudnienia, a nawet służby. Moim zdaniem, nie jest prawidłowa taka interpretacja ustaw emerytalnych "służb mundurowych", jak też nadawanie przepisom tych ustaw miana umowy społecznej (kontraktu). Błędne jest również oparty o takie założenie pogląd utożsamiający zmianę omawianych przepisów ustaw z naruszeniem właściwej dla obrotu gospodarczego zasady *pacta sunt servanda*" (str. 6 uzasadnienia).

Granice prawa obywatela RP, w tym m.in. żołnierza zawodowego jak i funkcjonariusza, do zabezpieczenia społecznego, wyznacza art. 67 Konstytucji, który stanowi: "Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa". *Ratio legis* zatem przepisów ustaw emerytalnych, w tym również dotyczących żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy, może wyłącznie dotyczyć tego zakresu, czyli zagwarantowania odpowiedniego zabezpieczenia finansowego w razie niezdolności do służby.

Ustawodawca w omawianym przypadku, z uwagi na specyfikę tej służby, dopuszcza prawdopodobieństwo utraty pełnych predyspozycji zdrowotnych, już po 15 latach jej odbywania. Ustawodawca, nie neguje również prawa osoby, której przyznano prawo do świadczeń wypłacanych w ramach zabezpieczenia społecznego do kontynuowania pracy. Należy jednak przyjąć, że będzie to praca w zmniejszonym zakresie, stosownie do ograniczonych zdolności fizycznych czy psychicznych, do jej wykonywania. Jeżeli jednak osoba pobierająca świadczenia emerytalne lub rentowe, podejmie pracę, którą bez uszczerbku na zdrowiu, może wykonywać w nieograniczonym zakresie, ustaną warunki (całkowicie lub częściowo) uprawniające do tych świadczeń.

W świetle art. 67 Konstytucji, nieuprawnione byłoby doszukiwanie się w szczególnym charakterze służby żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy, cechy uzasadniającej różne traktowanie w dziedzinie zabezpieczenia społecznego tych osób, niż reszty społeczeństwa.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że kwestionowane przez Wnioskodawców art. 159 pkt 2 i art. 160 pkt 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, nie naruszają konstytucyjnej zasady państwa prawnego urzeczywistniającej zasady sprawiedliwości społecznej.

Wyżej wskazane przepisy nie są również sprzeczne z art. 31 Konstytucji, gdyż nie ograniczają one prawa do pracy, ani też nie zmuszają emerytów i rencistów wykonujących pracę zarobkową do (jak to określają Wnioskodawcy na str. 6 uzasadnienia) "otrzymywania przychodów poniżej rzeczywistej wartości

świadczonej pracy". Skutkiem obowiązywania zaskarżonych przepisów, nie jest ograniczenie prawa do pracy ani do odpowiedniego do jej rodzaju wynagrodzenia, lecz prawa do świadczeń z zabezpieczenia społecznego. Ograniczenie to jest jednakże stosowne do istoty tego prawa,

Wnioskodawcy wskazują ponadto na naruszenie przez przepisy, o których wyżej mowa zasady równości wobec prawa, zawartej w art. 32 Konstytucji, poprzez odesłanie do stosowania również w przypadku osób pobierających emerytury "służb mundurowych" art. 103 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Ustęp 2 tego artykułu wyłącza przepisy o zawieszeniu lub ograniczeniu świadczeń, jako konsekwencję uzyskiwania określonego poziomu dochodów z tytułu pracy zarobkowej, w odniesieniu do emerytów, którzy ukończyli: 60 lat - kobiety i 65 lat - mężczyźni. Zdaniem wnioskodawców, w odniesieniu do służb mundurowych, zasadę równości narusza posługiwanie się w tym wypadku kryterium wieku.

Moim zdaniem, taka interpretacja art. 103 ust. 2, jest (jak gdyby) odwróceniem problemu. Przepis ten niewątpliwie ma charakter przywileju dla określonej grupy wiekowej społeczeństwa o podłożu socjalnym, przy czym wątpliwość budzi realność skorzystania z tego przywileju.

Dowodzenie niekonstytucyjności art. 159 pkt 2 i 160 pkt 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, przez przyznanie jej art. 103 ust. 2, jest z założenia błędne.

Ad 3

Art. 196 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS stanowi, że ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 1999 r. (oprócz art. 182, który wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2004 r.). Ustawa została opublikowana w Dzienniku Ustaw z dnia 30 grudnia 1998 r. Zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 30 grudnia 1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" (Dz.U. Nr 58, poz. 524, z późn.zm.), akty prawne ogłoszone w dzienniku ustaw, wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, jeżeli same nie stanowią inaczej. Zachowany zatem został wymóg określony w art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji, że warunkiem wejścia w życie ustaw, jest ich ogłoszenie w sposób określony w ustawie. Zdaniem Wnioskodawców jednakże, artykuł, o którym wyżej mowa narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji, przez niezachowanie, odpowiedniego dla przedmiotu regulacji ustawy z 17 grudnia 1998 r., okresu *vacatio legis*.

Trybunał Konstytucyjny dokonał oceny praktyki stosowania ustawy o wydawaniu Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego w części dotyczącej zależności między ogłoszeniem aktu normatywnego a jego wejściem w życie, wskazując m.in. następujący wariant:

Akt normatywny wchodzi w życie z dniem ogłoszenia lecz w następstwie opóźnień w rozprowadzaniu wydrukowanego dziennika, adresaci norm prawnych aktu mogą faktycznie - przy zachowaniu największej nawet staranności z ich strony - poznać o nich wiadomość w terminie późniejszym niż formalne ogłoszenie (wejście w życie) aktu.²⁾

Taka sytuacja miała miejsce w przypadku ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

Trybunał Konstytucyjny, w wielu rozstrzygnięciach prezentował stanowisko, że nie powinna mieć miejsca zmiana prawa i stosunków prawnych powstałych pod jego rządami bez zastosowania przepisów przejściowych i odpowiedniego okresu *vacatio legis*, by dojść do wniosku, że *"zasada państwa prawnego wymaga, by zmiana prawa dotychczas obowiązującego, która pociąga za sobą niekorzystne skutki dla sytuacji prawnej podmiotów, dokonywana była zasadniczo z zastosowaniem techniki przepisów przejściowych, a co najmniej odpowiedniego vacatio legis. Stwarzają one bowiem zainteresowanym podmiotom możliwość przystosowania się do nowej sytuacji prawnej. Ustawodawca może z nich zrezygnować, decydując się na bezpośrednie (natychmiastowe) działanie nowego prawa - jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny, którego nie można wyważyć z interesem jednostki"*.³⁾

Postanowienia ustawy o emeryturach i rentach z FUS, w tym również te, które dokonały zmian w ustawach regulujących inne systemy emerytalne, zgodne były z założeniami reformy ubezpieczeń społecznych. Zarówno ta, jak i dokonane reformy innych dziedzin życia publicznego, wymagały znacznych wydatków budżetowych. Modyfikacja niektórych regulacji normatywnych kształtujących poziom tych wydatków, skutkująca nawet pogorszeniem sytuacji niektórych grup społeczeństwa, może być dopuszczalna ze względu na dobro publiczne. Modyfikacji tej, ustawodawca winien dokonać jednak w sposób zapewniający zainteresowanym odpowiednio długi okres między opublikowaniem zmienionych przepisów a wejściem ich w życie, dla ułożenia swoich spraw życiowych. W omawianym wypadku wprowadzenia zmiany zasad

waloryzacji oraz zawieszania lub zmniejszania emerytur i rent "służb mundurowych", osoby zainteresowane powinny mieć odpowiedni czas po zapoznaniu się z treścią zmienionych przepisów. Czas ten był niezbędny do dokonania wyboru - pobierania pełnego świadczenia emerytalnego lub rentowego, przy ograniczeniu zajęć zarobkowych, czy też kontynuowanie tych zajęć na dotychczasowych zasadach lub ewentualnie na większą skalę wobec perspektywy obniżenia lub okresowej utraty oraz mniej korzystnych zasad waloryzacji tego świadczenia.

W związku z powyższym, zasadny wydaje się zarzut niezgodności art. 196 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS z art. 2 Konstytucji w zakresie niezastosowania odpowiedniego okresu *vacatio legis* dla wejścia w życie art. 159 pkt 1 i 2 oraz art. 160 pkt 1 i 2 tej ustawy, zmieniających przepisy ustaw emerytalnych "służb mundurowych".

1) por. M. Wyrzykowski, Przepisy utrzymane w mocy. Rozdział I, art. 1, s.57,
(w:) Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995

2) op. cit., s. 53

3) op. cit., s. 54

Opracowała: Wanda Wojnowska-Ciodyk