

WYROK
z dnia 27 stycznia 2010 r.
Sygn. akt SK 41/07*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Ewa Łętowska – przewodniczący
Wojciech Hermeliński
Marek Mazurkiewicz
Janusz Niemcewicz
Andrzej Rzepliński – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżących oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 19 stycznia 2010 r., połączonych skarg konstytucyjnych:

- 1) Zdzisława Przybyły o zbadanie zgodności art. 2 ust. 1 pkt 1 i art. 5 ust. 2a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353, ze zm.) w zakresie, w jakim pozbawia emeryta wojskowego prawa do zaopatrzenia emerytalnego z zaliczeniem służby wojskowej do okresu składkowego oraz wyboru korzystniejszego świadczenia emerytalnego, z art. 2 oraz art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) Włodzimierza Spirydowicza o zbadanie zgodności art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy powołanej w punkcie 1, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 166, poz. 1609), z art. 2 oraz art. 32 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227), w brzmieniu obowiązującym od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 166, poz. 1609) do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 8, poz. 38), jest zgodny z art. 2 oraz art. 32 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417 oraz z 2009 r. Nr 56, poz. 459)

* Sentencja została ogłoszona dnia 8 lutego 2010 r. w Dz. U. Nr 21, poz. 110.

umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

UZASADNIENIE

I

1. Zdzisław Przybyła złożył skargę konstytucyjną 17 sierpnia 2007 r., natomiast 30 sierpnia 2007 r. skargę taką złożył Włodzimierz Spirydowicz (dalej: skarżący). Z. Przybyła w skardze konstytucyjnej wniósł o orzeczenie, że art. 2 ust. 1 pkt 1 i art. 5 ust. 2a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227; dalej: ustawa emerytalna) są niezgodne z art. 2 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w zakresie, w jakim pozbawiają emeryta wojskowego prawa do zaopatrzenia emerytalnego z zaliczeniem służby wojskowej do okresu składkowego oraz wyboru korzystniejszego świadczenia emerytalnego. W. Spirydowicz natomiast wniósł w skardze konstytucyjnej o stwierdzenie niezgodności art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy emerytalnej w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 166, poz. 1609 – dalej: ustawa nowelizująca) z art. 2 oraz art. 32 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji. Z uwagi na zbieżność przedmiotową obu skarg konstytucyjnych Prezes Trybunału Konstytucyjnego zarządził 17 stycznia 2008 r. ich łączne rozpoznanie.

Skargi zostały wniesione w związku z następującymi stanami faktycznymi:

Zdzisław Przybyła pełnił zawodową służbę wojskową na stanowisku komendanta Wojskowego Domu Wczasowego w Waplewie [dalej: WDW] w okresie od 9 września 1953 r. do 3 czerwca 1992 r. Od 4 czerwca 1992 r. kontynuował on tę pracę, ale jako pracownik cywilny wojska, nadal kierując WDW w pełnym wymiarze czasu pracy. Pracę tę wykonywał przez kolejne 13 lat, do 30 czerwca 2005 r.

Na podstawie decyzji z 18 sierpnia 1992 r. Wojskowego Biura Emerytalnego w Olsztynie pobierał emeryturę wojskową, także w czasie pracy w charakterze pracownika cywilnego wojska.

W dniu 21 marca 2006 r. Z. Przybyła złożył do ZUS w Olsztynie wniosek o przyznanie mu emerytury z FUS. Decyzją z 6 kwietnia 2006 r. ZUS w Olsztynie przyznał mu prawo do emerytury z FUS od 1 marca 2006 r., zawieszając ją jednocześnie z powodu pobierania przez skarżącego emerytury wojskowej. W wyniku zaskarżenia tej decyzji 22 września 2006 r. ZUS w Olsztynie wydał powtórna decyzję nr E-301282/15, uchylając poprzednią i jednocześnie odmawiając skarżącemu prawa do emerytury z FUS. Organ rentowy uzasadnił tę decyzję tym, że pierwotna decyzja o przyznaniu Z. Przybyłe emerytury została „mylnie wydana”, ponieważ skarżący pobiera już emeryturę wojskową, a w takiej sytuacji – zgodnie z obowiązującymi przepisami (art. 2 ust. 1 ustawy emerytalnej) druga emerytura nie przysługuje.

Od tej decyzji Z. Przybyła złożył odwołanie do Sądu Okręgowego w Olsztynie, który oddalił je wyrokiem z 21 grudnia 2006 r., sygn. akt IV U 2947/06. Sąd podzielił pogląd organu rentowego, że skarżącemu nie przysługuje prawo do emerytury, ponieważ zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy emerytalnej ubezpieczonemu nie można przyznać emerytury – na podstawie tego przepisu – w dniu złożenia wniosku o jej przyznanie Z. Przybyła miał już ustalone prawo do emerytury wojskowej. Sąd uznał jednocześnie, że przepis będący podstawą wydanego orzeczenia nie budzi zastrzeżeń konstytucyjnych i w związku z tym nie znalazł podstaw do zwrócenia się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy kwestionowany przepis jest niezgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

Od tego wyroku Z. Przybyła złożył apelację do Sądu Apelacyjnego – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Białymstoku, który wyrokiem z 31 maja 2007 r., sygn. akt III AUa 197/07, oddalił ją, dzieląc poglądy zarówno organu rentowego, jak i Sądu Okręgowego, że Z. Przybyła nie spełnia warunków do uzyskania emerytury z FUS. Sąd ustosunkował się również do zawartego w apelacji zarzutu niekonstytucyjności art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy emerytalnej i podzielił w tym zakresie stanowisko Sądu Okręgowego.

Drugi ze skarżących, W. Spirydowicz, uzyskał, na podstawie decyzji z 9 grudnia 1985 r. prawo do emerytury milicyjnej. Po odejściu ze służby milicyjnej skarżący zatrudnił się w charakterze pilota w PLL LOT na podstawie umowy o pracę. W PLL LOT pracował od stycznia 1986 r. do 18 maja 2005 r. 19 maja 2005 r. W. Spirydowicz złożył wniosek o rentę z tytułu niezdolności do pracy, jednak decyzją z 24 czerwca 2005 r., znak I – 406 762, ZUS Oddział we Wrocławiu odmówił mu prawa do renty na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy emerytalnej z powodu pobierania tzw. emerytury mundurowej.

Sąd Okręgowy we Wrocławiu wyrokiem z 10 stycznia 2006 r., sygn. akt IX – 1529/05, oddalił odwołanie skarżącego od tej decyzji, wskazując na brak podstaw do zmiany zaskarżonej decyzji.

Sąd Apelacyjny we Wrocławiu wyrokiem z 12 kwietnia 2007 r., sygn. akt III AUa 665/06, oddalił apelację W. Spirydowicza, uznając, że zarówno decyzja organu rentowego, jak i wyrok Sądu Okręgowego nie budzą zastrzeżeń. Powyższy wyrok W. Spirydowicz zaskarżył skargą kasacyjną, zarzucając naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 2 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 ustawy emerytalnej, polegające na „przyjęciu przez Sady I i II instancji (...), że powód, jako emeryt policyjny, nie jest objęty zakresem podmiotowym ustawy o emeryturach i rentach z FUS, a w konsekwencji uznanie, że powodowi nie przysługuje prawo wyboru świadczenia z FUS – renty z tytułu niezdolności do pracy i niezastosowanie przez oba Sady art. 95 ust. 1 ustawy, podczas, gdy powód jest objęty ustawą o emeryturach i rentach z FUS, gdyż otrzymywana przez niego emerytura policyjna nie była obliczona z uwzględnieniem okresów składkowych – zatrudnienia w PLL LOT w okresie od 1986 r. do 2005 r., a więc nie podlegał on wyłączeniu spod zakresu zastosowania ustawy o emeryturach i rentach z FUS, a w konsekwencji miał prawo wyboru świadczenia ustawy o emeryturach i rentach z FUS, a w konsekwencji miał prawo wyboru świadczenia z FUS dla niego korzystniejszego tj. renty z tytułu niezdolności do pracy”. Sąd Najwyższy w wyroku z 9 czerwca 2008 r., sygn. akt II UK 308/07, oddalił skargę kasacyjną W. Spirydowicza, dzieląc stanowisko zajęte przez Sąd Apelacyjny we Wrocławiu.

W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji obaj skarżący wskazali, że zaskarżone przez nich przepisy ustawy emerytalnej pozbawiły osoby mające ustalone prawo do emerytury wojskowej albo policyjnej, a także osoby niepozostające w służbie w dniu wejścia w życie ustawy emerytalnej, prawa do przyznania emerytury na podstawie przepisów ustawy o emeryturach i rentach z FUS oraz do wliczania do stażu składkowego okresu służby wojskowej przy ustalaniu prawa do świadczenia emerytalnego na podstawie ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Według skarżących, art. 2 ust. 1 pkt 1 i art. 5 ust. 2a ustawy emerytalnej są niezgodne z zasadami: ochrony praw słusznie nabytych, sprawiedliwości społecznej, zaufania obywateli do państwa oraz bezpieczeństwa prawnego.

Naruszenie ochrony praw słusznie nabytych polega – zdaniem skarżących – na tym, że zaskarżone przepisy wprowadzone ustawą nowelizującą ustawę emerytalną w sposób nagły i radykalnie niekorzystny (bez okresów przejściowych wprowadzenia nowych zasad) zmieniły sytuację prawną skarżących w zakresie ich konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego. Do 30 września 2003 r. skarżący mieli prawo wyboru świadczenia dla nich korzystniejszego, a niewątpliwie takim świadczeniem w obu

wypadkach byłoby świadczenie z FUS. Obaj skarżący zaznaczyli, że podejmując decyzję o odejściu ze służby wojskowej/milicyjnej i podjęciu pracy w charakterze pracowników kontraktowych, zakładali, że będą mieli prawo wyboru świadczeń emerytalnych/rentowych. W wyniku nowelizacji art. 2 ustawy emerytalnej skarżący utracili to prawo. Jak wskazali skarżący, zasada ochrony praw słusznie nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia i ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce oraz zapewnia ochronę praw podmiotowych, a także maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw tych praw, a więc sytuacji prawnych, w których spełnione zostały wszystkie zasadnicze przesłanki nabycia określonych praw podmiotowych. Skarżący zaznaczyli, że ustawodawca, wprowadzając 1 października 2003 r. zaskarżony art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy emerytalnej, nie dał skarżącym ani innym osobom w podobnej sytuacji prawnej żadnej możliwości przeciwdziałania niekorzystnym dla nich zmianom prawa.

W opinii skarżących, takie działanie ustawodawcy stanowi jednocześnie naruszenie zasady zaufania obywateli do państwa i zasady bezpieczeństwa prawnego. Zasada bezpieczeństwa prawnego nakazuje bowiem, ich zdaniem, poszanowanie istniejących stosunków prawnych, a przestrzeganie jej ma szczególne znaczenie w wypadku, gdy następują zmiany obowiązujących przepisów, zwłaszcza tych, które już znalazły zastosowanie jako czynnik kształtujący sytuację prawną ich adresatów.

Według skarżących, art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy emerytalnej jest również niezgodny z art. 32 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji, gdyż narusza konstytucyjne prawo skarżących do równego traktowania przez władze publiczne i równości w zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego.

W odniesieniu do tego zarzutu skarżący podnieśli, że art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy emerytalnej wyłącza z zakresu podmiotowego zastosowania ustawy wyłącznie ubezpieczonych mających ustalone prawo do emerytury określonej w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej.

Tym samym wprowadzone 1 października 2003 r. na mocy ustawy nowelizującej różnicowanie ubezpieczonych na mających prawo do emerytury w związku z wcześniejszą pracą w służbach mundurowych i na niemających ustalonego takiego prawa jest, zdaniem skarżących, dyskryminujące dla ubezpieczonych należących do pierwszej grupy i tym samym jest sprzeczne z zasadą równości wobec prawa wyrażoną w art. 32 Konstytucji.

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 18 kwietnia 2008 r. przedstawił stanowisko Sejmu w sprawie i wniósł o stwierdzenie, że art. 2 ust. 1 pkt 1 i art. 5 ust. 2a ustawy emerytalnej, w zakresie, w jakim pozbawia emeryta wojskowego zaopatrzenia emerytalnego z zaliczeniem służby wojskowej do okresu składkowego oraz wyboru korzystniejszego świadczenia emerytalnego, jest zgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

Marszałek Sejmu zauważył, że analiza obu systemów emerytalnych (klasycznego z FUS i tzw. mundurowego) prowadzi do wniosku, iż systemy te wykluczają możliwość dwukrotnego zaliczenia okresu służby – jako podstawy przyznania emerytury mundurowej, a następnie, na wniosek emeryta mundurowego – uznania tego okresu za okres składkowy uprawniający do świadczenia emerytalnego z ustawy emerytalnej.

Zdaniem Marszałka Sejmu, sugerowana przez skarżących zmiana stanu prawnego spowodowałaby naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej i równości, a zaskarżony art. 5 ust. 2a ustawy emerytalnej respektuje wspomniane zasady.

Według Marszałka Sejmu, bezpodstawne są również zarzuty skarżących, że zaskarżone przepisy naruszają ich prawo do zabezpieczenia społecznego i prawo do wyboru świadczenia korzystniejszego, gdyż skarżący korzystają już z przysługujących im uprawnień do emerytury mundurowej w najwyższym wymiarze, prawo wyboru formy zabezpieczenia społecznego jest zaś bezprzedmiotowe, skoro nie przysługują im inne świadczenia emerytalne lub rentowe.

Marszałek Sejmu stwierdził, że zaskarżona regulacja nie narusza również zasady ochrony praw słusznie nabytych, ponieważ skarżący nie nabyli prawa do emerytury na podstawie przepisów ustawy emerytalnej, treść zaskarżonych przepisów zaś jest zgodna z zasadą sprawiedliwości społecznej i zasadą równości.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 23 maja 2008 r. przedstawił stanowisko w sprawie i wniósł o stwierdzenie, że art. 2 ust. 1 pkt 1 i art. 5 ust. 2a ustawy emerytalnej są zgodne z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji. Jednocześnie Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, w zakresie obejmującym skargę konstytucyjną W. Spirydowicza, ze względu na niedopuszczalność orzekania.

Uzasadniając swoje stanowisko, Prokurator Generalny stwierdził, że treść zaskarżonych przepisów wskazuje na ograniczenie uprawnień tzw. służb mundurowych w zakresie świadczeń emerytalnych, ale tylko wówczas, gdy dotyczy to osób, które wcześniej – przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej, a więc do 30 września 2003 r. – nabyły uprawnienia emerytalne lub rentowe na podstawie przepisów obejmujących te służby. Prokurator Generalny, powołując się na tezy wyrażone w wyroku TK z 12 lutego 2008 r. (sygn. SK 82/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 3), stwierdził, że celem prawa do zabezpieczenia społecznego jest zapewnienie środków do utrzymania w warunkach obniżonej zdolności do zarabkowania spowodowanej niezdolnością do pracy, a od ustawodawcy zwykłego zależy model i sposób realizacji tego prawa. Taka regulacja akceptuje dużą swobodę działania legislacyjnego pozostawioną parlamentowi w zakresie urzeczywistniania prawa do zabezpieczenia społecznego. W ramach tej swobody, zdaniem Prokuratora Generalnego, do ustawodawcy należy również wybór rozwiązań, które uważa za optymalne. W związku z tym, według Prokuratora Generalnego, nie można uznać, że zaskarżone przepisy godzą w prawo do zabezpieczenia społecznego.

Ustosunkowując się do zarzutu naruszenia zasady równości i sprawiedliwości społecznej, Prokurator Generalny stwierdził, że wyodrębnienie z grupy ogółu osób ubezpieczonych na podstawie przepisów dotyczących emerytur i rent z FUS osób, które przed złożeniem wniosku o przyznanie świadczeń w tym systemie uzyskały wcześniej tzw. emeryturę mundurową, nie budzi zastrzeżeń, gdyż regulacja zawarta w zaskarżonych przepisach odnosi się do wszystkich podmiotów charakteryzujących się taką samą cechą istotną. Natomiast kwestionowane przez skarżących zróżnicowanie – polegające na wyłączeniu z uprawnień emerytalnych osób mających już prawo do emerytury mundurowej – należy, zdaniem Prokuratora Generalnego, uznać za racjonalne i nienaruszające istoty prawa wynikającego z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Według Prokuratora Generalnego, zróżnicowanie wprowadzone przez zaskarżone przepisy jest również zgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej, gdyż nie jest arbitralne.

W odniesieniu do skargi W. Spirydowicza, Prokurator Generalny stwierdził, że jej merytoryczne rozpatrzenie przez Trybunał jest niedopuszczalne ze względu na brak spełnienia przesłanki subsydiarności, gdyż od wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z 12 kwietnia 2007 r., sygn. akt III A Ua 665/06 została złożona przez skarżącego skarga kasacyjna, którą Sąd Najwyższy przyjął postanowieniem z 21 lutego 2008 r., sygn. akt II

UK 308/07, jednak w momencie formułowania przez Prokuratora Generalnego swojego stanowiska w sprawie, skarga ta nie została jeszcze rozpoznana.

4. Pełnomocnik skarżącego Z. Przybyły w piśmie z 4 stycznia 2010 r. podtrzymał dotychczasowe żądania skarżącego i uzasadniające je stanowisko wyrażone w skardze konstytucyjnej, jak również – odnosząc się do skargi konstytucyjnej drugiego skarżącego – W. Spirydowicza – w pełni ją zaaprobował. Jednocześnie – ze względu na przyjętą przez Sejm w grudniu 2008 r. nowelizację zaskarżonego art. 2 ust. 1 ustawy emerytalnej przywracającą możliwość uzyskania świadczenia emerytalnego lub rentowego dla osób pobierających emerytury i renty wojskowe/mundurowe – zmienił żądanie skargi poprzez orzeczenie, że art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy emerytalnej obowiązujący w okresie od 1 października 2003 r. do 4 lutego 2009 r. był niezgodny z art. 2 i art. 32 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji, z pozostawieniem dotychczasowego żądania stwierdzenia niekonstytucyjności art. 5 ust. 2a ustawy emerytalnej.

Ustosunkowując się do stanowisk uczestników postępowania dotyczących zasadności wniesionych skarg konstytucyjnych, dodatkowo podniósł, że każda osoba opłacająca składkę ubezpieczeniową powinna mieć z tego tytułu prawa do świadczeń. Co prawda, istnieje konstytucyjny obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, które określają ustawy, to jednak nałożenie obowiązku opłacania składek w ustawie bez gwarancji jakichkolwiek świadczeń powoduje, że ma się tu do czynienia z rodzajem ukrytej daniny wprowadzonej wbrew Konstytucji. Skarżący Z. Przybyła podniósł, że ustawodawca nie wskazuje przecież, iż jest to rodzaj daniny publicznej czy podatku, ale że jest to składka. A jeśli nie ma za nią prawa do świadczeń, to podstawa prawna nakazująca jej opłacanie jest dotknięta błędem. Zdaniem skarżącego Z. Przybyły, następuje w takiej sytuacji naruszenie zasady określoności prawa, a w konsekwencji zasady sprawiedliwości społecznej, co jest niezgodne z art. 2 Konstytucji.

Zdzisław Przybyła wskazał, że powyższa sytuacja ma miejsce przede wszystkim w stosunku do żołnierzy i funkcjonariuszy, którzy nabyli prawo do pełnej (75% ostatniego uposażenia) emerytury i nie mogą w żaden sposób skorzystać z wpłaconych do ZUS składek na emeryturę i rentę. Zwiększyć podstawę pobieranego świadczenia emerytalnego o 1,3% za każdy rok pracy mogą bowiem tylko żołnierze i funkcjonariusze nieposiadający pełnej wysługi emerytalnej. W świetle tego, zdaniem Z. Przybyły, ustawodawca różnicuje prawa żołnierzy i funkcjonariuszy służb mundurowych w zakresie wpływu pobieranych i wpłacanych do ZUS składek w okresie ich pracy na wysokość pobieranych przez nich świadczeń emerytalnych, co jest niezgodne z wykładnią zawartą w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego dotyczącą rozumienia zasady równości i sprawiedliwości społecznej, gdyż osoby te pomimo wspólnej cechy w zakresie treści danego uregulowania, nie są równo traktowane, czego nie biorą pod uwagę uczestnicy postępowania w swoich stanowiskach wyrażonych w odpowiedzi na skargi konstytucyjne.

Nieuzasadnione jest też, zdaniem Z. Przybyły, stanowisko Sejmu wyrażone w odpowiedzi na skargi konstytucyjne skarżących, a dotyczące stwierdzenia, iż w wypadku zaliczenia okresów służby do wysługi lat uprawniającej do zaopatrzenia emerytalnego, okres ten nie mógł być na wniosek emeryta wojskowego lub mundurowego uznany za okres składkowy uprawniający do świadczenia emerytalnego z ustawy o emeryturach i rentach z FUS, w przypadku wyboru przez niego świadczenia emerytalnego na podstawie tej ustawy, a to ze względu na zasadę jednokrotnego zaliczania okresów służby do wysługi.

Zdaniem Z. Przybyły, w wypadku obu skarżących sytuacja taka nie zachodzi, gdyż uprawniony żołnierz (funkcjonariusz) lub emeryt wojskowy (mundurowy) ma jedynie prawo do wyboru jednego świadczenia, a więc wybierając konkretne świadczenie

emerytalne „mundurowe” czy też „cywilne”, będzie miał okres służby zaliczany do wysługi emerytalnej tylko raz. W opinii skarżącego, naruszenie zasady jednokrotnego zaliczania okresów służby do świadczeń emerytalnych miałoby tylko miejsce w wypadku równoczesnego korzystania z emerytury „mundurowej” i „cywilnej”, a więc korzystania z dwóch świadczeń.

Według Z. Przybyły, naruszenie zasady równości i sprawiedliwości społecznej w stosunku do żołnierzy i funkcjonariuszy, którzy nabyli prawo do pełnej emerytury, świadczących nadal pracę, nie likwiduje także nowelizacja art. 2 ust. 1 ustawy emerytalnej przywracająca możliwość uzyskania świadczenia emerytalnego lub rentowego osobom pobierającym emerytury i renty mundurowe, skoro nie uchylono (zmieniono) art. 5 ust. 2a tej ustawy, który uniemożliwia zaliczenia okresu służby do wysługi emerytalnej. Osoba posiadająca 30-letni i dłuższy okres służby (a więc pobierająca świadczenie w najwyższej wysokości 75% podstawy wymiaru), kontynuując przez kilkanaście lat pracę i odprowadzając składki na ZUS, nie nabędzie świadczenia emerytalnego, gdyż nie zdąży ze względu na wiek spełnić wymogu posiadania 25 lat okresów składkowych i nieskładkowych, jak miało to miejsce w sprawie skarżącego Z. Przybyły.

Zdaniem skarżącego, dokonanie nowelizacji ustawy emerytalnej z 5 grudnia 2008 r. świadczy o tym, że organy państwowe zdawały sobie sprawę z faktu niekonstytucyjności tego przepisu, lecz nie uchylając równocześnie art. 5 ust. 2a ustawy emerytalnej, stworzyły jedynie iluzję skorzystania z wyboru świadczenia korzystniejszego.

Z. Przybyła ustosunkował się również do opinii Ministra Pracy i Polityki Społecznej, dotyczącej oszacowania skutków finansowych w zakresie przedmiotowych skarg konstytucyjnych w wysokości 600 mln zł w skali rocznej. Stwierdził, że powyższa kwota jest dalece, nawet dziesięciokrotnie, przeszacowana. Przyjmując, że w 2007 r. emerytury wojskowe i funkcjonariuszy otrzymywało około 250 tys. Osób, trudno domniemywać, aby 200 tys. z nich, tj. 80 % emerytów, podjęło zatrudnienie, zwłaszcza biorąc pod uwagę trudny rynek pracy i małą przydatność uzyskanych w trakcie służby kwalifikacji zawodowych.

II

Na rozprawie 19 stycznia 2010 r. Prokurator Generalny zmodyfikował swoje dotychczasowe stanowisko wyrażone w piśmie z 23 maja 2008 r., odstępując od wniosku o umorzenie postępowania w zakresie obejmującym skargę konstytucyjną W. Spirydowicza ze względu na niedopuszczalność orzekania. Prokurator Generalny wyjaśnił, że konieczność umorzenia postępowania aktualnie nie zachodzi, gdyż Sąd Najwyższy wyrokiem z 9 czerwca 2008 r., sygn. akt II UK 308/07, oddalił złożoną przez W. Spirydowicza skargę kasacyjną. W pozostałym zakresie Prokurator Generalny podtrzymał swoje stanowisko. Pozostali uczestnicy postępowania w całości podtrzymali swoje dotychczasowe stanowiska zajęte w pismach.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje:

1. Kwestia dopuszczalności wydania wyroku w rozpatrywanej sprawie w kontekście zmiany treści art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy.

1.1. Jeden z dwóch przedmiotów kontroli w rozpatrywanej sprawie – art. 2 ust. 1 pkt 1 z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227; dalej: ustawa emerytalna) – został

zmieniony przez art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 8, poz. 38, dalej: ustawa nowelizacyjna).

Na mocy tej nowelizacji art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy emerytalnej otrzymał następujące brzmienie: „Świadczenia na warunkach i w wysokości określonych w ustawie przysługują ubezpieczonemu – w przypadku spełnienia warunków do nabycia prawa do świadczeń pieniężnych z ubezpieczeń emerytalnego i rentowych Funduszu Ubezpieczeń Społecznych”.

1.2. Ustawa nowelizacyjna weszła w życie 5 lutego 2009 r. W tym momencie nastąpiła więc utrata mocy obowiązującej zaskarżonej normy prawnej rekonstruowanej z art. 2 ust. 1 pkt 1 w brzmieniu sprzed nowelizacji.

Trybunał zaznacza, że wprowadzona nowelizacja, zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy nowelizacyjnej, miała m. in. na celu umożliwienie emerytowanym żołnierzom i funkcjonariuszom służb mundurowych pobierającym emeryturę „mundurową” zgłoszenia wniosku o przyznanie emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, na zasadach i w wysokości określonych w ustawie emerytalnej. W uzasadnieniu projektu ustawy rząd wskazał, że w wypadku żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy służb mundurowych, którzy wstąpili do służby przed 2 stycznia 1999 r., przy ustalaniu emerytury zarówno mundurowej, jak i emerytury z FUS uwzględnia się okresy zawodowej służby oraz okresy składkowe i nieskładkowe wymienione w ustawie emerytalnej. Przepisy ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 166, poz. 1609, ze zm.) wprowadziły od 1 października 2003 r. zasadę, że osoba mająca ustalone prawo do emerytury „mundurowej” z uwzględnionymi okresami zarówno zawodowej służby jak i okresami podlegania ubezpieczeniom społecznym (okresami składkowymi i nieskładkowymi), nie ma prawa do emerytury z FUS. W związku z tym – jak podkreślił rząd – do tej grupy świadczeniobiorców nie miała zastosowania generalna zasada polskiego systemu emerytalnego, zgodnie z którą (art. 95 ust. 1 ustawy emerytalnej) w razie zbiegu u jednej osoby prawa do kilku świadczeń wypłaca się jedno z tych świadczeń – wyższe lub wybrane przez zainteresowanego. Wprowadzona nowelizacja oznacza, że osoba pobierająca emeryturę „mundurową”, jeżeli spełnia ogólne warunki do uzyskania emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, to znaczy w wypadku mężczyzny, ma co najmniej 25-letni okres składkowy i osiągnięty wiek 65 lat, będzie mogła wystąpić o przyznanie emerytury z FUS. W razie przyznania jej tej emerytury, wypłata emerytury „mundurowej” zostanie wstrzymana. Innymi słowy, wprowadzona nowelizacja przywróciła w tym zakresie, zdaniem rządu, poprzedni stan prawny – sprzed 1 października 2003 r. – zgodnie z którym, w razie zbiegu uprawnień do dwóch świadczeń zainteresowanemu przysługuje prawo wyboru świadczenia (por. s. 3-4 uzasadnienia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, druk sejmowy nr 1109).

1.3. Warto jednak dodać, że oceniając skutki projektu ustawy nowelizującej Rada Ministrów stwierdziła, iż skutek finansowy umożliwienia emerytowanym żołnierzom i funkcjonariuszom służb mundurowych pobierającym emeryturę „mundurową” przyznawania emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na zasadach i w wysokości określonych w ustawie o emeryturach i rentach z FUS będzie znikomy. Wynikać ma to stąd, że emerytowi „mundurowemu”, zgodnie z obowiązującymi przepisami, nie wlicza się do okresu wymaganego do emerytury z FUS okresu służby mundurowej. Oznacza to

konieczność przepracowania poza służbą mundurową co najmniej dodatkowych 25 lat w ramach ubezpieczenia pracowniczego. W konsekwencji – staż pracy takiego emeryta musiałby wynieść w sumie co najmniej 40 lat, a jedynie część ubezpieczeniowa stanowiłaby podstawę naliczenia emerytury z FUS. W praktyce oznacza to – jak stwierdził rząd w uzasadnieniu projektu ustawy – że liczba takich osób będzie znikoma (por. s. 11 uzasadnienia projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, *druk sejmowy* nr 1109).

1.4. Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Artykuł 39 ust. 3 wspomnianej ustawy stanowi jednakże, że „przepisu ust. 1 pkt 3 nie stosuje się, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw.” Zgodnie z ustaloną linią orzeczniczą Trybunału wydanie orzeczenia co do *meritum* jest konieczne ze względu na ochronę konstytucyjnych praw i wolności wówczas, gdy zostaną spełnione łącznie trzy warunki:

- po pierwsze, przepis będący przedmiotem oceny zawiera treści normatywne odnoszące się do sfery praw i wolności konstytucyjnie chronionych;
- po drugie, nie istnieje inny, alternatywny instrument prawny (poza uznaniem przepisu za niekonstytucyjny), który mógłby spowodować zmianę sytuacji prawnej ukształtowanej definitywnie, zanim ów przepis utracił moc obowiązującą;
- po trzecie, ewentualna eliminacja danego przepisu z systemu prawnego stanowić będzie skuteczny środek dla przywrócenia ochrony praw naruszonych obowiązaniem kwestionowanej regulacji prawnej (por. wyrok z 21 maja 2001 r., sygn. SK 15/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 85).

Dodatkowo – jeżeli uwzględnienie powyższych przesłanek nie da wyniku jednoznacznego, należy przyjąć swoiste domniemanie konieczności merytorycznego rozpoznania sprawy. (por. wyroki z: 11 grudnia 2001 r., sygn. SK 16/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 257; 2 grudnia 2002 r., sygn. SK 20/01, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 89; postanowienia z: 3 lutego 2004, sygn. SK 12/02, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 11 i 12 grudnia 2005 r., sygn. SK 4/03, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 143). Trybunał orzekł ponadto, że „uznanie celowości objęcia kontrolą [...] przepisu na podstawie art. 39 ust. 3 nie przesądza jeszcze *per se* o kierunku rozstrzygnięcia” (sygn. SK 15/00).

1.5. Mając powyższe na uwadze, Trybunał bada, czy w rozpatrywanej sprawie, zachodzą wszystkie trzy przesłanki umożliwiające merytoryczne rozpoznanie sprawy w sytuacji, gdy zaskarżony przepis utracił moc obowiązującą (w tym wypadku zmieniła się jego treść, a więc utracił moc obowiązującą w wersji zaskarżonej w skargach Z. Przybyły oraz W. Spirydowicza).

1.5.1. W odniesieniu do pierwszego warunku Trybunał zauważa, że art. 2 ust. 1 pkt 1 zarówno w poprzedniej, jak i w aktualnej wersji dotyczy sfery praw i wolności konstytucyjnych, gdyż reguluje warunki przyznania prawa do świadczeń emerytalnych lub rentowych z FUS, które to świadczenia realizują konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego zapisane w art. 67 ust. 1 Konstytucji.

1.5.2. Odnosząc się do kwestii spełnienia drugiej z wymienionych przesłanek, Trybunał stwierdza, że ustawodawca, uchwalając ustawę nowelizującą z 5 grudnia 2008 r., nie zawarł w niej przepisów przejściowych. W związku z tym należy przyjąć, że nowy stan

prawny – obowiązujący od 5 lutego 2009 r. – ma zastosowanie wobec wszystkich emerytów i rencistów mundurowych/wojskowych. Skarżący mogą wystąpić w obowiązującym stanie prawnym z wnioskiem o przyznanie im świadczenia emerytalnego czy też rentowego z FUS. Świadczenie to zostanie im przyznane, jeśli spełniają ogólne warunki przyznania takiego świadczenia. Świadczenie takie będzie jednak naliczane od momentu wejścia w życie ustawy z 5 grudnia 2008 r. nowelizującej ustawę emerytalną, czyli od 5 lutego 2009 r. Oznacza to, że nie ma innego instrumentu prawnego (poza uznaniem przepisu za niekonstytucyjny), który mógłby zmienić sytuację prawną skarżących z okresu od 1 października 2003 r. do 4 lutego 2009 r. (czyli okresu obowiązywania art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy emerytalnej w brzmieniu zaskarżonym w obu skargach konstytucyjnych).

Ponieważ sytuacja prawna obu skarżących we wskazanym powyżej okresie została ukształtowana definitywnie i wyrok TK stwierdzający niekonstytucyjność zaskarżonej regulacji byłby jedynym instrumentem pozwalającym na zmianę tej sytuacji prawnej, Trybunał stwierdza, że spełniony jest w powyższej sprawie również drugi warunek dopuszczalności badania merytorycznego zgodności z Konstytucją przepisu, który utracił moc obowiązującą.

1.5.3. W kontekście spełnienia trzeciego warunku dopuszczalności wydania merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawie Trybunał zauważa, że ewentualna eliminacja danego przepisu z systemu prawnego dokonana na podstawie wyroku Trybunału stanowiłaby skuteczny środek dla przywrócenia ochrony praw naruszonych obowiązaniem kwestionowanej regulacji prawnej. Należałoby bowiem w takim wypadku uznać, że miejsce zakwestionowanej normy prawnej zajmie poprzednio obowiązująca norma prawna – czyli norma rekonstruowana z art. 2 ust. 1 ustawy emerytalnej w brzmieniu sprzed 1 października 2003 roku. Przyjęcie takiego rozwiązania umożliwiłoby skarżącym zwrócenie się do organu emerytalnego lub rentowego z wnioskiem o naliczenie im korzystniejszego dla nich świadczenia z FUS również za okres sprzed wejścia w życie obowiązującej wersji art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy emerytalnej, czyli sprzed 5 lutego 2009 r.

W tym miejscu Trybunał podkreśla również, że sytuacja prawna skarżącego Z. Przybyły i skarżącego W. Spirydowicza ukształtowana na podstawie wyroku stwierdzającego niekonstytucyjność art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy emerytalnej byłaby odmienna. Eliminacja z systemu prawnego zaskarżonej wersji art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy emerytalnej w brzmieniu obowiązującym od 1 października 2003 r. do 4 lutego 2009 r. stanowiłaby skuteczny (rzeczywisty) środek ochrony praw i wolności jedynie jednego ze skarżących – W. Spirydowicza. W razie uznania zaskarżonej wersji art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy emerytalnej za niezgodny z Konstytucją mógłby on zwrócić się do organu rentowego o przyznanie mu korzystniejszej – w jego wypadku – renty z FUS, która naliczana byłaby od momentu uznania go za niezdolnego do pracy z powodu przebytego zawału serca, czyli od maja 2005 r.

Ewentualne uznanie niekonstytucyjności art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy emerytalnej w brzmieniu zaskarżonym w skargach konstytucyjnych nie zmieniłoby natomiast sytuacji prawnej drugiego ze skarżących – czyli Z. Przybyły, gdyż – jak wskazały w uzasadnieniach swych rozstrzygnięć oba sądy rozpatrujące jego sprawę – zgodnie z obowiązującym prawem nie spełnia on warunku określonego w ustawie emerytalnej stażu pracy. Sytuacji prawnej tego skarżącego nie zmieniła również nowelizacja ustawy emerytalnej z 5 grudnia 2008 r., która pozostawiła art. 5 ust. 2a ustawy emerytalnej brzmieniu zaskarżonym przez Z. Przybyły w skardze konstytucyjnej. Z kolei W. Spirydowicz – może na dzień dzisiejszy – zwrócić się do organu emerytalno-rentowego o przyznanie mu świadczenia korzystniejszego czyli renty z FUS (zamiast emerytury

milicyjnej), jednak naliczenie świadczenia korzystniejszego nastąpić może od daty wejścia w życie ustawy nowelizującej z 5 grudnia 2008 r. (czyli od 5 lutego 2009 r.).

1.6. Biorąc pod uwagę wszystkie wskazane wyżej okoliczności, Trybunał uznaje, że konieczne jest rozstrzygnięcie co do *meritum* kwestii zgodności art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy emerytalnej w brzmieniu zaskarżonym w obu rozpatrywanych skargach konstytucyjnych – mimo utraty mocy obowiązującej normy prawnej rekonstruowanej z treści tego przepisu w brzmieniu sprzed nowelizacji ustawą nowelizującą z 5 grudnia 2008 r. Trybunał zaznacza również w tym miejscu, że rozstrzygając poniżej kwestię zgodności art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy emerytalnej ze wskazanymi przez skarżących wzorcami kontroli, Trybunał orzeka o art. 2 ust. 1 pkt 1 o treści sprzed nowelizacji z 5 grudnia 2008 r. Zatem ilekroć mowa będzie o art. 2 ust. 1 pkt 1 Trybunał ma na myśli przepis ustawy emerytalnej w poprzednio obowiązującej wersji (od 1 października 2003 r. do 4 lutego 2009 r.).

2. Kwestia przedmiotu oraz wzorców kontroli wskazanych w skargach konstytucyjnych w kontekście dopuszczalności orzekania przez Trybunał w rozpatrywanej sprawie.

2.1. Rozpatrywana sprawa zawisła przed TK w wyniku wniesienia dwóch skarg konstytucyjnych. Prezes Trybunału Konstytucyjnego zarządził 17 stycznia 2008 r. ich łączne rozpoznanie z uwagi na zbieżność przedmiotową. Trybunał zaznacza jednak na wstępie, że zakresy zaskarżenia skarg konstytucyjnych Z. Przybyły oraz W. Spirydowicza nie są identyczne.

Skarżący Z. Przybyła wniósł o orzeczenie, że art. 2 ust. 1 pkt 1 i art. 5 ust. 2a ustawy emerytalnej są niezgodne z art. 2 i art. 32 Konstytucji w zakresie, w jakim pozbawiają emeryta wojskowego prawa do zaopatrzenia emerytalnego, zaliczenia służby wojskowej do okresu składkowego oraz wyboru korzystniejszego świadczenia emerytalnego. Natomiast W. Spirydowicz wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy emerytalnej z art. 2 oraz art. 32 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji. Wynika stąd, że przedmiot zaskarżenia został szerzej ujęty w skardze Z. Przybyły – zaskarżył on bowiem dwa przepisy ustawy emerytalnej: art. 2 ust. 1 oraz art. 5 ust. 2a, podczas gdy W. Spirydowicz wniósł o stwierdzenie niekonstytucyjności tylko art. 2 ust. 1 ustawy emerytalnej. Ze względu na łączne rozpoznanie obu skarg konstytucyjnych, Trybunał musi zbadać problem dopuszczalności orzekania co do *meritum* w stosunku do obu wskazanych przez jednego ze skarżących przepisów ustawy emerytalnej.

2.2. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji „każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji.” Oznacza to, że w sprawach zawisłych przed TK w wyniku wniesienia skarg konstytucyjnych Trybunał może orzekać co do *meritum* jedynie w odniesieniu do przepisów, które były podstawą prawną ostatecznego rozstrzygnięcia sądu lub organu administracji o prawach lub wolnościach obywatelskich. Powstaje pytanie, czy obydwa zaskarżone przepisy spełniają ten konstytucyjny warunek.

2.3. Art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy emerytalnej w zaskarżonej wersji stanowił, że:

„świadczenia na warunkach i w wysokości określonych w ustawie przysługują ubezpieczonym – w razie spełnienia warunków do nabycia prawa do świadczeń

pieniężnych z ubezpieczeń emerytalnego i rentowych Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, z wyjątkiem ubezpieczonych, którzy mają ustalone prawo do emerytury określonej w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej, obliczonej z uwzględnieniem okresów składkowych o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-3, 5 i 7-10 oraz w ust. 2”.

Zgodnie natomiast z art. 5 ust. 2a ustawy emerytalnej

„okresów, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 4 i pkt 6 lit. a-e i g nie uwzględnia się przy ustalaniu prawa do emerytury i renty oraz obliczaniu ich wysokości, jeżeli z ich tytułu ustalono prawo do świadczeń pieniężnych określonych w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym osób, o których mowa w art. 2 ust. 2”.

2.4. Sąd Okręgowy w Olsztynie, IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (dalej Sąd Okręgowy w Olsztynie), w uzasadnieniu wyroku z 21 grudnia 2006 r. w sprawie Z. Przybyły stwierdził, że:

„w świetle przywołanego unormowania wynikającego z art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z 17 grudnia 1998 roku, ubezpieczonemu nie przysługuje prawo do emerytury na podstawie przepisów tejże ustawy, bowiem w dacie złożenia wniosku o emeryturę tj. w dniu 21 marca 2006 r. miał on ustalone prawo do emerytury wojskowej (...) Wnioskodawcy przyznano i obliczono emeryturę wojskową za 41 lat wysługi emerytalnej – (decyzja emerytalna k 14 akt MON)”.

Sąd ten zauważył jednak, że:

„Niezależnie od powyższego, przy orzekaniu w niniejszej sprawie – zdaniem Sądu – nie można było pominąć art. 5 ust. 2a ustawy. (...) Tak więc biorąc pod uwagę tylko okres składkowy (po wyłączeniu służby wojskowej) wnioskodawca nie spełnia warunku dotyczącego stażu pracy, który w jego wypadku wynosi 18 lat, 2 miesiące i 8 dni”.

Argumentację tę powtórzył w istocie w sprawie Z. Przybyły Sąd Apelacyjny – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Białymstoku, III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (dalej: Sąd Apelacyjny w Białymstoku). W uzasadnieniu wyroku z 31 maja 2007 r., w którym oddalił apelację tego skarżącego, Sąd Apelacyjny w Białymstoku stwierdził, że

„w sprawie niesporne jest, że decyzją z 18.08.1992 r. Wojskowe Biuro Emerytalne w Olsztynie przyznało Zdzisławowi Przybyłemu emeryturę wojskową na podstawie przepisów ustawy z 16.12.1972 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin. Przyznana emerytura wyniosła 100% podstawy wymiaru. Wprawdzie z decyzji przyznającej emeryturę wynika, że do jej wyliczenia przyjęto okresy składkowe przed służbą wojskową tj: art. 15.11.1950 r. do 30.05.1951 r., od 18.06.1951 r. do 24.04.1952 r., od 4.07.1952 r. do 13.08.1952 r., od 1.09.1952 r. do 8.09.1953 r., to jednakże te okresy nie miały wpływu na wysokość emerytury, z uwagi na treść art. 11 i 15 ustawy z 16 XII 1972 r.”

Sąd Apelacyjny w Białymstoku wskazał również na treść art. 27 ustawy emerytalnej, zgodnie z którym ubezpieczonym urodzonym przed 1 stycznia 1949 r. przysługuje emerytura, jeżeli spełnili łącznie następujące warunki:

- 1) osiągnęli wiek emerytalny wynoszący co najmniej 65 lat dla mężczyzn,
- 2) mają okres składkowy i nieskładkowy wynoszący co najmniej 25 lat dla mężczyzn.

Sąd Apelacyjny zaznaczył, że mając na uwadze art. 5 ust. 2a ustawy emerytalnej Z. Przybyła legitymuje się okresem składkowym wynoszącym łącznie 14 lat 8 miesięcy 3 dni, zatem nie spełnia warunków do otrzymania emerytury na podstawie ustawy emerytalnej.

Przytoczone fragmenty uzasadnień Sądu Okręgowego w Olsztynie i Sądu Apelacyjnego w Białymstoku mogą sugerować, że podstawą prawną rozstrzygnięcia Sądu Okręgowego obok art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy emerytalnej był również art. 5 ust. 2a tej ustawy. Wniosek taki jest jednak mylny, gdyż art. 5 ust. 2a ma zastosowanie wyłącznie do tych osób, które nie mają jeszcze ustalonego prawa do emerytury mundurowej albo wojskowej. W sprawie Z. Przybyły przepis ten nie miał więc zastosowania. Rozważania Sądu Okręgowego i Apelacyjnego w uzasadnieniach wspomnianych orzeczeń dotyczą hipotetycznej sytuacji, w której Z. Przybyła nie miałby jeszcze ustalonego prawa do emerytury wojskowej. W takim wypadku miałby zastosowanie art. 5 ust. 2a ustawy emerytalnej. Sąd Okręgowy oraz Sąd Apelacyjny wskazały, że w takiej hipotetycznej sytuacji Z. Przybyła również nie miałby prawa do emerytury z FUS, gdyż przy zastosowaniu art. 5 ust. 2a ustawy emerytalnej nie spełniałby on warunku dotyczącego stażu pracy.

Wynika stąd, że podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia o prawach i wolnościach Z. Przybyły był wyłącznie art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy emerytalnej, co w konsekwencji powoduje konieczność umorzenia postępowania w zakresie dotyczącym art. 5 ust. 2a tejże ustawy. Badanie konstytucyjności tego przepisu jest w rozstrzyganej sprawie niedopuszczalne, ponieważ zaskarżenie tego przepisu nie spełnia wymogu wynikającego z art. 79 ust. 1 Konstytucji – art. 5 ust. 2a ustawy emerytalnej nie jest przepisem, na podstawie którego sąd lub organ administracji orzekł ostatecznie o prawach lub wolnościach Z. Przybyły.

2.5. Kolejną kwestią wymagającą ustalenia przed rozpatrzeniem sprawy co do *meritum* jest problem wzorców konstytucyjnych przywołanych przez skarżących. W obu skargach konstytucyjnych przywołanymi w *petitum* przepisami konstytucyjnymi, które mają stanowić wzorce kontroli, są art. 2 oraz art. 32 Konstytucji. W skardze W. Spirydowicza dodatkowo w *petitum* przywołany został art. 67 ust. 1 Konstytucji. Z. Przybyła w *petitum* skargi wniósł natomiast o orzeczenie, że art. 2 ust. 1 pkt 1 i art. 5 ust. 2a ustawy emerytalnej „jest niezgodny z przepisami art. 2 i 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie, w jakim pozbawia emeryta wojskowego prawa do zaopatrzenia emerytalnego z zaliczeniem służby wojskowej do okresu składkowego oraz wyboru świadczenia korzystniejszego świadczenia emerytalnego”. Wynika stąd po pierwsze, że mimo niewskazania w *petitum* skargi Z. Przybyły art. 67 ust. 1 Konstytucji skarżący wnosi również o zbadanie zgodności wskazanych w *petitum* przepisów ustawy emerytalnej z art. 67 ust. 1 Konstytucji, gdyż ten właśnie przepis statuuje konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego, w tym do zaopatrzenia emerytalnego. Po drugie, skarżący Z. Przybyła zakres zaskarżenia ujął wąsko – odnosząc go jedynie do emerytów wojskowych, a nie do emerytów innych służb mundurowych. Skarga W. Spirydowicza jest w tym aspekcie sformułowana szerzej. Dlatego też Trybunał orzeka o konstytucyjności art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy emerytalnej w odniesieniu do wszystkich podmiotów wymienionych w tym przepisie.

2.6. Obaj skarżący, przywołując podobną argumentację, twierdzą, że art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy emerytalnej jest niezgodny z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadami: ochrony praw słusznie nabytych, bezpieczeństwa prawnego, zaufania obywateli do państwa i sprawiedliwości społecznej, zasadą równości wyrażoną w art. 32 oraz prawem do zabezpieczenia społecznego statuowanym w art. 67 ust. 1 Konstytucji. Pięć pierwszych

wzorców – czyli zasada ochrony praw słuszenie nabytych, zasada bezpieczeństwa prawnego, zasada zaufania obywateli do państwa, zasada sprawiedliwości społecznej oraz zasada równości – nie może stanowić w postępowaniach w sprawach skarg konstytucyjnych samodzielnych wzorców kontroli. W odniesieniu do zasady równości Trybunał w pełnym składzie przesądził o tym w postanowieniu z 24 października 2001 r. o sygn. SK 10/01 (OTK ZU nr 7/2001, poz. 225, pkt 2). Z kolei problem wskazania zasady ochrony praw nabytych, zasady bezpieczeństwa prawnego, zasady zaufania obywateli do państwa oraz zasady sprawiedliwości społecznej jako wzorców w sprawach inicjowanych w trybie skarg konstytucyjnych Trybunał, odwołując się do wcześniejszych orzeczeń, szerzej podjął w postanowieniu z 19 grudnia 2001 r. w sprawie o sygn. SK 8/01. Trybunał wówczas stwierdził, że:

„wynikająca z zasady państwa prawnego zasada *lex retro non agit* oraz zasada ochrony praw słuszenie nabytych mają przede wszystkim charakter zasad przedmiotowych, wyznaczających granice ingerencji władzy publicznej w sferę praw podmiotowych. Naruszenie tych zasad może uzasadniać zarzut niedopuszczalnego wkroczenia przez tę władzę w sferę konstytucyjnie chronionych praw lub wolności jednostki. Obowiązkiem skarżącego jest zatem wskazanie, w zakresie jakich praw lub wolności konstytucyjnych sąd lub inny organ władzy publicznej wydał orzeczenie sprzeczne z zakazem retroakcji lub zasadą ochrony praw słuszenie nabytych” (OTK ZU nr 8/2001, poz. 272, pkt 1).

W rozpatrywanej sprawie Trybunał stanowisko to podtrzymuje.

Powyższe ustalenia prowadzą do wniosku, że w rozpatrywanej sprawie skarżący wnoszą o zbadanie konstytucyjności art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy emerytalnej w kontekście „współstosowania” przepisów ustawy zasadniczej formułujących zasady ustrojowe oraz prawa podmiotowe (por. wyrok z 3 lipca 2006 r., sygn. SK 56/05, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 77 oraz wyrok z 1 kwietnia 2008 r., sygn. SK 96/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 40, pkt 3). W związku z tym nie ma przeszkód, aby rozpatrzyć kwestię zgodności zaskarżonej regulacji ze wszystkimi wskazanymi przez skarżących wzorcami kontroli.

W uzasadnieniach obu skarg większość zarzutów dotyczy naruszenia zasady ochrony praw słuszenie nabytych i innych zasad wyinterpretowanych z art. 2 Konstytucji oraz zasady równości. Jednakże trzeba mieć na uwadze, że skarżący powołują się również na te elementy prawa do zabezpieczenia społecznego, które dotyczą bezpośrednio jego istoty i wykraczają poza związki art. 67 ust. 1 z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

Oznacza to zatem konieczność rozpatrzenia w pierwszej kolejności zarzutów skarżących dotyczących naruszenia podstawowych komponentów konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, a dopiero następnie dokonania jego oceny w kontekście elementów wskazanych w skargach zasad konstytucyjnych: ochrony praw słuszenie nabytych, bezpieczeństwa prawnego, zaufania obywateli do państwa, sprawiedliwości społecznej oraz zasady równości.

3. Kwestia zgodności art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy emerytalnej z prawem do zabezpieczenia społecznego wyrażonym w art. 67 ust. 1 Konstytucji.

3.1. Art. 67 ust. 1 Konstytucji 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”.

W wyroku z 6 lutego 2002 r., sygn. SK 11/01 (OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 2, pkt. 1) Trybunał podzielił pogląd wyrażony w doktrynie, że Konstytucja nie przesądza o formach realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego, stwierdzając, że „z art. 67 ust. 1 Konstytucji nie da się więc wyprowadzić konstytucyjnego prawa do jakiegokolwiek

konkretnej postaci świadczenia na rzecz emerytów.” (por. także wyroki TK z: 27 stycznia 2003 r., sygn. SK 27/02, OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 2; 7 września 2004, sygn. SK 30/03, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 82; 20 listopada 2006 r., sygn. SK 66/06, OTK ZU nr 10/A/2006 poz. 152, 1 kwietnia 2008 r., sygn. SK 96/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 40).

Szczegółowe unormowanie form i zakresu zabezpieczenia społecznego należy bowiem do ustawy zwykłej. Nałożony na ustawodawcę obowiązek urzeczywistnienia wyrażonych w Konstytucji gwarancji socjalnych w drodze stosownych regulacji normatywnych nie oznacza obowiązku maksymalnej rozbudowy systemu świadczeń. Urzeczywistnienie to musi się dokonać w taki sposób, „aby z jednej strony uwzględniło istniejące potrzeby, z drugiej możliwości ich zaspokojenia” (wyroki z: 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107; 3 lipca 2006 r., sygn. SK 56/05, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 77). Ustawodawca ma zatem w wypadku realizacji prawa wyrażonego w art. 67 ust. 1 szeroki margines swobody.

3.2. Granice swobody ustawodawcy wyznacza zakaz naruszania istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. Istotę prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego Trybunał zdefiniował jako obowiązek zagwarantowania minimum poziomu świadczeń osobom, które osiągnęły wiek emerytalny i zaprzestały w związku z tym aktywności zawodowej (por. wyrok z 7 lutego 2006 r., sygn. SK 45/04, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 15). W wyroku tym Trybunał przesądził również, że do istoty tej nie należą świadczenia emerytalne dla tych osób, które w związku z indywidualnymi predyspozycjami i możliwościami postanowiły nie przerywać działalności zawodowej i dysponują odpowiednimi źródłami z tego tytułu. Innymi słowy Konstytucja nie nakłada na prawodawcę obowiązku zapewnienia jednostce świadczeń emerytalnych wypłacanych pomimo kontynuowania przez nią aktywności zawodowej (por. wyrok o sygn. SK 45/04).

3.2.1. Przez minimum świadczeń TK rozumie jednakże świadczenia w wysokości umożliwiającej uprawnionym zaspokojenie nie tylko ich podstawowych potrzeb. Trybunał podkreśla w tym miejscu, że o jakości danego systemu zabezpieczenia społecznego świadczy przede wszystkim wysokość średniego świadczenia emerytalnego, uwzględniającego wysokość średnich przychodów pracowniczych, a także zagwarantowanie mechanizmów zapewniających utrzymanie ekonomicznej realności wypłat emerytur w długiej, kilkupokoleniowej perspektywie czasowej (zob. też § 11 *Ogólnego komentarza* z 4 lutego 2008 r. Komitetu praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych ONZ do art. 9 Paktu praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych uznającego „prawo każdego do zabezpieczenia społecznego, włączając w to ubezpieczenia społeczne”) (E/C.12/GC/19). Bez względu na intensywność oddziaływania czynników, które mogą hamować dążenie do zaspokojenia uzasadnionych potrzeb socjalnych, ustawowa realizacja konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia socjalnego nie może nigdy uplasować się poniżej minimum wyznaczonego przez istotę danego prawa (wyrok z 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107).

Warto podkreślić, że przedstawiona powyżej definicja istoty prawa do zabezpieczenia społecznego jest zgodna z wykładnią art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności przyjmowaną przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu (por. wyrok z 28 kwietnia 2009 r. w sprawie *Rasmussen przeciwko Polsce*, skarga nr 38886/05, § 75).

3.3. W tym kontekście należy stwierdzić, że zaskarżony art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy emerytalnej nie narusza istoty prawa do zabezpieczenia społecznego w powyższym rozumieniu. Obydwaj skarżący pobierali emeryturę mundurową/wojskową podejmując jednocześnie zatrudnienie na podstawie umowy o pracę. Jest to przykład skorzystania

przez ustawodawcę z konstytucyjnego uprawnienia do zagwarantowania zabezpieczenia społecznego w szerszym zakresie niż to wynika z istoty tego prawa. Dodatkowym przywilejem skarżących było prawo wyboru świadczenia korzystniejszego przysługujące skarżącym do 1 października 2003 r.

3.3.1. Trybunał podkreśla, że ubezpieczony musi liczyć się z tym, że ustawodawca, prowadząc określoną politykę społeczną, może ograniczyć przyznane mu przywileje, kierując się interesem publicznym (por. wyrok z 7 lutego 2006 r., sygn. SK 45/04, OTK ZU nr 2A/2006, poz. 15, pkt 4). Nieprzekraczalną granicą zmian dokonywanych przez ustawodawcę w regulacjach z zakresu systemu ubezpieczeń społecznych jest wspomniana już istota prawa do zabezpieczenia społecznego gwarantowana konstytucyjnie przez art. 67 ust. 1 Konstytucji. Wypłacana obu skarżącym emerytura mundurowa/wojskowa w oczywisty sposób spełnia ten konstytucyjny wymóg minimum socjalnego w rozumieniu przedstawionym w punkcie 3.2. uzasadnienia wyroku.

3.4. W ocenie skarżących, stosowanie art. 2 ust. 1 pkt 1 powoduje w konsekwencji sytuację naruszenia zasady ekwiwalentności (wzajemności). Trybunał wielokrotnie już zwracał uwagę, że ustawodawca, posługując się techniką ubezpieczenia społecznego tworzy określone oczekiwania po stronie jednostki (por. wyrok o sygn. SK 45/04). Ubezpieczenie społeczne jest formą zabezpieczenia społecznego opartą na zasadach przymusu, powszechności, wzajemności, na obowiązku płacenia składek i na roszczeniowym charakterze świadczeń. Zasada wzajemności oznacza zależność między opłacaniem składki i jej wysokością oraz okresem płacenia a prawem do świadczeń i ich wysokością. Zdaniem skarżących, obowiązujące unormowanie narusza tę zasadę, gdyż powoduje, że skarżący jako pracownicy sektora cywilnego i jednocześnie emeryci lub renciści mundurowi/wojskowi – odprowadzają składki do FUS – jednak składki te nie mają przełożenia na wysokość ich emerytury lub renty – czyli zgodnie z obowiązującym art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy emerytalnej – emerytury lub renty mundurowej/wojskowej.

3.5. Trybunał w swoim orzecznictwie zaznaczał kilkakrotnie, że w polskim systemie ubezpieczenia społecznego zasada wzajemności składki i prawa do świadczenia nigdy nie była pojmowana w sposób absolutny (por. wyroki z: 30 maja 2000 r., sygn. K 37/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 112 oraz 11 grudnia 2006 r., sygn. SK 15/06, OTK ZU nr 11A/2006, poz. 170). Zasada wzajemności składki i świadczenia w obowiązującym systemie emerytalnym i rentowym nie jest bezwzględnie przestrzegana, ponieważ m.in. „składka nie została dostosowana do wielkości indywidualnego ryzyka, lecz jest ustalana na przeciętnym poziomie, zapewniającym względną równowagę w ujęciu całościowym, obejmującym wszystkich ubezpieczonych” (por. SK 15/06, pkt 3.4.) Absolutyzowanie zasady ekwiwalentności prowadziłoby do zachwiania ogólnej logiki systemu ubezpieczeń społecznych, który wynika nie tylko z zasady wzajemności składki i świadczeń, ale również z zasady solidarności międzypokoleniowej (por. wyrok z 24 października 2005 r., sygn. P 13/04, OTK ZU nr 1A/2002, poz. 2) czy szerzej: solidaryzmu społecznego (por. wyroki z 22 czerwca 1999 r. sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100 i 4 grudnia 2000 r., sygn. K 9/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 294) oraz powszechności i względnej jednolitości kryteriów przyznawania świadczeń i określania ich wysokości (por. wyrok TK z 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, OTK ZU nr 8A/2005, poz. 90). Brak prostej zależności między prawem do świadczeń i ich wysokością a okresem opłacania i rozmiarem składki nie zawsze więc oznacza niekonstytucyjność konkretnej regulacji (por. wyroki o sygn. K 37/98 i SK 15/06, pkt 3.4.).

3.6. Takie rozumienie zasady wzajemności przyjmowane jest również w doktrynie prawa, gdzie podkreśla się, że relacji między składką i świadczeniem emerytalnym nie można rozpatrywać w kategoriach cywilnoprawnych, ponieważ – inaczej niż przy ubezpieczeniach gospodarczych – w ubezpieczeniu emerytalnym i rentowym osób funkcjonujących jeszcze na zasadach „zdefiniowanego świadczenia” (a więc na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy emerytalnej). Emerytura nie musi być i nie jest dokładnie ekwiwalentna do składek (por. K. Antonów, *Prawo do emerytury*, Kraków 2003, s. 126; por. też wyrok TK o sygn. SK 96/06, pkt 2.6., str. 20).

W prawie ubezpieczeń społecznych wzajemność ma zatem znaczenie jurydyczne. Funkcjonuje ona w płaszczyźnie społeczno-ekonomicznej, polegając na globalnym udziale pracowników „w tworzeniu funduszu emerytalnego” (por. T. Zieliński, *Ubezpieczenia społeczne pracowników*, Warszawa 1994, s. 132).

3.7. Służby mundurowe oraz wojsko stanowią grupy uprzywilejowane w systemie ubezpieczeń społecznych. Spełnienie warunków do uzyskania świadczenia emerytalnego bądź rentowego następuje bowiem szybciej niż w systemie ubezpieczeń społecznych z FUS. Obaj skarżący zaprzestali pracy w służbach mundurowych oraz w wojsku po uzyskaniu uprawnień emerytalnych, a następnie podjęli inne zatrudnienie, pobierając regularnie zarówno przysługujące im emeryturę mundurową/wojskową, jak i wynagrodzenie za pracę. Odprowadzanie regularnych składek na ubezpieczenie społeczne przez skarżących należy postrzegać jako element wkładu w funkcjonowanie systemu ubezpieczeń społecznych, a więc element solidarności społecznej. Podjęcie zatrudnienia w sektorze cywilnym po nabyciu uprawnień emerytalnych w ramach systemu emerytur służb mundurowych/wojska było wolnym wyborem skarżących. Warunkiem podjęcia tego zatrudnienia jest jednak odprowadzanie składek na FUS.

Skoro zaś, jak orzekał wielokrotnie Trybunał, warunek wzajemności świadczeń nie ma charakteru bezwzględnego (absolutnego), to „o naruszeniu normy konstytucyjnej można by mówić, w szczególności, gdyby ustawodawca wydał ustawę wyłączającą prawa do renty czy emerytury określonej grupy pracowniczej” (wyrok o sygn. SK 11/01, pkt 3.1., str. 21).

Analiza sytuacji prawnej skarżących prowadzi do wniosku, że po pierwsze przysługuje im świadczenie emerytalne i je pobierają, a po drugie, świadczenie to ma nie tylko wysokość pozwalającą na „zabezpieczenie podstawowych potrzeb”, ale ten standard znacznie przewyższają. (por. orzeczenia TK z: 19 listopada 1996 r., sygn. K 7/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 49; z 17 lipca 1996 r., sygn. K 8/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 32, wyrok z 4 grudnia 2000 r., sygn. K 9/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 294, przywołany wyrok o sygn. P 13/04).

Konkludując, art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy emerytalnej nie narusza w rozpatrywanej sprawie istoty prawa do zabezpieczenia społecznego ani nie jest sprzeczny z zasadą ekwiwalentności świadczeń w rozumieniu nadanym temu terminowi w orzecznictwie TK, a więc w konsekwencji jest zgodny z konstytucyjnym prawem do zabezpieczenia społecznego wyrażonym w art. 67 ust. 1 Konstytucji.

4. Kwestia zgodności art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy emerytalnej z zasadą ochrony praw słuszenie nabytych rekonstruowaną z art. 2 Konstytucji.

4.1. Obaj skarżący argumentują, że dotyczące ich zaskarżone przepisy ustaw emerytalnych są niezgodne z zasadą ochrony praw słuszenie nabytych wyinterpretowaną z art. 2 Konstytucji. Z. Przybyła w uzasadnieniu swojej skargi, argumentując na rzecz tezy o niezgodności zaskarżonej regulacji z zasadą ochrony praw słuszenie nabytych, twierdzi, że

zarówno on, jak i inne osoby mające ustalone prawo do emerytury w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych, które w dniu wejścia w życie zaskarżonego przepisu ustawy emerytalnej nie pozostawały w służbie, pobierając emeryturę, nie mają możliwości kształtowania wstecz przebiegu swojej służby, czy też świadczonej pracy. Z kolei W. Spirydowicz zaznaczył w uzasadnieniu swojej skargi konstytucyjnej, że zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych, a także maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw tych praw. Zdaniem skarżącego, art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy emerytalnej narusza wspomnianą zasadę konstytucyjną, gdyż radykalnie zmienia na niekorzyść skarżącego jego sytuację prawną w zakresie ubezpieczenia społecznego, pozbawiając go prawa podmiotowego w postaci wyboru świadczenia emerytalnego lub rentowego dla niego korzystniejszego. Skarżący W. Spirydowicz twierdzi, że regulacje prawne obowiązujące przez cały niemal okres jego zatrudnienia w resorcie cywilnym dawały mu, jako pracownikowi, prawo wyboru, zamiast emerytury policyjnej – świadczenia emerytalnego lub rentowego przysługującego pracownikom – o ile świadczenie to było korzystniejsze. Wprowadzenie do systemu prawnego zaskarżonego przepisu ustawy emerytalnej pozbawiło go tego prawa. Skarżący podkreślił, że ustawodawca nie przewidział żadnych regulacji przejściowych w tym zakresie, które chroniłby osoby w takiej sytuacji jak on. Dlatego też zaskarżony przepis narusza, jego zdaniem, zasadę ochrony praw słusznie nabytych, gdyż w sposób arbitralny znosi prawo wyboru świadczenia korzystniejszego dla niego oraz osób pozostających w podobnej sytuacji prawnej jak on, a więc mających ustalone wcześniej prawo do emerytury mundurowej.

4.2. Ustosunkowując się do powyższych zarzutów sformułowanych przez skarżących, Trybunał przypomina, że z dotychczasowego orzecznictwa TK wynika, iż:

„zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym [...] Zasada ochrony praw nabytych zapewnia ochronę praw podmiotowych – zarówno publicznych, jak i prywatnych” (por. przywoływany wyrok o sygn. K 5/99 pkt. 3 oraz wyrok z 4 stycznia 2000, sygn. K 18/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 1).

Z orzecznictwa TK wynika, że nakaz poszanowania praw nabytych nie ma charakteru absolutnego. W pewnych wypadkach ustawodawca może wprowadzić od niego odstępstwa. Takie odstępstwa dopuszczalne są wyjątkowo, jedynie gdy przemawia za tym konieczność ochrony innych konstytucyjnie uznanych praw, wartości czy interesów i pod warunkiem zastosowania procedur umożliwiających zainteresowanym podmiotom dostosowanie się do zaistniałej sytuacji i odpowiednie rozporządzenie swoimi prawami (por. wyroki TK z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40, pkt 3 oraz z 15 września 1998 r., sygn. K 10/98, OTK ZU nr 5/1998 poz. 64, pkt 2).

4.3. W wyroku w przywoływanej już sprawie o sygn. K 5/99, Trybunał podał kryteria dopuszczalności ograniczeń praw nabytych. Wskazał, że dopuszczalność takiego ograniczenia wymaga ustalenia:

1) czy wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w innych normach, zasadach, wartościach konstytucyjnych,

2) czy istnieje możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych,

3) czy wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi u podstaw zasady ochrony praw nabytych,

4) czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji (por. też wyrok o sygn. K 18/99, pkt 4.2., s. 26).

Należy jednak zaznaczyć, że wyjątkowość okoliczności uzasadniających dopuszczalne konstytucyjnie ograniczenie ochrony praw nabytych nakazuje dokonanie oceny każdej sytuacji z osobna, ponieważ trudno jest w tym zakresie ustalić uniwersalną regulację (sygn. K 5/99, pkt 2).

4.4. Definiując zasadę ochrony praw nabytych, trzeba podkreślić jeszcze dwie kwestie. Po pierwsze, ochroną nie są objęte na gruncie tej zasady prawa nabyte niesłusznie lub niegodziwie, a także prawa niemające oparcia w założeniach obowiązującego w dniu orzekania porządku konstytucyjnego (por. wyrok z 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165, pkt 1). Po drugie, z zasady tej nie wynika adresowany do ustawodawcy zakaz zmiany przepisów określających sytuację prawną osoby w zakresie, w którym sytuacja ta nie wyraża się w przysługującym jej prawie podmiotowym. Jednakże w pewnych wypadkach – zwłaszcza z dziedziny ubezpieczeń społecznych – Trybunał uznał za dopuszczalne objęcie tą ochroną również tzw. praw tymczasowych (ekspektatyw), czyli sytuacji, w których wprawdzie nie doszło do wydania aktu przyznającego prawo (tym bardziej – aktu stwierdzającego przysługiwanie prawa), ale spełnione zostały wszystkie przesłanki warunkujące nabycie danego prawa – tzw. ekspektatywa maksymalnie ukształtowana (zob. wyrok z 24 października 2000 r. (sygn. SK 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 256), w którym Trybunał stwierdził, że „ekspektatywa maksymalnie ukształtowana zachodzi wówczas, gdy spełnione zostały zasadnicze przesłanki ustawowe nabycie praw pod rządami danej ustawy”. Zdaniem Trybunału, „[R]ozszerzenie zasady ochrony praw nabytych na ekspektatywy praw może być uzasadnione zwłaszcza wtedy, gdy chodzi o prawa nabywane w następstwie świadczeń sukcesywnie spełnianych przez osobę nabywającą prawo (np. składek)” – wyrok o sygn. K 4/99, pkt 1).

4.5. W wyroku o sygn. K 5/99 Trybunał stwierdził, że „zasada ochrony praw słusznie nabytych zapewnia w szczególności ochronę praw do świadczeń w systemie ubezpieczeń społecznych, a w szczególności do świadczeń emerytalno-rentowych”, natomiast w wyroku o sygn. SK 15/06 (pkt 3.1) Trybunał orzekł, że „nałożony na ustawodawcę obowiązek urzeczywistniania wyrażonych w Konstytucji gwarancji socjalnych w drodze stosownych regulacji normatywnych nie oznacza obowiązku maksymalnej rozbudowy systemu świadczeń. Ochrona praw socjalnych przejawiać się powinna w takim kształtowaniu rozwiązań ustawowych, które stanowią optimum realizacji treści prawa konstytucyjnego”.

W przywołanym wyroku o sygn. P 13/04 Trybunał orzekł, że „treść art. 67 ust. 1 Konstytucji stanowić może argument za możliwością ograniczenia ochrony praw nabytych do ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych, wskazując, że do ustawodawcy należy wybór rozwiązań optymalnych z punktu widzenia potrzeb obywateli i zapewnienia rozwoju gospodarczego kraju, pod warunkiem, że nie dojdzie przy tym do naruszenia istoty prawa do zabezpieczenia społecznego”.

4.6. Dokonując analizy sytuacji prawnej skarżących pod kątem ukształtowanego orzecznictwa TK w kwestii ochrony praw nabytych, Trybunał stwierdza, że zaskarżona regulacja nie narusza tej konstytucyjnej zasady. Skarżący mają ustalone prawo do emerytury wojskowej/mundurowej i od wielu lat nieprzerwanie ją pobierają. Specyficzny charakter konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego oznacza, że konstytucyjną ochroną praw słusznie nabytych objęte są tylko te prawa nabyte oraz

ekspektatywy maksymalnie ukształtowane stanowiące realizację art. 67 ust. 1 Konstytucji, które odnoszą się do uzyskania świadczenia chronionego na poziomie konstytucyjnym, a więc świadczenia „minimalnego” w znaczeniu przyjętym w orzecznictwie TK. Innymi słowy ochroną praw słusznie nabytych obejmuje się w Konstytucji tylko te świadczenia emerytalne i rentowe, które mają wysokość pozwalającą na „zabezpieczenie podstawowych potrzeb” (por. przywołane już orzeczenia o sygn. K 7/96; K 8/96 oraz wyroki o sygn. K 9/00 i P 13/04).

Trybunał stwierdza, że wszystkie prawa lub ekspektatywy ukształtowane maksymalnie do świadczeń wykraczających poza ten zakres nie korzystają z ochrony praw nabytych. Świadczenia takie nie są chronione na poziomie konstytucyjnym; mają one podstawę jedynie ustawową.

Ustawodawca zwykły może swobodnie modyfikować wysokość takich świadczeń oraz przesłanki ich uzyskania – pod warunkiem poszanowania istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. Jak już Trybunał stwierdził, nałożony na ustawodawcę obowiązek urzeczywistnienia wyrażonych w Konstytucji gwarancji socjalnych przez stosowne regulacje normatywne nie oznacza obowiązku maksymalnej rozbudowy systemu świadczeń. Urzeczywistnienie to musi się dokonywać w taki sposób, „aby z jednej strony uwzględniało istniejące potrzeby, z drugiej możliwości ich zaspokojenia” (zob. też przywołane wyroki w sprawach o sygn. SK 22/99 i SK 56/05).

W rozpatrywanej sprawie obaj skarżący nabyli prawo do emerytury wojskowej/mundurowej, pobierali ją w czasie zatrudnienia w sektorze cywilnym i nadal ją pobierają. Tak więc ustawodawca, nowelizując ustawę emerytalną w 2003 r. nie naruszył ich nabytego prawa do emerytury wojskowej/mundurowej. Natomiast maksymalnie ukształtowana ekspektatywa wyboru rodzaju świadczenia jest przywilejem, który ustawodawca przyznał emerytom wojskowym/mundurowym. Ustawodawca, mając na uwadze ochronę innych wartości konstytucyjnych wynikających z zasad równowagi budżetowej czy solidaryzmu społecznego, był uprawniony do pozbawienia tej grupy ubezpieczonych wspomnianego przywileju wyboru świadczenia emerytalnego lub rentowego. Odebranie na podstawie zaskarżonego przepisu prawa wyboru świadczenia pozbawiło skarżących możliwości realizacji pewnej ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej. Ekspektatywa ta nie podlega jednak ochronie na poziomie konstytucyjnym.

Konkludując, zaskarżony przepis ustawy emerytalnej nie narusza konstytucyjnej zasady ochrony praw słusznie nabytych.

5. Kwestia zgodności art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy emerytalnej z zasadami: zaufania obywatela do państwa, bezpieczeństwa prawnego oraz sprawiedliwości społecznej rekonstruowanymi z art. 2 Konstytucji.

5.1. Zdaniem skarżących, art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy emerytalnej narusza zasadę zaufania obywatela do państwa oraz zasadę bezpieczeństwa prawnego. Ze względu na zbieżność treści obu wskazanych wzorców konstytucyjnych rekonstruowanych z art. 2 Konstytucji kwestia zgodności przedmiotu kontroli w niniejszej sprawie z obydwoma wspomnianymi zasadami konstytucyjnymi zostanie rozpatrzona łącznie. Na wstępie należy zauważyć, że argumentacja skarżących odnosząca się do zarzutu naruszenia obu zasad konstytucyjnych w dużej mierze łączy się z argumentami przedstawionymi na rzecz uzasadnienia tezy o niezgodności art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy emerytalnej z zasadą ochrony praw słusznie nabytych. Uznają oni, że zaskarżony przepis narusza zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę bezpieczeństwa prawnego przez to, że wprowadza całkowicie odmienny stan prawny od obowiązującego

dotychczas, narażając skarżących na niekorzystne skutki prawne w zakresie świadczeń emerytalnych lub rentowych, których to skarżący nie mogli przewidzieć w chwili podejmowania decyzji. Skutkiem tym jest odebranie skarżącym prawa wyboru świadczenia z zakresu zabezpieczenia społecznego korzystniejszego dla nich.

5.2. Zgodnie z ukształtowanym orzecznictwem TK zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i do stanowionego przez nie prawa (zwana też niekiedy zasadą lojalności – por. wyrok z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29 oraz wyrok o sygn. SK 96/06) jest oczywistą cechą demokratycznego państwa prawnego (por. W. Sokolewicz, *Uwaga do art. 2 [w:]* red. L. Garlicki, *Komentarz do Konstytucji*, t. V, Warszawa 2007, s. 33). Wykazuje ona pewne podobieństwo do znanej z prawa prywatnego i prawa międzynarodowego zasady *pacta sunt servanda*, a więc nakazu dotrzymywania zawartych umów. W ustrojach demokratycznych zasada ta stanowi wykładnik roli państwa i oparcie dla wszystkich stosunków między państwem a obywatelami (M. Wyrzykowski, *Uwaga do art. 1 przepisów utrzymanych w mocy [w:]* red. L. Garlicki, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, t. I, Warszawa 1995, s. 35). Z zasady tej Trybunał wyprowadza dalsze szczegółowe reguły, odnoszące się przede wszystkim do sytuacji, gdy mamy do czynienia z wieloma następującymi po sobie zmianami obowiązującego stanu prawnego. Na ustawodawcy ciąży bowiem obowiązek starannego uwzględniania za pomocą powszechnie przyjętych technik stanowienia prawa, ze szczególnym uwzględnieniem techniki przepisów intertemporalnych, ochrony praw słusznie nabytych i ochrony interesów będących w toku (por. orzeczenia z: 2 marca 1993 r., sygn. K 9/92, OTK ZU w 1993 r., poz. 6; 25 czerwca 1996 r., sygn. K 15/95, OTK ZU nr 3/1996, poz. 22; 17 grudnia 1997 r., sygn. K 22/96, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 71, wyrok z 28 maja 2003 r., sygn. K 33/02, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 47 oraz przywołane wcześniej wyroki o sygn. K 10/98, K 36/98 i K 4/99). Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wyraża się więc w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji, oraz w przekonaniu, że jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny.

Zgodnie z analizowanym wzorcem konstytucyjnym przyjmowane przez ustawodawcę nowe uregulowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania (por. przywoływany już wyrok w sprawie o sygn. K 27/00 oraz wyrok z 15 lutego 2005 r., sygn. K 48/04, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 15). Zasada ta bezpośrednio łączy się z zasadą bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa. Bezpieczeństwo prawne oznacza bowiem możliwość decydowania przez obywatela o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie działania obywatela mogą za sobą pociągnąć (por. wyrok z 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).

5.3. Zasada zaufania obywateli do państwa oraz zasada bezpieczeństwa prawnego nie mają charakteru bezwzględnych. Konstytucja dopuszcza odstępianie w szczególnych okolicznościach od nakazu wprowadzania zmian do systemu prawnego z zachowaniem odpowiedniego *vacatio legis*, odstępianie od nakazu ochrony praw nabytych czy nawet zasady *lex retro non agit*. Odstępstwa takie są konstytucyjnie możliwe, jeżeli przemawia za tym konieczność ochrony innej zasady konstytucyjnej, a jednocześnie realizacja tej zasady nie jest możliwa bez odstępiania od nakazów wynikających z zasady zaufania obywatela do państwa i bezpieczeństwa prawnego (por. przywołany już wyrok o sygn. K

27/00). Dopuszczalność odstępstw od tych zasad zależy również od wagi wartości konstytucyjnych, które dana regulacja prawna ma chronić.

5.4. W odniesieniu do zmian regulacji uzyskiwania świadczeń emerytalnych lub rentowych Trybunał podkreśla, że nie można przyjąć założenia pełnej petryfikacji raz ustalonych zasad przyznawania takich świadczeń. Prowadziłoby to bowiem do niemożliwej do akceptacji tezy o zakazie dokonywania jakichkolwiek zmian systemu ubezpieczeń społecznych, nawet w kierunku korzystnym dla osób zainteresowanych (por. przywoływany wyrok o sygn. SK 96/06). W rozpatrywanym wypadku ustawodawca wprowadził regulację niekorzystną z punktu widzenia jej adresatów. Osoby, które nabyły już prawo do tzw. mundurowego/wojskowego świadczenia emerytalnego lub rentowego i po nabyciu tego prawa rozpoczęły pracę w sektorze cywilnym, zostały pozbawione przysługującego im wcześniej prawa do wyboru świadczenia korzystniejszego, a więc niekiedy świadczenia emerytalnego lub rentowego z FUS. Rozpatrując zaskarżony art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy emerytalnej z punktu widzenia jego zgodności z zasadą bezpieczeństwa prawnego i zasadą zaufania obywatela do państwa, Trybunał raz jeszcze podkreśla, że w przypadku regulacji spraw z zakresu zabezpieczenia społecznego ustawodawca legitymuje się szerokim marginesem swobody w kształtowaniu form i zakresu zabezpieczenia społecznego. W doktrynie twierdzi się w związku z tym, „że kolejne ustawy zwykle mogą modyfikować lub ograniczać dotychczasowe ustawy emerytalne, a skoro nie dochodzi do wkroczenia w materię regulowaną konstytucyjnie, nie ma też możliwości odwołania się do przesłanek z art. 31 ust. 3 zd. 1 Konstytucji” (L. Garlicki, *Uwaga do art. 67 [w:]* red. L. Garlicki, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, t. III, Warszawa 2001, s. 6). Zaskarżony art. 2 ust. 1 pkt 1 wprowadził niekorzystną dla skarżących zmianę w zasadach nabywania świadczeń emerytalnych lub rentowych z FUS. Przepis ten odnosi się do świadczeń uzyskiwanych po spełnieniu wielu warunków – a w wypadku świadczeń emerytalnych – dopiero po co najmniej kilkunastoletnim lub kilkudziesięcioletnim stażu pracy. W związku z tym wymaga podkreślenia wyrażona w orzecznictwie TK teza, że zasada bezpieczeństwa prawnego i zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa powinna być tym silniej szanowana, im dłuższa jest w regulowanej dziedzinie perspektywa czasowa podejmowanych działań. Rzeczywiście, obydwaj skarżący nie mieli możliwości przygotowania się do wprowadzonej zmiany ustawy emerytalnej (ustawodawca nie uchwalił przepisów przejściowych). Skarżący nie mogli też przewidzieć, że taką nowelizację parlament uchwali. W momencie bowiem odchodzenia ze służby w wojsku oraz milicji mieli według ówczesnego prawa możliwość wyboru świadczenia korzystniejszego. Należy jednak mieć na względzie, że skarżącym nadal przysługuje emerytura wojskowa/mundurowa, obaj pobierają takie świadczenia emerytalne. Emerytury te nabyli na zasadach uprzywilejowanych w stosunku do świadczeniobiorców emerytur z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych. Zaskarżony przepis jest elementem prowadzonej od ponad 10 lat reformy systemu ubezpieczeń społecznych, której celem jest „stworzenie stabilnego systemu emerytalno-rentowego w warunkach niekorzystnych trendów demograficznych, prowadzących do wzrostu liczny świadczeniobiorców przy jednoczesnym spadku liczby osób płacących składki na ubezpieczenia społeczne” (por. przywołany już wyrok o sygn. K 5/99. Teza ta powtórzona została w przywołanych wyrokach o sygn. SK 27/02, P 13/04, SK 15/06, SK 96/06, a także w wyroku z 24 kwietnia 2006 r., sygn. P 9/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 46). Trybunał kilkakrotnie stwierdzał, że prowadzona reforma systemu ubezpieczeń społecznych ma oparcie w normach i wartościach konstytucyjnych – zasadach solidaryzmu społecznego, równowagi budżetowej, równowagi finansów publicznych (por. przywoływane wyroki w sprawach K 18/99; SK 22/99; SK 15/01; SK 30/03; P 13/04; SK 15/06 oraz w wyrokach z: 12 września

2000 r., sygn. K 1/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 185; 19 lipca 2005 r., sygn. SK 20/03, OTK ZU 7/A/2005, poz. 82, 24 kwietnia 2006 r., sygn. P 9/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 46).

W wyniku wejścia w życie zaskarżonego przepisu ustawy emerytalnej ustawodawca nie pozbawił skarżących prawa do emerytury ani im tego prawa nie zmniejszył. Niekorzystną konsekwencją zaskarżonej nowelizacji było natomiast pozbawienie skarżących prawa wyboru świadczenia dla nich korzystniejszego. Trybunał stwierdza, że taka decyzja ustawodawcy mieści się w granicach przysługującej mu swobody kształtowania systemu ubezpieczeń społecznych i nie narusza zasady zaufania obywatela do państwa oraz zasady bezpieczeństwa prawnego.

5.5. W skardze Z. Przybyły podniesiony został również zarzut niezgodności art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy emerytalnej z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji. Jednakże skarżący nie podał żadnych argumentów przemawiających na rzecz tej tezy, w istocie utożsamiając naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej z naruszeniem zasady ochrony praw nabytych oraz zasady zaufania obywateli do państwa. Zgodnie z zasadą domniemania konstytucyjności aktu normatywnego, brak argumentacji na rzecz tezy o niezgodności zaskarżonego przepisu z zasadą sprawiedliwości społecznej skutkuje uznaniem, że przepis ten jest zgodny ze wspomnianym wzorcem konstytucyjnym. Co więcej, Trybunał przypomina, że na treść zasady sprawiedliwości społecznej składa się cały szereg wartości, które muszą być chronione i realizowane przez państwo. W katalogu wartości konstytuujących sprawiedliwość społeczną mieści się m. in. tworzenie warunków zdrowego i stabilnego rozwoju gospodarczego, równowaga budżetowa, a także prawo obywateli i ich wybranych przedstawicieli do ustalania kierunków i priorytetów polityki społecznej oraz gospodarczej na drodze procedur demokratycznych (por. wyrok z 25 lutego 1997 r., sygn. K 21/95, OTK ZU nr 1/1997, poz. 7, pkt 1, wyrok z 24 marca 1998 r., sygn. K 40/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 12, pkt 2). Dlatego też zaskarżona regulacja – wprowadzona przede wszystkim dla zapewnienia równowagi budżetowej oraz zapewnienia w przyszłości świadczeń emerytalnych – powinna być postrzegana jako przejaw realizacji zasady sprawiedliwości społecznej wyrażonej w art. 2 Konstytucji.

Zaskarżony art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy emerytalnej nie narusza również ogólnie pojmowanej idei sprawiedliwości. Przepis ten jest sprawiedliwy w tym sensie, że odbiera pewien przywilej grupie osób i tak uprzywilejowanych w obowiązującym systemie ubezpieczeń społecznych. Nie obciąża ich nadmiernie i pozostawia *status quo* – a więc stan prawny, w którym skarżący pobierają przysługującą im emeryturę wojskową/mundurową.

6. Kwestia zgodności art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy emerytalnej z zasadą równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji.

6.1. Niezgodność zaskarżonej regulacji z zasadą równości skarżący upatrują zaś w tym, że art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy emerytalnej wyłącza z zakresu podmiotowego zastosowania ustawy wyłącznie ubezpieczonych mających ustalone prawo do emerytury określonej w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz w przepisach ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej. Ich zdaniem, wprowadzone 1 października 2003 r. na mocy ustawy nowelizującej zróżnicowanie ubezpieczonych na mających prawo do emerytury w związku z wcześniejszą pracą w

służbach mundurowych/wojsku i na nie mających ustalonego takiego prawa dyskryminuje ubezpieczonych należących do pierwszej grupy.

6.2. Trybunał przypomina, że zgodnie z jego orzecznictwem ustalonym jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r., a podtrzymanym pod rządami obowiązującej ustawy zasadniczej (por. np. wyroki z 5 listopada 1997 r., sygn. K 22/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 41, pkt 3 i z 22 grudnia 1997 r., sygn. K 2/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 72, pkt 6), z konstytucyjnej zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących.

Oceniając regulację prawną z punktu widzenia zasady równości, należy rozważyć, czy można wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa, biorąc pod uwagę treść i cel danej regulacji prawnej.

Zasada równości zakłada jednocześnie różne traktowanie podmiotów różnych, tj. podmiotów, które nie posiadają wspólnej cechy istotnej. Równość wobec prawa to także zasadność wyboru takiego, a nie innego kryterium zróżnicowania. Aby odpowiedzieć na pytanie, czy dane kryterium może stanowić podstawę różnicowania podmiotów prawa, należy rozstrzygnąć: „Czy kryterium to pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; czy waga interesu, któremu zróżnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostają naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania, czy kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami, czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych” (wyrok z 6 maja 1998 r., sygn. K 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33, s. 199, por. też orzeczenia z 3 września 1996 r., sygn. K 10/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 33 i z 16 grudnia 1996 r., sygn. U 1/96, OTK ZU nr 6/96, poz. 55 oraz wyroki z: 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216; 2 kwietnia 2003 r., sygn. K 13/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 28, 3 marca 2004 r., sygn. K 29/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 17).

6.3. Dokonując analizy zaskarżonej regulacji pod kątem jej zgodności z zasadą równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji, Trybunał stwierdza, że art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy emerytalnej, różnicując sytuację prawną osób mających ustalone prawo do emerytury oraz osób niemających jeszcze ustalonego tego prawa, nie narusza wspomnianego wzorca konstytucyjnego, gdyż zróżnicowanie sytuacji prawnej wymienionych dwóch grup adresatów dotyczy podmiotów różnych w rozumieniu art. 32 Konstytucji. Cechą różnicującą – niepozwalającą na przyjęcie tezy, że są to podmioty podobne – jest ustalone prawo do emerytury wojskowej/mundurowej. W wypadku ustalenia takiego prawa sytuacja prawna osoby ulega zasadniczej zmianie. Pobiera ona emeryturę mundurową/wojskową i jednocześnie może podjąć zatrudnienie w sektorze cywilnym pod warunkiem odprowadzania składek na ubezpieczenie społeczne. Prawo wyboru świadczenia dotyczy tylko tych osób, które nie mają jeszcze ustalonego prawa do emerytury mundurowej/wojskowej, czyli takich osób, których staż pracy w służbach mundurowych lub w wojsku jest stosunkowo krótki. W związku z tym Trybunał stwierdza, że art. 2 ust. 1 pkt 1 jest zgodny z art. 32 Konstytucji.

Z takich względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.