SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 29/12
BAS-WPTK-1296/12

Warszawa, dnia 5 kwietnia 2013 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
K A N C E L A R I A
wpł. dnia 05. 04. 2013
L.dz. ..... L. zał. .....

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej Z B z 7 września 2010 r. (sygn. akt SK 29/12), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 6 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67 ze zm.) **nie jest niezgodny** z art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji oraz **jest zgodny** z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, wnoszę o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli i stan faktyczny sprawy

1. Przedmiotem kontroli w skardze konstytucyjnej z 7 września 2010 r. (dalej: skarga), określonym ostatecznie postanowieniem TK z 12 marca 2012 r. (sygn. akt Ts 222/10), jest art. 6 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67 ze zm.; dalej: ustawa o emeryturach mundurowych albo u.e.m.).

Zakwestionowany przepis stanowi, że: „Emerytury i renty oraz podstawy ich wymiaru podlegają waloryzacji na zasadach i w terminach przewidzianych w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych [...], z tym że: 1) waloryzacja, o której mowa w art. 88 tej ustawy, obejmuje emerytury i renty osób: a) którym prawo do świadczenia ustalono przed dniem 1 marca, b) które nabyły prawo do renty rodzinnej po funkcjonariuszach zmarłych nie później niż w ostatnim dniu lutego; 2) (uchylony)".

Z B (dalej: skarżąca) wniosła o stwierdzenie niekonstytucyjności tego przepisu w zakresie, w jakim zmienia on mechanizm waloryzacji emerytur i rent policyjnych wobec osób, które prawo do tych świadczeń nabyły przed dniem wejścia w życie tego przepisu (skarga, *petitum*).

2. Ustosunkowanie się do tak zakreślonego przedmiotu kontroli wymaga sięgnięcia do kontekstu historycznego zakwestionowanej regulacji. W latach 1959-1994 osoby pełniące służbę w Milicji Obywatelskiej, a następnie w Policji, uzyskiwały świadczenia emerytalne na podstawie ustawy z dnia 13 stycznia 1959 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej oraz ich rodzin (t.j. Dz. U. z 1973 r. Nr 23, poz. 137; dalej: ustawa z 13 stycznia 1959 r.). W związku z uchwaleniem ustawy o emeryturach mundurowych osobom, którym w dniu wejścia w życie tej ustawy (26 maja 1994 r.) przysługiwały emerytury na podstawie przepisów dotychczasowych, ustalono z urzędu wysokość świadczenia emerytalnego według

zasad określonych w ustawie o emeryturach mundurowych (art. 58 ust. 1 u.e.m.). Waloryzacja tych emerytur była skorelowana, zgodnie z art. 6 ust. 1 u.e.m. (w brzmieniu pierwotnym: Dz. U. Nr 53, poz. 214), ze wzrostem uposażenia funkcjonariuszy pozostających w służbie i zajmujących analogicznie zaszeregowane stanowiska.

Artykuł 6 u.e.m. został zmodyfikowany przez art. 160 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst pierwotny: Dz. U. Nr 162, poz. 1118, obecnie: t.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 ze zm.; dalej: ustawa o emeryturach z FUS albo u.e.r.; wejście w życie: 1 stycznia 1999 r.), który nadał mu następujące brzmienie: „Emerytury i renty podlegają waloryzacji na zasadach i w terminach przewidzianych w przepisach o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych" (brzmienie przepisu ulegało jeszcze kilkukrotnym zmianom, jednakże kwestionowana norma prawna nadal w nim pozostawała). Skutkiem tej nowelizacji była zmiana mechanizmu waloryzacji emerytur mundurowych w ten sposób, że zaczęły one podlegać waloryzacji na zasadach i w terminach przewidzianych w przepisach ustawy o emeryturach z FUS. W obecnym stanie prawnym waloryzacja emerytur mundurowych – tak jak wszystkich innych – polega więc na pomnożeniu kwoty świadczenia i podstawy jego wymiaru przez wskaźnik waloryzacji (art. 88 ust. 2 u.e.r.), którym jest średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w poprzednim roku kalendarzowym zwiększony o co najmniej 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim roku kalendarzowym (art. 89 ust. 1 u.e.r.). Obecnie waloryzacja emerytur mundurowych nie jest zatem powiązana ze wzrostem uposażeń funkcjonariuszy pozostających w służbie, lecz ze wzrostem cen i płac w danym roku.

Równocześnie, w celu wyrównania dysproporcji pomiędzy emeryturami przyznanymi wcześniej a emeryturami przysługującymi na podstawie ustawy o emeryturach z FUS, ustawodawca wprowadził art. 179 u.e.r., zgodnie z którym: „Od 1 stycznia 1999 r. emerytury i renty przyznane od uposażeń osiągniętych przed tą datą na podstawie przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym osób, o których mowa w art. 1 ust. 2, podlegają dodatkowej waloryzacji wskaźnikiem 104,3%".

3. Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego: skarżąca do lutego 1981 r. pełniła służbę jako funkcjonariusz Milicji Obywatelskiej, potem przeszła na emeryturę „milicyjną", uzyskaną w oparciu

o przepisy ustawy z 13 stycznia 1959 r. Wraz z wejściem w życie ustawy o emeryturach mundurowych świadczenie skarżącej ponownie ustalono i waloryzowano w oparciu o mechanizm ukształtowany art. 6 u.e.m. (w brzmieniu pierwotnym). W związku z wejściem w życie ustawy o emeryturach z FUS decyzjami z stycznia 1999 r. oraz maja 1999 r. jednostka organizacyjna Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, określona w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych, właściwa do wydawania decyzji w sprawach świadczeń (dalej: organ rentowy – zob. art. 4 pkt 6 u.e.r.), ustaliła nową wysokość emerytury skarżącej oraz, zgodnie z dyspozycją art. 179 u.e.r., zwaloryzowała ją wskaźnikiem 104,3% (jak wynika z treści skargi oraz wyroków sądowych zapadłych w sprawie skarżącej). W dniu grudnia 2008 r. skarżąca wniosła o stwierdzenie nieważności decyzji waloryzacyjnych organu rentowego, wydanych po 1 stycznia 1999 r., i wypłacenie jej wraz z odsetkami kwot należnych świadczeń. Decyzją z stycznia 2009 r. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji odmówił uchylenia decyzji waloryzacyjnych i ponownego ustalenia wysokości świadczenia. Od rozstrzygnięcia tego skarżąca odwołała się do sądu okręgowego, który wyrokiem z listopada 2009 r. (sygn. akt) oddalił odwołanie. Apelacja skarżącej została oddalona kwietnia 2010 r. wyrokiem Sądu Apelacyjnego w W (sygn. akt).

II. Zarzuty skarżącej

W opinii skarżącej, problem konstytucyjny w niniejszej sprawie sprowadza się do tego, że sądy dokonały złej wykładni prawa, gdyż: „Prawidłowa wykładnia powyższych przepisów nie może, zdaniem skarżącej, prowadzić do wniosku, że wolą ustawodawcy było objęcie powszechnym systemem ubezpieczeń społecznych także funkcjonariuszy Milicji, którzy już wcześniej nabyli i pobierali świadczenia emerytalne na podstawie ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej oraz ich rodzin (Dz. U. z 1973 r., Nr 23, poz. 137), co ma miejsce w przypadku skarżącej. Należy też wskazać, że organ rentowy oraz sądy obu instancji w niewłaściwy sposób interpretowały przepisy ww. ustaw w zakresie dotyczącym waloryzacji policyjnych świadczeń emerytalnych w odniesieniu do osób, które nabyły uprawnienie do tego świadczenia przed wejściem w życie nowelizacji policyjnej ustawy emerytalnej zawartej w ustawie z dnia

17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, czyli przed dniem 1 stycznia 1999 r. Zdaniem skarżącej regulacja ta nie znajduje zastosowania do osób, które nabyły uprawnienia do policyjnego świadczenia przed wejściem w życie tej nowelizacji, w tym do skarżącej, gdyż prawo do emerytury milicyjnej zostało jej przyznane od dnia marca 1981 r." (skarga, s. 5-6, *vide* także s. 8-9).

Istota niezgodności z art. 32 Konstytucji polega zdaniem skarżącej na tym, iż: „[...] nietrafnie przyjęto, że zmiana metody waloryzacji emerytur ustalonych i przyznanych w oparciu o przepisy ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. [...] zniosła uprzywilejowanie funkcjonariuszy w zakresie wysokości waloryzowanych świadczeń emerytalnych i spowodowała przyznanie świadczeń w równej wysokości, podczas gdy faktycznie doprowadziła ona do znaczącego zróżnicowania wysokości świadczeń emerytalnych osób ze względu na czasokres pobierania świadczeń a co za tym idzie moment przejścia na emeryturę przez funkcjonariusza" (skarga, s. 9).

Z kolei niezgodność z art. 64 Konstytucji skarżąca utożsamia z tym, że: „Przyjęty mechanizm waloryzacji, całkowicie abstrahujący od wysokości wynagrodzenia na ostatnio zajmowanym stanowisku, jest niezgodny z art. 64 ust 1 i 2 Konstytucji RP, nie urzeczywistnia bowiem założenia utrzymywania przez cały okres pobierania świadczenia jego stabilnej wartości ekonomicznej. Stanowisko Sądu Apelacyjnego w W , że zakwestionowane przepisy zmieniające mechanizm waloryzacji zachowały założenia stabilnej wartości ekonomicznej otrzymywanych świadczeń, jest błędne, nie odpowiada bowiem stanowi faktycznemu" (skarga, s. 9).

Sprzeczność z art. 67 ust. 1 Konstytucji skarżąca dostrzega w tym, że: „[...] zmiana metody waloryzacji emerytur ustalonych i wypłacanych w oparciu o przepisy ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. [...] nienależycie realizuje prawo ubezpieczonego do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego" (skarga, s. 10).

Swoje wywody skarżąca konkluduje: „Skoro sądy obu instancji nie podzieliły stanowiska skarżącej, iż mechanizm waloryzacji emerytur policyjnych wprowadzony przez znowelizowany art. 6 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. [...] odnosi się tylko do funkcjonariuszy Policji, którzy podejmą służbę po 1 stycznia 1999 r. bądź pozostających w służbie, jeżeli nie spełniają warunków do nabycia prawa do świadczeń określonych w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym tych osób, a nie obejmuje funkcjonariuszy, którzy nabyli prawa emerytalne przed wejściem w życie tej

nowelizacji, to jest przed 1 stycznia 1999 r., to skarżąca w drodze skargi konstytucyjnej dochodzi więc ochrony przysługujących jej konstytucyjnych praw określonych w art. 32, art. 64 ust. 1 i 2 i art. 67 ust. 1 Konstytucji RP" (skarga, s. 11-12).

III. Analiza formalnoprawna

1. Na wstępie rozważań Sejm sygnalizuje, że w niniejszej sprawie dostrzega przesłankę umorzenia postępowania, a mianowicie brak uzasadnienia zarzutów dotyczących niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu. Ciężar argumentów skarżącej koncentruje się wokół polemiki z ustaleniami sądów, rozstrzygających jej sprawę. Na rzecz powyższej tezy świadczą następujące liczne fragmenty skargi, przykładowo: na stronie 5 skarżąca stwierdza, że: „Prawidłowa wykładnia powyższych przepisów nie może, zdaniem skarżącej, prowadzić do wniosku, że wolą ustawodawcy było objęcie powszechnym systemem ubezpieczeń społecznych także funkcjonariuszy milicji, którzy już wcześniej nabyli i pobierali świadczenia emerytalne na podstawie ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r.", na stronie 6 skarżąca dowodzi, iż: „regulacja ta nie znajduje zastosowania do osób, które nabyły uprawnienia do policyjnego świadczenia przed wejściem w życie tej nowelizacji, w tym do skarżącej, gdyż prawo do emerytury milicyjnej zostało jej przyznane od dnia marca 1981 r.", na stronie 8 zaznacza, że: „zaskarżone przepisy wprowadzające nowe zasady waloryzacji emerytur mundurowych nie mogą przede wszystkim odnosić się do funkcjonariuszy, którzy nabyli prawa emerytalne przed wejściem w życie tych przepisów, to jest przed 1 stycznia 1999 r.", na stronie 9 wprost pisze, iż: „skarżąca podtrzymuje swoje stanowisko o niekonstytucyjności wprowadzonych zasad waloryzacyjnych emerytur mundurowych uznając wykładnię sądu powszechnego za błędną". Wreszcie na stronach 11-12 skarżąca jednoznacznie wskazuje, że podstawą skargi konstytucyjnej jest dezaprobata dla określonej interpretacji przepisów: „Skoro sądy obu instancji nie podzieliły stanowiska skarżącej iż mechanizm waloryzacji emerytur policyjnych wprowadzony przez znowelizowany art. 6 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. [...] odnosi się tylko do funkcjonariuszy Policji, którzy podejmą służbę po 1 stycznia 1999 r. bądź pozostających w służbie, jeżeli nie spełniają warunków do nabycia prawa do świadczeń określonych w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym tych osób, a nie obejmuje funkcjonariuszy, którzy nabyli

prawa emerytalne przed wejściem w życie tej nowelizacji, to jest przed 1 stycznia 1999 r., to skarżąca w drodze skargi konstytucyjnej dochodzi więc ochrony przysługujących jej konstytucyjnych praw określonych w art. 32, art. 64 ust. 1 i 2 i art. 67 ust. 1 Konstytucji RP".

W związku z tego rodzaju argumentacją, należy przypomnieć utrwalone stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, iż: „Nie można uznać, że skarżąca określa, w jaki sposób doszło do naruszenia jej konstytucyjnych wolności i praw, skoro ograniczyła się do polemiki z ocenami prawnymi organów i sądów administracyjnych. Trybunał Konstytucyjny, działając w ramach konkretnej kontroli konstytucyjności, a więc w ramach skargi konstytucyjnej, nie dokonuje weryfikacji rozstrzygnięć sądowych" (postanowienie TK z 14 lutego 2011 r., sygn. akt Ts 238/10; por. także postanowienia TK z: 2 grudnia 2009 r., sygn. akt SK 11/10; 2 lutego 2012 r., sygn. akt SK 14/09; 16 lipca 2012 r., sygn. akt SK 13/10).

Sejm dostrzega celowość ustosunkowania się co do meritum problemu konstytucyjnego podniesionego w skardze konstytucyjnej, stąd – poprzestając na wskazaniu tych zastrzeżeń – pozostawia ocenę ich zasadności oraz ewentualną decyzję o umorzeniu niniejszego postępowania Trybunałowi Konstytucyjnemu.

2. Niezależnie od powyższego, w ramach analizy formalnoprawnej wymaga rozważenia, czy w rozpatrywanej sprawie mamy do czynienia ze skargą na przepis, czy też na wadliwe stosowanie prawa, które nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

Jak wynika z analizy skargi, skarżąca poddaje Trybunałowi Konstytucyjnemu do rozstrzygnięcia problem związany z interpretacją przepisów, dotyczących mechanizmu waloryzacji emerytur mundurowych osób, które nabyły uprawnienia do świadczeń emerytalnych przed wejściem w życie nowelizacji ustawy o emeryturach mundurowych, zawartej w ustawie o emeryturach z FUS. Zdaniem skarżącej, art. 6 u.e.m. należy interpretować w ten sposób, że nie dotyczy on osób, które nabyły prawo do emerytury przez 1 stycznia 1999 r. Ten sposób rozumienia tego przepisu (oraz art. 6 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 66 ze zm., który ma analogiczną treść) został wykluczony przez Sąd Najwyższy. W wyroku z 1 września 2010 r. (sygn. akt II UK 97/10) Sąd Najwyższy zauważył, że brak przepisu intertemporalnego, stanowiącego o zachowaniu dotychczasowego mechanizmu

waloryzacji emerytur służb mundurowych, do których prawo zostało nabyte przed 1 stycznia 1999 r., wskazuje, że art. 6 ustawy o emeryturach mundurowych w nowej wersji ma zastosowanie także do świadczeń, do których prawo powstało przed tą datą. Pogląd ten został następnie powtórzony w kilku innych orzeczeniach (zob. np. wyrok SN z 28 października 2010 r., sygn. akt II UK 109/10 oraz wyroki sądów apelacyjnych: we Wrocławiu z 5 marca 2012 r., sygn. akt III AUa 1746/11; w Gdańsku z 19 września 2012 r., sygn. akt III AUa 453/12 i 4 grudnia 2012 r., sygn. akt III AUa 720/12). Pogląd zbieżny z przywołaną linią orzeczniczą wyraził też sąd rozstrzygający sprawę skarżącej (wyrok Sądu Apelacyjnego w W z kwietnia 2010 r., sygn. akt I).

Tym samym można uznać, że skarżąca kwestionuje treść normy prawnej, trwale ukształtowaną w praktyce orzeczniczej sądów powszechnych i Sądu Najwyższego, co podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

3. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zwraca się uwagę, że zasady wywiedzione z art. 32 Konstytucji nie są bezpośrednim źródłem konstytucyjnych praw podmiotowych. Oznacza to, że „odwołanie się do nich musi być poprzedzone określeniem przysługującego skarżącemu prawa lub wolności rangi konstytucyjnej, w związku z którymi zasady te zostały naruszone" (postanowienie TK z 1 października 2003 r., sygn. akt SK 29/02; zob. także podstawowe w tej materii postanowienie TK z 24 października 2001 r., sygn. akt SK 10/01). W konsekwencji art. 32 Konstytucji może stanowić wzorzec kontroli tylko w razie wskazania przez skarżącego, jaka jego wolność lub jakie prawo wynikające z innych przepisów Konstytucji są uregulowane z naruszeniem zasady równości wobec prawa (por. wyrok TK z 13 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 10/03; zob. także postanowienia TK z: 10 października 2006 r., sygn. akt Ts 8/06; 16 lutego 2009 r., sygn. akt Ts 137/07; 19 kwietnia 2010 r., sygn. akt Ts 106/09).

W rozpatrywanej sprawie skarżąca nie powiązała konkretnego konstytucyjnego prawa podmiotowego z art. 32 Konstytucji i nie wykazała, iż uregulowanie ustawowe zawarte w kwestionowanym przezeń przepisie zostało uchwalone z naruszeniem zasady równości. Nie chodzi przy tym wyłącznie o sposób sformułowania *petitum* pisma procesowego – takie uchybienie mogłoby bowiem zostać potencjalnie wyeliminowane przy wykorzystaniu zasady *falsa demonstratio non nocet* – lecz o uzasadnienie skargi, w którym wyodrębnienie argumentów na

rzecz naruszenia samodzielnie ujmowanej zasady równości ma charakter nie tylko merytoryczny, ale i redakcyjny (są zawarte w jednym akapicie). Z tego względu postępowanie dotyczące art. 32 Konstytucji powinno zostać **umorzone** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4. Skarżąca prezentuje pogląd, że art. 6 u.e.m. godzi w art. 64 ust. 1 Konstytucji poprzez to, że nie zapewnia jej określonej wartości ekonomicznej emerytury (tj. wartości z dnia nabycia uprawnień). Z twierdzenia tego immanentnie wynika, że prawo do emerytury jest „innym prawem majątkowym" w rozumieniu konstytucyjnym i w związku z tym podlega ochronie z art. 64 Konstytucji.

Wobec powyższego Sejm stwierdza, że stanowisko takie – po pierwsze – nie zostało w żaden sposób uzasadnione, a po drugie, jest sprzeczne z od dawna ukształtowaną linią Trybunału Konstytucyjnego, który zasadniczo odmawiał wywodzenia konstytucyjnej ochrony prawa do emerytury, czy ściślej prawa do waloryzacji świadczenia emerytalnego, z prawem do własności, zagwarantowanym w ustawie zasadniczej. Pogląd taki sformułowano np. w orzeczeniu z 11 lutego 1992 r. (sygn. akt K 14/91), w którym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „[...] nie podzielił natomiast stanowiska wielu wnioskodawców – związków zawodowych [...] o niezgodności kwestionowanych przez nich przepisów ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent z art. 7 Konstytucji w części wyrażającej zasadę całkowitej ochrony własności osobistej. Trybunał Konstytucyjny przyjął bowiem pogląd, że przedmiotowa zasada Konstytucji nie może stanowić osobnej podstawy kontroli przepisów ustawy z powodu – najogólniej rzecz ujmując – odmiennej natury prawnej świadczeń emerytalno-rentowych w porównaniu ze składnikami mienia, objętymi pojęciem własności w rozumieniu konstytucyjnym. Jest zatem art. 7 Konstytucji w tej części podstawą oceny nierelewantną w stosunku do przepisów ustawy gwarantujących świadczenia emerytalno-rentowe. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego własność osobista jest synonimem mienia obejmującego własność sensu stricto, lecz także inne prawa majątkowe, nie wyłączając praw obligacyjnych (orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawach K. 3/88, K. 12/90). Prawa do świadczeń z ubezpieczenia społecznego nie podobna przede wszystkim zakwalifikować do własności w wąskim tego słowa znaczeniu, chociaż pozycja prawna ubezpieczonego zbliżona jest pod pewnym względem do

pozycji właściciela. Podobnie jak własność, nabyte prawa do świadczeń emerytalno-rentowych służą bowiem do swobodnego i odpowiedzialnego za swój los kształtowania warunków życia ubezpieczonego. Nie stanowią jednak świadczenia przedmiotu własności, nie należą do składników majątkowych osoby ubezpieczonej i nie mogą być przedmiotem dziedziczenia. To samo odnosi się do składki, zwanej niekiedy «odłożoną pracą» czy «odłożonymi oszczędnościami pracowników», jak to przyjęli niektórzy wnioskodawcy w tej sprawie. Trudno także stwierdzić, że prawa ubezpieczonego do świadczeń mają znamiona własności w szerszym, konstytucyjnym znaczeniu jako tzw. własność z renty, konstrukcja znana orzecznictwu konstytucyjnemu w innych krajach. Na przeszkodzie przyjęciu tej koncepcji na gruncie polskiego prawa ubezpieczeń stoi to, że należnych ubezpieczonemu świadczeń nie można uznać za ekwiwalent własnego świadczenia w postaci składki ubezpieczonego na rzecz FUS, zwłaszcza gdy się uwzględni, że w obecnym systemie finansowania emerytur i rent istotną rolę pełnią dotacje budżetu państwa. Wreszcie, prawa do świadczeń z ubezpieczenia społecznego nie można zaliczyć do praw obligacyjnych. Stosunek ubezpieczeniowy nie jest wg powszechnej opinii nauki prawa pełnym stosunkiem zobowiązaniowym. Element wzajemności nie występuje tutaj w postaci ścisłej zależności świadczenia ubezpieczeniowego od uiszczenia składki (udziału w wytworzeniu określonej części funduszu ubezpieczeniowego). W stosunku ubezpieczeniowym nie ma synalagmatyczności, charakterystycznej dla zobowiązań wzajemnych w znaczeniu cywilnoprawnym. Z tych powodów Trybunał Konstytucyjny orzekł, że przepisy objęte orzeczeniem nie są niezgodne z art. 7 Konstytucji i nabyte prawa do świadczeń z ubezpieczenia społecznego, o których mowa w tych przepisach, nie korzystają z poręki całkowitej ochrony własności osobistej". Z kolei w orzeczeniu z 17 lipca 1996 r. (sygn. akt K 8/96) sąd konstytucyjny podtrzymał wyżej przedstawione stanowisko: „Trybunał nie podzielił też zarzutu, iż zaskarżone przepisy naruszają art. 7 przepisów konstytucyjnych. Podtrzymuje też stanowisko wyrażone w orzeczeniu z 11 lutego 1992 r. *(sygn. K. 14/91)*, iż prawo własności w rozumieniu art. 7 przepisów konstytucyjnych nie obejmuje prawa do emerytury i renty, a przez to i do ich waloryzacji. Prawo to odmiennie niż prawo własności nie jest przedmiotem dziedziczenia, ani umów cywilnoprawnych" (podobnie także w orzeczeniu TK z 15 października 1997 r., sygn. akt K 11/97; aprobująco względem linii orzeczniczej TK K. Antonów, *Prawo do emerytury*, Kraków 2003, s. 83-84; inaczej w orzeczeniu

TK z 19 października 1993 r., sygn. akt K 14/92). W nowszym orzecznictwie pogląd o braku adekwatności art. 64 Konstytucji w sprawach o ochronę świadczeń emerytalnych sformułowano w postanowieniu TK z 1 czerwca 2010 r. (sygn. akt Ts 248/09).

W tym miejscu należy dodać, że prawo do własności osobistej, zwierającej w sobie ochronę praw majątkowych, przed wejściem w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. wywodzono z art. 7 zdanie 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm.). Przywołany przepis stanowił: „Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia oraz poręcza całkowitą ochronę własności osobistej". Treść art. 64 ust. 1 Konstytucji, którego brzmienie odbiega od brzmienia jego poprzednika, nie zmienia istoty prawa do własności i innych praw majątkowych. Podkreślić należy, że w dorobku orzeczniczym ukształtowanym w nowym porządku ustrojowym, Trybunał Konstytucyjny nie odstąpił od wcześniej ugruntowanej linii orzeczniczej (zob. postanowienie TK z 12 marca 2012 r., sygn. akt Ts 222/10), która w ocenie Sejmu zachowała aktualność i jest w pełni adekwatna względem art. 64 Konstytucji. Skarżąca nie przeprowadziła żadnego dowodu przeciwko tej tezie. Zgodzić się zatem należy ze stanowiskiem Prokuratora Generalnego, że regulacja konstytucyjna gwarantująca ochronę własności i innych praw majątkowych nie jest odpowiednim wzorcem kontroli dla badanego przepisu.

W związku z powyższym stwierdzić trzeba, że art. 6 u.e.m. **nie jest niezgodny** z art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji.

IV. Wzorzec konstytucyjny

Zgodnie z art. 67 ust. 1 Konstytucji: „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". W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że art. 67 ust. 1 Konstytucji składa się z dwóch zdań: w pierwszym ustrojodawca wprowadził prawo podmiotowe, w drugim podkreślił kompetencję ustawodawcy do kształtowania sfery zabezpieczenia społecznego. Z tego powodu Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że na tle spraw zabezpieczenia społecznego nie bada on trafności ani celowości rozstrzygnięć parlamentu i zawsze przyjmuje wstępne założenie, że parlament działa

racjonalnie i zgodnie z Konstytucją (wyrok TK z 12 września 2000 r., sygn. akt K 1/00).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na tle art. 67 ust. 1 Konstytucji stwierdzono, że:

— pojęcie zabezpieczenia społecznego ujęto w kategoriach prawa podmiotowego, a rangę tego prawa dodatkowo zaznaczono, nadając mu w pełni egzekwowalny charakter (ograniczenia zakresu dochodzenia niektórych praw socjalnych, przewidziane w art. 81 Konstytucji, nie odnoszą się do prawa do zabezpieczenia społecznego);

— określając zakres prawa do zabezpieczenia społecznego, ustawa nie może naruszyć istoty tego prawa;

— nie da się wyprowadzić konstytucyjnego prawa do jakiejkolwiek konkretnej postaci świadczenia na rzecz emerytów (wyrok TK z 7 września 2004 r., sygn. akt SK 30/03 wraz z cytowanym tam orzecznictwem).

Zgodnie z utrwalonym poglądem doktryny i jednolitą linią orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego, zabezpieczenie społeczne, o którym mowa w art. 67 ust. 1 Konstytucji, obejmuje także mechanizm ubezpieczenia społecznego, który zagwarantuje w przypadku osiągnięcia wieku emerytalnego prawo do świadczeń zastępujących wynagrodzenie, ze względu na zaprzestanie pracy zarobkowej na skutek utraty sił (L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 67, s. 3-4 i 7 wraz ze wskazanym tam orzecznictwem, zob. także wyroki TK z: 7 lutego 2006 r., sygn. akt SK 45/04; 27 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 41/07).

W orzecznictwie Trybunału podkreśla się także swobodę ustawodawcy w kształtowaniu praw z ubezpieczenia społecznego. „Z uwagi na złożoność materii związanej z ubezpieczeniami społecznymi, Konstytucja nie przesądziła o formach realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego, pozostawiając ustawodawcy zwykłemu znaczny margines swobody określania poszczególnych wymogów i zasad przyznawania określonych świadczeń. Takie rozwiązanie jest uzasadnione koniecznością reagowania na zachodzące w państwie zmiany gospodarcze i związane z tym możliwości realizowania zobowiązań państwa wobec obywateli, co byłoby niemożliwe w przypadku określenia jednego modelu tego zabezpieczenia na poziomie Konstytucji" (wyrok TK z 11 marca 2008 r., sygn. akt SK 58/06).

Zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie podkreśla się, że swoboda kształtowania systemu ubezpieczeń społecznych, w tym określenia praw z nim związanych, jest jednak uwarunkowana zachowaniem innych zasad konstytucyjnych, w tym zasady równości (por. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 5-6 wraz ze wskazanym tam orzecznictwem). Granicą swobody ustawodawcy jest także – jak wspomniano – zakaz naruszania istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. Istotę tego prawa Trybunał rozumie w ten sposób, że ustawodawca musi stworzyć takie regulacje, które zagwarantują minimalny poziom świadczeń (rozumianych jako umożliwiających zaspokojenie nie tylko podstawowych potrzeb) osobom, które osiągnęły wiek emerytalny i zaprzestały w związku z tym aktywności zawodowej (zob. np. wyrok TK z 7 lutego 2006 r., sygn. akt SK 45/04).

V. Analiza zgodności

1. Podstawowym zarzutem skarżącej – ze względu na lakoniczność argumentacji, nie rozwiniętym szerzej – jest to, że nowy mechanizm waloryzacji jej emerytury nie zapewnia jej właściwego poziomu świadczenia emerytalnego, gdyż obecne zasady waloryzacji są dla niej mniej korzystne niż te, które obowiązywały przed 1 stycznia 1999 r. Powyższe zarzuty oraz przepisy, na tle których są one zgłaszane, lokują się bardzo blisko stanu prawnego i faktycznego, który był analizowany przez Trybunał Konstytucyjny na kanwie sprawy zakończonej wyrokiem z 20 grudnia 1999 r. (sygn. akt K 4/99). Z tego powodu przywołany judykat będzie miarodajny dla oceny konstytucyjności art. 6 u.e.m., co powoduje, że warto przytoczyć jego obszerny fragment. W omawianym wyroku sąd konstytucyjny stwierdził zgodność art. 159 pkt 1 i art. 160 pkt 1 ustawy o emeryturach z FUS z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony praw nabytych, podkreślając że: „[...] pogląd, iż świadczenia emerytalno-rentowe oparte na przepisach dotyczących służb mundurowych powinny być waloryzowane na innych zasadach niż przyjęte w przepisach ogólnych, nie może być przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego. [...]. Nie jest więc sprawą Trybunału Konstytucyjnego rozstrzyganie, czy i w jakim zakresie w stosunku do poszczególnych grup zawodowych uzasadnione jest wprowadzenie odstępstw od unormowań przewidzianych w powszechnym systemie emerytalno-rentowym. [...] Trybunał stwierdza, iż na gruncie obowiązującej Konstytucji instytucja waloryzacji rent i emerytur jest istotnym

elementem prawa do zabezpieczenia społecznego, zagwarantowanego w art. 67 ust. 1 Konstytucji, odsyłającym jednak w zakresie i formie tego zabezpieczenia do regulacji ustawowej. Konieczne jest przy tym dokonanie odróżnienia prawa do waloryzacji, rozumianego jako uprawnienie do zachowania stałej wartości ekonomicznej przyznanych świadczeń emerytalnorentowych od metody podwyższania nominalnej wartości przysługujących świadczeń przyjętej w normujących waloryzację przepisach. Skutkiem wejścia w życie zakwestionowanych w punkcie pierwszym wniosku przepisów nie jest ani pozbawienie prawa do świadczeń, ani wyłączenie ich waloryzacji. Wprawdzie zakwestionowane przepisy zmieniły w stosunku do określonej grupy świadczeniobiorców [*in casu* – żołnierzy zawodowych] metodę (mechanizm) waloryzacji, zachowały jednak samo założenie stabilnej wartości ekonomicznej otrzymywanych świadczeń oraz przewidziały mechanizm umożliwiający jego urzeczywistnienie. Mimo zmiany przepisów istota instytucji przystosowującej wartość świadczeń emerytalno-rentowych do spadku siły nabywczej pieniądza, w którym wypłacane są świadczenia, nie została więc naruszona. Innymi słowy – w rozpatrywanej sprawie nie doszło do pozbawienia uprawnienia do waloryzacji świadczeń, ale jedynie do zmiany metody waloryzowania ich wysokości. Naruszenie oczekiwań co do przewidywanego poziomu przyszłych świadczeń nie stanowi samo przez się naruszenia prawa do waloryzacji. [...] W kontekście zmian w systemie waloryzacji emerytur i rent oraz przejścia w systemie powszechnym w 1995 r. na waloryzację cenową prawa emerytów służb mundurowych mogły być traktowane jako swego rodzaju grupowy przywilej. Przy wprowadzonej kompleksowej i gruntownej zmianie systemu ubezpieczeń społecznych zasada równości uzasadnia modyfikację sfery dotychczasowych uprawnień, chyba że miałyby one uzasadnienie w treści obowiązujących przepisów konstytucyjnych, co jednak nie ma miejsca w rozpatrywanej sprawie. W ocenie wnioskodawców szczególny charakter służby funkcjonariuszy mundurowych uzasadnia ich wyjątkowe traktowanie, także gdy chodzi o sposób waloryzacji przyznanych im świadczeń emerytalno-rentowych. Jednak zauważyć należy, że istotna podmiotowo różnica (podstawa zróżnicowania statusu prawnego) ma tu miejsce do czasu pozostawania w służbie (co wyraża się między innymi systemem płacenia składek i odrębnymi warunkami nabycia prawa do świadczeń), natomiast później osoba taka staje się przede wszystkim emerytem i winna zasadniczo podlegać ogólnym regulacjom dotyczącym tej grupy osób. Biorąc

pod uwagę omówiony wyżej zakres modyfikacji prawa do waloryzacji, który nie dotyczył istoty tego prawa oraz okoliczności uzasadniające tę modyfikację, a więc: dokonaną głęboką reformę całego systemu emerytalnego, potrzebę zachowania wewnętrznej sprawiedliwości i spójności systemu oraz kryzys w finansowaniu ubezpieczeń społecznych, Trybunał Konstytucyjny nie dopatrzył się w tym przypadku niezgodnego z ustawą zasadniczą arbitralnego ograniczenia zasady ochrony praw nabytych, stanowiącej element zasady państwa prawnego".

Pomimo odmiennych wzorców kontroli (w sprawie o sygn. akt K 4/99 podstawą kontroli był art. 2 Konstytucji i wywodzona z niego zasada ochrony praw nabytych), Trybunał Konstytucyjny odniósł się już do dwóch podstawowych problemów zgłoszonych przez skarżącą w niniejszym postępowaniu: zasadności utrzymywania odrębności mechanizmu waloryzacji dla emerytów mundurowych (w omawianej sprawie chodziło o emerytów wojskowych) oraz wartości ekonomicznej świadczenia, waloryzowanego w oparciu o zasady wynikające z ustawy o emeryturach z FUS. Ustosunkowując się do tych problemów, Trybunał uznał, że zniesienie waloryzacyjnych odrębności pomiędzy poszczególnymi grupami podmiotów jest uzasadnione tym, iż obecnie osoby te mają wspólny status prawny – emeryta, co powoduje, że utrzymywanie odrębności należy traktować jako przywilej. Odnosząc się zaś do zmiany mechanizmu waloryzacyjnego Trybunał podkreślił, że nie wpływa ona *per se* na stabilność wartości ekonomiczną świadczenia emerytalnego, która pozostaje zachowana.

Niniejsze ustalenia mają wprost odniesienie do sprawy skarżącej, gdyż wynika z nich, że sformułowane przez nią zarzuty były już rozpatrywane przez Trybunał Konstytucyjny, który nie podzielił poglądu o niekonstytucyjności takiego rozwiązania (ze względu jednak na odmienne wzorce kontroli Sejm nie stwierdził przesłanki umorzenia postępowania w oparciu o zasadę *ne bis in idem*).

2. W związku z powyższym, jedynie uzupełniająco w stosunku do przywołanej wyżej wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego, trzeba stwierdzić, że konfrontacja zakwestionowanej regulacji z gwarancjami wyrażonymi w art. 67 ust. 1 Konstytucji wypada pozytywnie.

Po pierwsze, czym innym jest ukształtowane prawo podmiotowe do świadczenia emerytalnego i sposobu ustalenia podstawy wymiaru jego wysokości (czego skarżąca nie kwestionuje), a czym innym mechanizm waloryzowania na

przyszłość ustalonego już świadczenia. Zmiana metody podwyższania wysokości świadczenia nie pozbawiła prawa do jego waloryzacji, a w konsekwencji sytuacja prawna skarżącej w zakresie istotnych elementów już ukształtowanego i przysługującego jej prawa do świadczenia nie ulega pogorszeniu (por. wyroki SN z: 1 września 2010 r., sygn. akt II UK 97/10 oraz 28 października 2010 r., sygn. akt II UK 109/10). Oznacza to, że prawo do zabezpieczenia społecznego skarżącej (tutaj: prawo do pobierania emerytury) nie zostało przez ustawodawcę w jakikolwiek sposób naruszone. Z tego powodu zarzut naruszenia art. 67 ust. 1 Konstytucji jest niezasadny.

Po drugie, w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w sprawach związanych z waloryzacją świadczeń emerytalno-rentowych wskazano, że do naruszenia art. 67 ust. 1 Konstytucji dochodzi w dwóch sytuacjach: „gdy świadczenia nie będą waloryzowane w danym okresie bądź gdy waloryzacja świadczeń sprowadzi przynajmniej część świadczeniobiorców poniżej poziomu minimum życiowego" (wyrok pełnego składu TK z 19 grudnia 2012 r., sygn. akt K 9/12). W niniejszej sprawie z kwestionowanych przepisów wprost wynika, że świadczenia są waloryzowane (*arg. ex* art. 6 u.e.m.). Równocześnie skarżąca nie wykazała, że obecny mechanizm waloryzacji spowodował, iż otrzymuje świadczenie, które nie zapewnia jej możliwości prowadzenia życia powyżej minimum życiowego. Na podstawie analizy obecnego mechanizmu waloryzacyjnego można dojść do wniosku wręcz przeciwnego, który wynika z tego, że *de lege lata* waloryzacja jest powiązana ze wzrostem cen i płac w danym roku, co powoduje, że jest on pochodną sytuacji ekonomiczno-rynkowej (art. 89 ust. 1 u.e.r.). Nie ulega więc wątpliwości, że taki kształt systemu indeksacyjnego świadczenia emerytalnego zapewnia, iż ma ono realną wartość nabywczą, co świadczy o zachowaniu prawa do zabezpieczenia społecznego. Równocześnie z ustawy o emeryturach z FUS wynika, że ustawodawca w celu wyrównania dysproporcji pomiędzy emeryturami przyznanymi wcześniej a emeryturami przysługującymi na podstawie tej ustawy wprowadził art. 179 u.e.r., zgodnie z którym wszystkie emerytury przyznane przed 1 stycznia 1999 r. podlegały dodatkowej waloryzacji wskaźnikiem 104,3%. Jak wynika z orzeczeń sądowych zapadłych w sprawie skarżącej, jej emerytura także została objęta omawianym wskaźnikiem. Wszystko zatem wskazuje (skarżąca nie przedstawiła żadnych argumentów temu przeczących), że świadczenie emerytalne

otrzymywane przez skarżącą ma realną wartość ekonomiczną. Z tego powodu nie może być mowy o naruszeniu art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Reasumując, zarzut niezgodności art. 6 u.e.m. z art. 67 ust. 1 Konstytucji mógłby być brany pod uwagę, gdyby analiza regulacji prawnej ekonomicznej wartości świadczeń emerytalnych wskazywała, że bezpośrednim skutkiem przyjętego w kwestionowanym przepisie mechanizmu waloryzacji jest doprowadzenie skarżącej poniżej poziomu minimum życiowego (por. wyrok pełnego składu TK z 19 grudnia 2012 r., sygn. akt K 9/12). W niniejszej sprawie taka sytuacja jednak nie występuje.

3. Warto też zauważyć, że art. 67 ust. 1 Konstytucji nie rozstrzyga sposobu waloryzowania emerytur. Jak podkreślał Trybunał Konstytucyjny, z przepisu tego „nie da się więc wyprowadzić konstytucyjnego prawa do jakiejkolwiek konkretnej postaci świadczenia na rzecz emerytów" (wyrok TK z 13 lutego 2007 r., sygn. akt K 46/05). Oznacza to, że ustawodawca ma tutaj szeroką swobodę wyboru wielu możliwych rozwiązań prawnych (por. orzeczenie pełnego składu TK z 15 października 1997 r., sygn. akt K 11/97; wyrok TK z 22 października 2001 r., sygn. akt SK 16/01). Innymi słowy, z przywołanego wzorca kontroli nie wynika norma prawna, zgodnie z którą ochrona wartości ekonomicznej emerytury pobieranej przez byłego funkcjonariusza służb mundurowych ma polegać na powiązaniu wysokości emerytury z aktualnymi płacami w służbach mundurowych.

4. Na koniec trzeba odnieść się też do stwierdzenia skarżącej, że organ ustawodawczy pozostaje w bezczynności, polegającej na tym, iż po ponownym wyłączeniu z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych funkcjonariuszy Policji przez art. 10 pkt 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 166, poz. 166) nie stworzono podstaw prawnych powrotu do stosowania mechanizmu waloryzacji emerytur policyjnych, który obowiązywał przed 1 stycznia 1999 r. (skarga, *petitum,* pkt 2). Przywołane stanowisko bazuje na założeniu – kwestionowanym w stanowisku Sejmu (patrz pkt IV.3 stanowiska) – że istnieje konstytucyjnie uwarunkowana konieczność powiązania waloryzacji emerytur byłych funkcjonariuszy służb mundurowych z aktualnymi płacami w służbach mundurowych. Ponieważ pogląd ten jest nietrafny, przeto i opierające się na nim stwierdzenie, że ustawodawca pozostaje w bezczynności, jest bezzasadne.

5. W związku z powyższym Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 6 u.e.m. **jest zgodny** z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU

Ewa Kopacz