165

WYROK*
z dnia 20 grudnia 1999 r.
Sygn. K. 4/99

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska – przewodnicząca
Lech Garlicki
Stefan J. Jaworski
Wiesław Johann
Andrzej Mączyński – sprawozdawca

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 20 grudnia 1999 r. na rozprawie sprawy z wniosku Grupy posłów na Sejm, z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz Prokuratora Generalnego o stwierdzenie niezgodności:

> przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 162, poz. 1118) z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, a mianowicie:
> 1. art. 159 pkt 1 i art. 160 pkt 1 kwestionowanej ustawy z wyrażoną w art. 2 konstytucji zasadą demokratycznego państwa prawnego,
> 2. art. 159 pkt 2 i art. 160 pkt 2 kwestionowanej ustawy z wyrażoną w art. 2 konstytucji zasadą sprawiedliwości i państwa prawnego, wyrażoną w art. 32 konstytucji zasadą równości wobec prawa i w art. 31 konstytucji zasadą ochrony prawnej wolności człowieka,
> 3. art. 196 kwestionowanej ustawy z wyrażonym w art. 88 ust. 1 konstytucji obowiązkiem opublikowania ustawy jako warunkiem jej wejścia w życie i wyrażoną w art. 2 konstytucji zasadą demokratycznego państwa prawnego

o r z e k a:

1. Art. 159 pkt 1 i art. 160 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 162, poz. 1118, zm.: z 1999 r. Nr 38, poz. 360, Nr 70, poz. 774, Nr 72, poz. 801, Nr 72, poz. 802) **są zgodne z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;**

2. Art. 159 pkt 2 i art. 160 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 162, poz. 1118, zm.: z 1999 r. Nr 38, poz. 360, Nr 70, poz. 774, Nr 72, poz. 801, Nr 72, poz. 802) **są niezgodne z wynikającą z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą ochrony zaufania do**

---

* Tekst sentencji opublikowany został w Dz.U. Nr 106, poz. 1215

państwa i prawa oraz z wyrażoną w art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą równości;

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) **umorzyć postępowanie w sprawie niezgodności art. 196 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych** (Dz.U. Nr 162, poz. 1118, zm.: z 1999 r. Nr 38, poz. 360, Nr 70, poz. 774, Nr 72, poz. 801, Nr 72, poz. 802) **w zakresie, w jakim określa datę wejścia w życie art. 159 pkt 2 i art. 160 pkt 2 tej ustawy, z art. 2 i art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z powodu zbędności wydania orzeczenia.**

Uzasadnienie:

I

1. Grupa posłów wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 162, poz. 1118 ze zm.; dalej: ustawa o emeryturach i rentach z FUS) z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, a mianowicie: 1) art. 159 pkt 1 i art. 160 pkt 1 kwestionowanej ustawy z wyrażoną w art. 2 konstytucji zasadą demokratycznego państwa prawnego, 2) art. 159 pkt 2 i art. 160 pkt 2 kwestionowanej ustawy z wyrażoną w art. 2 konstytucji zasadą sprawiedliwości i państwa prawnego, wyrażoną w art. 32 konstytucji zasadą równości wobec prawa i w art. 31 konstytucji zasadą ochrony prawnej wolności człowieka, 3) art. 196 kwestionowanej ustawy z wyrażonym w art. 88 ust. 1 konstytucji obowiązkiem opublikowania ustawy jako warunkiem jej wejścia w życie i wyrażoną w art. 2 konstytucji zasadą demokratycznego państwa prawnego.

Art. 159 pkt 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS nadał nowe brzmienie art. 6 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin (Dz. U. z 1994 r. Nr 10, poz. 36 ze zm.; dalej: ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy) zaś art. 160 pkt 1 art. 6 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. Nr 53, poz. 214 ze zm.; dalej: ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy). Wskazana nowelizacja poddaje waloryzację emerytur i rent służb mundurowych zasadom przewidzianym w przepisach ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Wnioskodawca stwierdził, że regulacja ta narusza zasadę ochrony praw nabytych. W jego opinii zmiana dotychczasowych założeń waloryzacji emerytur i rent służb mundurowych nie mieści się bowiem w dopuszczalnych przypadkach (określonych przez Trybunał Konstytucyjny), które uzasadniałyby odstępstwo od wskazanej zasady konstytucyjnej. Wnioskodawca zauważył, że świadczenia emerytalno-rentowe służb mundurowych powinny ściśle wiązać się z uposażeniem i być waloryzowane proporcjonalnie do jego wzrostu ze względu na to, że nie były one objęte systemem składkowym z tytułu ubezpieczenia społecznego.

Art. 159 pkt 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS nadał nowe brzmienie art. 40 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy, zaś art. 160 pkt 2 art. 41 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Zgodnie ze wskazanymi unormowaniami do emerytów i rencistów (byłych żołnierzy i funkcjonariuszy) osiągających przychody z tytułu stosunku pracy, służby, innej pracy zarobkowej lub prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej, stosuje się art. 103 - 106 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. W konsekwencji emeryci i renciści służb mundurowych zostali włączeni do kategorii podmiotów, których prawo do emerytury i renty ulega zawieszeniu, lub świadczenia te ulegają zmniejszeniu w razie osiągania przychodu z działalności podlegającej obowiązkowi ubezpieczenia społecznego. Wnioskodawca podkreślił, że wprowadzenie takiej regulacji zmieniło na niekorzyść sytuację prawną wskazanej grupy osób. Dotychczas instytucja zawieszenia świadczeń emerytalno - rentowych nie dotyczyła bowiem emerytów i rencistów służb mundurowych, a występujące ograniczenia zarobkowania odnosiły się tylko do przypadków osiągania wynagrodzenia lub dochodu z tytułu pracy. Zdaniem wnioskodawcy wskazane przepisy naruszają zatem zasady: zaufania jednostki do państwa i ochrony praw nabytych. Wnioskodawca podkreślił, że takie odstępstwo od wcześniej przyznanych uprawnień nie da się pogodzić z zasadą sprawiedliwości społecznej.

Wnioskodawca zauważył, że jednakowe potraktowanie w zakresie dodatkowego zarobkowania emerytów i rencistów pobierających świadczenia z powszechnego systemu oraz emerytów i rencistów pobierających świadczenia z emerytalnego systemu służb mundurowych nie znajduje uzasadnienia ze względu na istotne różnice między zasadami nabycia prawa do tych świadczeń a także między samą pracą a służbą.

Zdaniem wnioskodawcy uregulowanie art. 103 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, wyłączające zastosowanie przepisów o zawieszeniu i zmniejszeniu świadczenia do emerytów, którzy ukończyli 60 lat (kobiety) i 65 lat (mężczyźni), "w odniesieniu do emerytowanych żołnierzy i funkcjonariuszy" narusza konstytucyjną zasadę równości wobec prawa. Wnioskodawca stwierdził, że różnicowanie możliwości uzyskiwania przychodu przez byłych żołnierzy i funkcjonariuszy według kryterium wieku nie ma żadnego uzasadnienia w sytuacji, gdy to nie wiek a staż służby wpływa na nabycie prawa do emerytury. Wnioskodawca dodał, że wprowadzenie takiego kryterium narusza także wolność i godność emerytów i rencistów służb mundurowych.

W opinii wnioskodawcy "ograniczenie możliwości zarobkowania i zmuszanie emerytów i rencistów do otrzymywania przychodów poniżej rzeczywistej wartości świadczonej pracy albo zawieszenie należnego świadczenia niejako za karę" narusza także art. 31 ust. 1 konstytucji. Wnioskodawca dodał: "Nie zachodzą bowiem wymienione w cytowanej normie konstytucyjnej przesłanki ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności lub praw".

Ponadto wnioskodawca stwierdził, że art. 196 ustawy o emeryturach i rentach z FUS jest niezgodny z art. 2 oraz art. 88 ust. 1 konstytucji. Zgodnie z art. 88 ust. 1 konstytucji warunkiem wejścia w życie ustaw jest ich ogłoszenie. Wnioskodawca zauważył, że przepisy kwestionowane we wniosku zostały ogłoszone w Dzienniku Ustaw datowanym na 30 grudnia 1998 r., który jednak faktycznie był dostępny dla adresatów znacznie później. Tym samym zatrudnieni emeryci i renciści służb mundurowych oraz ich pracodawcy nie mogli dostosować swoich spraw do nowych zasad, obowiązujących od 1 stycznia 1999 r. Dlatego, jeżeli chodzi o wejście w życie przepisów wskazanych w punkcie drugim wniosku, ustawa nie zawiera odpowiedniego okresu *vacatio legis*.

2. Prokurator Generalny stwierdził, że: 1) art. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy w brzmieniu nadanym przez art. 159 pkt 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS i art. 6 ustawy o emeryturach funkcjonariuszy w brzmieniu nadanym przez art. 160 pkt 1

ustawy o emeryturach i rentach z FUS są zgodne z art. 2 konstytucji, 2) art. 40 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy w brzmieniu nadanym przez art. 159 pkt 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS i art. 41 ustawy o emeryturach funkcjonariuszy w brzmieniu nadanym przez art. 160 pkt 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS są niezgodne z art. 2 konstytucji, natomiast są zgodne z art. 31 i art. 32 konstytucji, 3) art. 196 ustawy o emeryturach i rentach z FUS nie jest niezgodny z art. 2 i art. 88 ust. 1 konstytucji.

Prokurator Generalny, uzasadniając swoje stanowisko, po pierwsze zwrócił uwagę na art. 67 ust. 1 konstytucji, gwarantujący prawo do zabezpieczenia społecznego. Zauważył, że z zawartej we wskazanym przepisie zasady wynika nakaz, skierowany do ustawodawcy stworzenia i utrzymywania zabezpieczenia społecznego, który ma obejmować ryzyko niezdolności do pracy z powodu choroby, inwalidztwa lub osiągnięcia wieku emerytalnego. Zdaniem Prokuratora Generalnego ustrojodawca nie określił żadnych szczegółowych dyrektyw co do rodzaju świadczeń przysługujących z tego tytułu, warunków ich nabycia i ustania, a także wysokości i trybu ich przyznania, pozostawił to swobodzie legislacyjnej ustawodawcy.

Ustosunkowując się do wniosku w zakresie art. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy w brzmieniu nadanym przez art. 159 pkt 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS oraz art. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w brzmieniu nadanym przez art. 160 pkt 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, Prokurator Generalny stwierdził, że zarzut wnioskodawcy, iż naruszenie zasady ochrony praw nabytych polega na zmianie "założeń" waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych służb mundurowych nie może stanowić podstawy stwierdzenia niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów.

Prokurator Generalny zauważył, że słuszność i celowość poprzedniego i obecnego rozwiązania - w zakresie zasad waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych pozostaje poza kompetencjami Trybunału Konstytucyjnego, który wielokrotnie podkreślał, że stanowienie prawa jest rolą parlamentu i do parlamentu należy wybór wartości determinujących określone rozwiązania legislacyjne (*orzeczenie z 18 października 1994 r., K. 2/94*, OTK w 1994, cz. II, poz. 36, *orzeczenie z 21 listopada 1994 r., K. 6/94*, OTK w 1994, cz. II, poz. 39, *orzeczenie z 15 marca 1995 r., K. 1/95*, OTK ZU Nr 2/1995, poz. 10).

W opinii Prokuratora Generalnego ustawodawca przyjmując kwestionowane regulacje kierował się zasadą sprawiedliwości społecznej, wysłowioną wprost w art. 2 konstytucji oraz zasadą równości, zawartą w art. 32 konstytucji. Prokurator Generalny dodał, że zasada ochrony praw nabytych jest "zasadą dedukowaną z przepisu art. 2 Konstytucji i musi ustąpić przed wartościami wysłowionymi wprost w Konstytucji". Pogląd taki znajduje uzasadnienie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (*orzeczenie z 4 grudnia 1990 r., K. 12/90*, OTK 1990, poz. 7).

Prokurator Generalny stwierdził, że kwestionowana zmiana reguł waloryzacji dotycząca służb mundurowych doprowadziła do ujednolicenia systemu emerytalno-rentowego. Ujednolicenie to spowodowało, że bez względu na podstawę prawną uzyskania świadczenia, prawo do jego waloryzacji oparte jest na takich samych zasadach. Prokurator Generalny podkreślił, że cechą wspólną jest świadczenie emerytalno-rentowe wymagające ochrony jego realnej wartości, a nie przynależność do określonego systemu emerytalno-rentowego. Skoro zatem sytuacja emerytów i rencistów, w czasie pobieranego świadczenia jest jednakowa, z punktu widzenia ochrony jego realnej wartości, to zróżnicowanie ich prawa do waloryzacji byłoby niesprawiedliwe.

Prokurator Generalny podniósł także, że zakwestionowane przepisy nie naruszają istoty prawa do waloryzacji. Nie pozbawiają bowiem tego prawa, lecz jedynie zmieniają sposób naliczania wysokości przysługującego świadczenia.

Prokurator Generalny ustosunkował się następnie do zarzutów dotyczących niekonstytucyjności art. 40 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy oraz art. 41 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

Zauważył, że nowe zasady zawieszalności świadczeń pobieranych w systemie zaopatrzenia powszechnego są korzystniejsze niż obowiązujące poprzednio. Natomiast inaczej jest, jeżeli chodzi o emerytów służb mundurowych. Dlatego, zdaniem Prokuratora Generalnego, uzasadniony jest zarzut naruszenia przez wskazane przepisy zasady ochrony praw słusznie nabytych.

Prokurator Generalny dodał, że Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie wypowiadał się, iż nakaz przestrzegania powyższej zasady nie ma charakteru absolutnego (*orzeczenie z 29 stycznia 1992 r., K. 15/91*, OTK w 1992, cz. I, poz. 8, *orzeczenie z 24 maja 1994 r., K. 1/94,* OTK 1994, cz. I, poz. 10). Przy czym uściślając pojęcie "szczególnych okoliczności" uzasadniających odstępstwo od zasady ochrony praw nabytych, Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że odnosi je do sytuacji nadzwyczaj wyjątkowych, gdy ze względów obiektywnych istnieje potrzeba dania pierwszeństwa określonej wartości chronionej bądź znajdującej swoje oparcie w konstytucji. W opinii Prokuratora Generalnego w omawianym przypadku nie zachodzi taka wyjątkowość sytuacji. Podkreślił, że zachowaniu uprzednio obowiązujących przepisów nie przeciwstawia się inny ważny interes, w szczególności interes państwa, gdyż regulacja taka nie ma bezpośredniego wpływu na wydatki budżetu państwa, ani na sprawność wdrażania kolejnego etapu reformy ubezpieczeń społecznych.

Prokurator Generalny zauważył, że zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS warunki nabywania prawa do emerytury i renty oraz innych świadczeń przysługujących z tytułu pobierania emerytury lub renty, a także zasady ustalania wysokości tych świadczeń dla żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy Policji, Służby Więziennej i Państwowej Straży Pożarnej, którzy w dniu wejścia w życie ustawy pozostawali w służbie, określają przepisy o zaopatrzeniu emerytalnym tych osób. Wynika z tego, że nowy system obejmować będzie tylko tych żołnierzy i funkcjonariuszy, którzy podejmą służbę po 31 grudnia 1998 r. Zdaniem Prokuratora Generalnego można zatem uznać, że osoby podejmujące służbę po tej dacie mają świadomość zakresu przysługujących im uprawnień. Natomiast w innej sytuacji są żołnierze i funkcjonariusze, których ustawodawca nie objął nowym systemem. Regulacja wynikająca z nowelizacji ustaw tych służb, zawarta w art. 159 pkt 2 i art. 160 pkt 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, zaskoczyła te osoby w sposób uzasadniający zarzut naruszenia zasad państwa prawnego wysłowionych w art. 2 konstytucji.

Prokurator Generalny nie podzielił poglądu, że przepisy art. 40 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy i art. 41 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy naruszają art. 31 konstytucji. Stwierdził, że przepisy określające zasady zawieszalności świadczeń emerytalno-rentowych nie ograniczają praw i wolności obywatelskich w rozumieniu powołanego przepisu konstytucji. Zauważył, że konieczność wyboru przez świadczeniobiorcę między emeryturą a zatrudnieniem o odpowiednio wysokim wynagrodzeniu (tzn. powodującym zawieszenie emerytury) nie może być utożsamiana z ograniczeniem prawa do pracy, albo prawa do zabezpieczenia społecznego, zwłaszcza, że zgodnie z art. 81 konstytucji - praw o charakterze socjalnym można dochodzić jedynie w granicach ustawy.

Prokurator Generalny nie podzielił także poglądu, że omawiane przepisy są niezgodne z art. 32 konstytucji. Jego zdaniem ustawodawca wprowadzając jednolity system zabezpieczenia społecznego ujednolicił także zasady zawieszalności emerytur i rent, traktując wszystkie osoby znajdujące się w takiej samej sytuacji jednakowo.

Prokurator Generalny nie podzielił zarzutu niezgodności art. 196 ustawy o emeryturach i rentach z FUS z art. 88 ust. 1 konstytucji. Zauważył, że kwestionowana ustawa została ogłoszona w Dzienniku Ustaw z 30 grudnia 1998 r. i weszła w życie stycznia 1999 r. A zatem przesłanka zawarta we wskazanym wzorcu konstytucyjnym została spełniona.

Jeżeli chodzi o okres *vacatio legis* Prokurator Generalny wskazał, że rozwiązanie standardowe zawarte zostało w art. 4 ustawy z dnia 30 grudnia 1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" (Dz.U. Nr 58, poz. 524 ze zm.), który stanowi, że: "Akty prawne ogłoszone w dzienniku wchodzą w życie po upływie 14 dni od ich ogłoszenia, jeśli same nie stanowią inaczej". W opinii Prokuratora Generalnego przepis ten nie zmienia jednak ogólnej zasady, zgodnie z którą o terminie wejścia w życie ustawy decyduje organ prawodawczy.

Jednocześnie Prokurator Generalny powołał pogląd doktryny, zgodnie z którym długość okresu *vacatio legis* powinna być dostosowana do potrzeb danej ustawy. Podejmując decyzję o terminie wejścia w życie ustawy jej twórca musi brać pod uwagę wiele czynników: skuteczne osiąganie celów, dla których wydaje się ustawę; harmonijne funkcjonowanie systemu prawnego, do którego ustawa zostaje włączona; niepodejmowanie decyzji zaskakującej jej adresatów by w najmniejszym stopniu zakłócała funkcjonowanie innych ustaw i instytucji; by była zharmonizowana z terminem wejścia w życie innych aktów prawotwórczych (np. aktów wykonawczych, ustaw, do których dana ustawa odsyła, przepisów proceduralnych, które są instrumentalne wobec norm tej ustawy) (zob. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Zasady techniki prawodawczej - komentarz,* Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997). W opinii Prokuratora Generalnego termin wejścia w życie kwestionowanej ustawy musiał uwzględniać wymienione czynniki ze względu na to, że ustawa ta jest jednym z elementów nowego systemu emerytalno-rentowego. Prokurator Generalny stwierdził ponadto, że "pewnym usprawiedliwieniem dla wyjątkowo krótkiej *vacatio legis,* może być fakt, że nad projektem ustawy, co do podstawowych rozwiązań, toczyła się długotrwała publiczna debata w parlamencie i w mediach, a więc uchwalenie ustawy o takiej treści nie mogło być dla zainteresowanych zaskoczeniem".

Na zakończenie Prokurator Generalny powołał orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 2 marca 1993 r. (*K. 9/92*, OTK w 1993, cz. I, poz. 6), w którym stwierdzono, że ustawodawca może zrezygnować z okresu *vacatio legis,* jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny. Zdaniem Prokuratora Generalnego w omawianej sprawie mamy do czynienia właśnie z ochroną ważnego interesu publicznego.

3. Stanowisko Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedstawił Marszałek Sejmu w piśmie z 16 grudnia 1999 r. Stwierdził, że: 1) art. 159 pkt 1 i art. 160 pkt 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS nie są niezgodne z art. 2 konstytucji, 2) art. 159 pkt 2 i art. 160 pkt 2 wskazanej ustawy nie są niezgodne z art. 2, 31 i art. 32 konstytucji, 3) art. 196 wskazanej ustawy nie jest niezgodny z art. 2 i art. 88 ust. 1 konstytucji.

Ustosunkowując się do pierwszego punktu wniosku Sejm stwierdził, że celem zmian dokonanych przez art. 159 pkt 1 i art. 160 pkt 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy oraz w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy było ujednolicenie sposobu waloryzacji pobieranych świadczeń emerytalnych i rentowych, bez względu na przynależność zawodową osób uprawnionych do tych świadczeń.

Sejm nie zgodził się z zarzutem wnioskodawcy, że rozwiązania przyjęte w art. 159 pkt 1 i art. 160 pkt 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS nie mieszczą się "w sformułowanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przypadkach", które uzasadniałyby odstępstwo od konstytucyjnej zasady ochrony praw nabytych. Za nietrafne

uznał twierdzenie, że specyfika "służb mundurowych" wyłącza możliwość wprowadzenia ujednoliconych zasad waloryzacji emerytur i rent, obejmujących także świadczenia z tytułu zawodowej służby wojskowej, służby w Policji, Urzędzie Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej oraz z tytułu Służby Więziennej. Zdaniem Sejmu "właściwą proporcję" do szczególnych warunków służby żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy powinno zachowywać wynagrodzenie w czasie odbywania tej służby, które również stanowi podstawę obliczenia świadczeń emerytalnych i rentowych. Waloryzacja przyznanych już świadczeń jest czynnością służącą wyłącznie zachowaniu realności ekonomicznej tych świadczeń, odpowiednio do nieustabilizowanego poziomu siły nabywczej pieniądza. Sejm podkreślił, że ustanowienie zróżnicowanych wskaźników i zasad waloryzacji dla określonej grupy emerytów i rencistów, korzystniejszych od powszechnie obowiązujących, nosi znamiona nieuzasadnionego przywileju, naruszającego konstytucyjną zasadę równości i sprawiedliwości społecznej, "wyrażoną w art. 2 konstytucji". Zauważył, że także zasady waloryzacji emerytur i rent przyznanych w ramach powszechnego systemu emerytalnego, doznały zasadniczej modyfikacji. Zgodnie z ustawą z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 138, poz. 681), od dnia 1 stycznia 1996 r. odstąpiono od mechanizmu waloryzacji wynagrodzeniowej na rzecz waloryzacji cenowej. Sejm przypomniał, że wskazana ustawa była dwukrotnie przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (*orzeczenie z 20 listopada 1995 r., K. 23/95*, OTK w 1995 r., cz. II, poz.33 oraz *orzeczenie z 17 lipca 1996 r., K. 8/96*, OTK ZU Nr 4/1996, poz. 32). Trybunał Konstytucyjny stwierdził m.in., że kompetencja wyboru najbardziej trafnych rozwiązań prawnych w przedmiocie waloryzacji świadczeń emerytalnych i rentowych należy do parlamentu, który ponosi odpowiedzialność polityczną za sposób wykonywania kompetencji prawotwórczych (*K. 23/95*). Sejm dodał, że odrębność systemu, w tym struktur zaopatrzenia emerytalno-rentowego "służb mundurowych", jest "zbyt słabym argumentem wobec zaistniałego już precedensu przyjęcia powszechnych zasad waloryzacji w odniesieniu do emerytur i rent rolniczych, również wyodrębnionych strukturalnie ze sfery działania ZUS" (ustawa z dnia 25 października 1996 r. o waloryzacji emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw; Dz.U. Nr 136, poz. 636).

Sejm odnosząc się do zarzutów dotyczących niekonstytucyjności art. 159 pkt 2 i art. 160 pkt 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS podkreślił, że "granice prawa obywatela RP, w tym m.in. żołnierza zawodowego, jak i funkcjonariusza, do zabezpieczenia społecznego wyznacza art. 67 konstytucji". Z przepisu tego wynika, że *ratio legis* przepisów ustaw emerytalnych, w tym również dotyczących żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy, może wyłącznie dotyczyć zagwarantowania odpowiedniego zabezpieczenia finansowego w razie niezdolności do pracy (służby). Ustawodawca z uwagi na specyfikę służby żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy dopuszcza prawdopodobieństwo utraty pełnych predyspozycji zdrowotnych już po 15 latach odbywania służby. Ustawodawca nie neguje również prawa osoby, której przyznano prawo do świadczeń wypłacanych w ramach zabezpieczenia społecznego, do kontynuowania pracy. Zdaniem Sejmu należy jednak przyjąć, że będzie to praca w zmniejszonym zakresie, wykonywana stosownie do ograniczonych zdolności fizycznych czy psychicznych. Jeżeli jednak osoba pobierająca świadczenia emerytalne lub rentowe podejmie pracę, którą bez uszczerbku dla zdrowia może wykonywać w nieograniczonym zakresie, wówczas ustaną warunki (całkowicie lub częściowo) uprawniające do tych świadczeń. Sejm podkreślił, że w świetle art. 67 konstytucji nieuprawnione jest doszukiwanie się w szczególnym charakterze służby żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy cechy uzasadniającej różne od reszty społeczeństwa traktowanie tych osób w dziedzinie zabezpieczenia społecznego.

W opinii Sejmu art. 159 pkt 2 oraz art. 160 pkt 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS nie są również sprzeczne z art. 31 konstytucji, ponieważ nie ograniczają prawa do pracy ani też nie zmuszają emerytów lub rencistów wykonujących pracę zarobkową do (jak to określa wnioskodawca) otrzymywania przychodów poniżej rzeczywistej wartości świadczonej pracy. Skutkiem obowiązywania zakwestionowanych przepisów nie jest ograniczenie prawa do pracy ani do odpowiedniego do jej rodzaju wynagrodzenia, lecz prawa do świadczeń z zabezpieczenia społecznego. W opinii Sejmu ograniczenie to jest stosowne do istoty tego prawa.

Sejm nie zgodził się z poglądem wnioskodawcy, że art. 159 pkt 2 i art. 160 pkt 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS poprzez odesłanie do stosowania art. 103 ust. 2 tej ustawy także do emerytów lub rencistów "służb mundurowych" naruszają wyrażoną w art. 32 konstytucji zasadę równości. Zdaniem Sejmu art. 103 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS "ma charakter przywileju dla określonej grupy wiekowej społeczeństwa o podłożu socjalnym, przy czym wątpliwość budzi realność skorzystania z tego przywileju". Dlatego dowodzenie niekonstytucyjności art. 159 pkt 2 i art. 160 pkt 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS "przez pryzmat jej art. 103 ust. 2 jest z założenia błędne".

Sejm uzasadnił swoje stanowisko w kwestii zgodności art. 196 ustawy o emeryturach i rentach z FUS z art. 2 oraz art. 88 ust. 1 konstytucji w taki sam sposób jak Prokurator Generalny.

II

Na rozprawie uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone w pismach procesowych.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje:

1. Przepisy zakwestionowane w punkcie pierwszym wniosku mają taką samą treść. Przewidują one dokonanie w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy oraz w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy zmiany, polegającej na zamieszczeniu w nich przepisu, oznaczonego w każdej w wymienionych ustaw jako art. 6, o brzmieniu następującym: "Emerytury i renty podlegają waloryzacji na zasadach i w terminach przewidzianych w przepisach o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych". W obowiązującej poprzednio wersji tych przepisów waloryzacja dokonywana była w takim stopniu i terminie, w jakim następował wzrost uposażenia zasadniczego żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy pozostających w służbie i zajmujących analogiczne stanowiska.

Dotyczący przepisów wskazanych w punkcie 1 wniosku zarzut niezgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego został w uzasadnieniu wniosku sprecyzowany jako zarzut niezgodności z zasadą ochrony praw nabytych. Wyrażony przez wnioskodawcę 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. Chodzi tu bowiem w istocie nie o ocenę zgodności norm ustawowych z normami konstytucyjnymi, ale o ocenę merytorycznej trafności i celowości rozwiązań ustawowych. Wnioskodawca podaje szereg

argumentów mających przemawiać za tym, że waloryzacja świadczeń należnych emerytom i rencistom "służb mundurowych" powinna być w dalszym ciągu dokonywana na zasadach korzystniejszych od tych, które obowiązują w powszechnym systemie emerytalno-rentowym. Jednakże większość argumentów przytoczonych w uzasadnieniu wniosku powinna być skierowana do organów władzy ustawodawczej, a nie do Trybunału Konstytucyjnego, który powołany jest do oceny przepisów prawnych jedynie z punktu widzenia ich zgodności z przepisami mającymi wyższą rangę w hierarchicznie skonstruowanym systemie prawnym. Poza zakresem kompetencji Trybunału Konstytucyjnego pozostaje ocena, czy ustawodawca znalazł najbardziej słuszne i najbardziej celowe rozstrzygnięcie normowanej kwestii (zob. *orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 11 lutego 1992 r., K. 14/91*, OTK 1992, cz. I, poz. 7). 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. Kwestia ta należy do sfery objętej swobodą przysługującą organom władzy ustawodawczej, których członkowie ponoszą odpowiedzialność polityczną przed wyborcami za sposób i efekty korzystania z kompetencji prawotwórczych (orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego: *z 26 kwietnia 1995 r. , K. 11/94*, OTK w 1995 r., cz. I., poz. 12, s. 134, *z 20 listopada 1995 r., K. 23/95*, OTK w 1995 r., cz. II, poz. 33, s. 121, *z 17 lipca 1996 r., K. 8/96*, OTK w 1996, cz. II, poz. 32, s. 57)

Kierując się tym założeniem Trybunał Konstytucyjny ogranicza się do rozważenia, czy zakwestionowane w punkcie pierwszym wniosku przepisy są zgodne z zasadą ochrony praw nabytych. Treścią tej zasady jest zakaz stanowienia przepisów arbitralnie odbierających lub ograniczających prawa podmiotowe. Na gruncie poprzednio obowiązujących przepisów konstytucyjnych zasada ochrony praw nabytych wywodzona była z ogólnej zasady państwa prawnego, wyrażonej obecnie - na równi z dwiema innymi fundamentalnymi zasadami ustrojowymi, mianowicie zasadą państwa demokratycznego i państwa sprawiedliwego (urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej) - w art. 2 konstytucji. W dotyczącym tej zasady orzecznictwie (zob. *wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 kwietnia 1999 r., K. 36/98*, OTK ZU Nr 3/1999, poz. 40) zwrócono już uwagę na możliwość oparcia zasady ochrony praw nabytych, miarodajnej dla sytuacji, w której dochodzi do zmiany norm dotyczących prawa o charakterze majątkowym, na przepisie konstytucji statuującym zasadę ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2). Uzasadnienia tej zasady można szukać też w art. 5 konstytucji, nakazującym Rzeczypospolitej Polskiej zapewnienie wolności i praw człowieka i obywatela. Niezależnie od tego, który z przepisów konstytucji stanowi podstawę obowiązywania omawianej zasady, zwrócić trzeba uwagę na trzy kwestie.

Po pierwsze – przedmiotem ochrony przewidzianej w omawianej zasadzie jest przysługujące już określonej osobie prawo podmiotowe. Nie ma przy tym znaczenia, czy prawo to zostało nabyte na podstawie indywidualnego aktu organu władzy, czy wprost na podstawie ustawy (z chwilą spełnienia określonych w niej przesłanek). Po drugie – z zasady ochrony praw nabytych nie wynika (adresowany do ustawodawcy) zakaz zmiany przepisów określających sytuację prawną osoby w zakresie, w którym sytuacja ta nie wyraża się w przysługującym tej osobie prawie podmiotowym. Jednakże w pewnych przypadkach (zwłaszcza z dziedziny ubezpieczeń społecznych) orzecznictwo uznało za dopuszczalne objęcie tą ochroną 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. Rozszerzenie 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). Po trzecie - ochrona praw nabytych nie ma charakteru absolutnego. Możliwe są zatem odstępstwa od niej, przy czym ocena dopuszczalności odstępstwa może być dokonana na tle konkretnej sytuacji przy uwzględnieniu całokształtu okoliczności. Uzasadnieniem naruszenia zasady ochrony praw nabytych może być w szczególności potrzeba zapewnienia realizacji innej wartości istotnej dla systemu prawnego, choćby nie była ona wprost wyrażona w tekście przepisów konstytucyjnych. Ochroną nie są też objęte prawa nabyte niesłusznie lub niegodziwie, a także prawa nie mające oparcia w założeniach obowiązującego w dacie orzekania porządku konstytucyjnego.

Zagadnienie waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych już kilkakrotnie było przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Nawiązując do orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego z 19 października 1993 r. (*K. 14/92*, OTK w 1993 r., cz. II, poz. 35), z 20 listopada 1995 r. (*K. 23/95*, OTK w 1995 r., cz. II, poz. 33) oraz z 17 lipca 1996 r. (*K. 8/96*, OTK w 1996 r., poz. 32) 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 zakres i formy tego zabezpieczenia do regulacji ustawowej. Wnioskodawca nie stawia zarzutu niezgodności zakwestionowanych przepisów z art. 67 konstytucji. Skoro przepis ten nie ma stanowić podstawy oceny konstytucyjności zakwestionowanych przepisów, nie zachodzi konieczność dokonywania interpretacji użytych w nim pojęć, tym bardziej, że przepis ten był już przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K. 5/99 (OTK ZU Nr 5/1999, poz. 100). Ocena zasadności wniosku wymaga natomiast dokonania odróżnienia prawa do waloryzacji, rozumianego jako uprawnienie do zachowania stałej wartości ekonomicznej przyznanych świadczeń emerytalno-rentowych, 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 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.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał znaczenie stabilności przepisów emerytalno-rentowych, zaznaczając jednocześnie, iż ustawodawca ma prawo modyfikowania także opartych na tych przepisach praw słusznie nabytych. Może to mieć miejsce zwłaszcza w sytuacji przeobrażeń społecznych i gospodarczych (zob. *orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 14 marca 1995 r., K. 13/94*, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 6). W przypadku kompleksowych i głębokich reform, takich jak wprowadzona w życie w 1999 r. reforma emerytalno-rentowa, wewnętrzna spójność i sprawiedliwość nowego systemu uzasadniać może modyfikację przyznanych wcześniej uprawnień. Dotyczy to zwłaszcza ujednolicenia unormowania mającego dotyczyć wszystkich objętych nim osób.

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.

2. Zarzut drugi dotyczy przepisów rozciągających zakres stosowania przepisów normujących zawieszanie lub zmniejszanie świadczeń, zamieszczonych jako art. 103 - 106 w rozdziale 2 działu VIII ustawy o emeryturach i rentach z FUS, na osoby podlegające przepisom ustaw o zaopatrzeniu emerytalnym “służb mundurowych”. Oznacza to z jednej strony poddanie tych osób regulacji różniącej się istotnie od tej, której podlegały one dotychczas, z drugiej zaś ujednolicenie unormowań dotyczących problemu zawieszania i zmniejszania świadczeń.

Regulacji tej, przewidzianej w art. 40 pierwszej i art. 41 drugiej z nowelizowanych ustaw, wnioskodawcy zarzucają niezgodność z dwiema zasadami stanowiącymi podstawowe elementy zasady państwa prawnego, mianowicie z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą ochrony praw nabytych.

Zarzut dotyczący naruszenia przez kwestionowane przepisy zasady ochrony zaufania do państwa i prawa jest zasadny. Zasada ta nie została wprawdzie wyraźnie wysłowiona w tekście konstytucji, ale niewątpliwie należy ona do kanonu zasad składających się na pojecie państwa prawnego w znaczeniu, w jakim pojęcie to występuje w art. 2 konstytucji. Przestrzeganie tej zasady ma szczególne znaczenie w sytuacji, w której ma miejsce zmiana dotychczas obowiązujących przepisów, zwłaszcza zaś tych, które znalazły już zastosowane jako czynnik kształtujący sytuację prawną ich adresatów. Nowelizowane przepisy normują sytuację emerytów, a więc osób o ograniczonej zdolności adaptacyjnej do zmienionej sytuacji. Nie ulega wątpliwości, że regulacje dotyczące wpływu podjętego zatrudnienia i uzyskiwania innych dochodów na prawo do świadczeń emerytalnych są istotnym elementem stosunku ubezpieczeniowego. Jak wynika z wniosku, jest to zagadnienie szczególnie ważne dla emerytów “służb mundurowych” z uwagi na niestosowanie do nich przesłanki osiągnięcia określonego wieku i przesłanki co najmniej ograniczonej zdolności do pracy zawodowej, co uzasadnia aktywność zawodową wielu z nich. Choć zatem formalnie nie dochodzi tu do ograniczenia prawa do wyboru miejsca pracy, to jednak ograniczanie w związku z podjęciem zatrudnienia świadczeń emerytalno-rentowych faktycznie oddziałuje na realizację tego gwarantowanego w konstytucji prawa podmiotowego. Uzasadnia to szczególnie silną potrzebę zapewnienia stabilności przepisów normujących te elementy treści stosunku łączącego emeryta z zakładem ubezpieczeń, które określają ograniczenie

prawa do świadczeń. Co prawda trudno mówić o nabytym "prawie do nieograniczania świadczeń emerytalno-rentowych" z uwagi na osiąganie innych dochodów, jednakże wprowadzenie co do emerytów "służb mundurowych" nowej, a niekorzystnej dla nich regulacji, stanowi naruszenie zasady ochrony zaufania do państwa i prawa, biorąc pod uwagę zarówno sytuację tych osób, które wprost zostały nią dotknięte (przez ograniczenie przyznanych im świadczeń), jak i tych, które licząc się z tą regulacją zrezygnowały z podjęcia lub dalszego wykonywania pracy. Pogorszenie sytuacji prawnej adresatów kwestionowanych przepisów stanowi naruszenie bezpieczeństwa prawnego, należącego również do wartości objętych ochroną opartą na art. 2 konstytucji.

Trafny jest również zarzut naruszenia określonej w art. 32 ust. 1 konstytucji zasady równości wobec prawa. Co prawda - pozornie wydawałoby się, że jednolita dla wszystkich emerytów i rencistów regulacja kwestii zawieszania lub zmniejszania świadczeń najlepiej realizuje zasadę równości, jednakże, na co już wielokrotnie zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny (np. *orzeczenie z 9 marca 1988 r., U. 7/87,* OTK w 1988 r., poz. 1, *orzeczenie z 28 listopada 1995 r., K. 17/95*, OTK w 1995 r., cz. II, poz. 37, *wyrok z 16 grudnia 1997 r., K. 8/97*, OTK ZU Nr 5-6/1997, poz. 70*, wyrok z 17 maja 1999 r., P. 6/98*, OTK ZU Nr 4/1999, poz. 76, *wyrok z 23 czerwca 1999 r., K. 30/9*8, OTK ZU Nr 5/1999, poz. 101) z powołanego przepisu konstytucji wynika także akceptacja niejednolitego traktowania przez prawo podmiotów nie posiadających istotnej cechy wspólnej. W niniejszej sprawie zachodzi tego typu sytuacja, gdyż przyjęte w zakwestionowanych przepisach kryterium wiekowe nie jest prawnie relewantne co do emerytów i rencistów "służb mundurowych". Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd, iż w objętych wnioskiem regulacjach kryterium wiekowe, przewidziane w art. 103 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, nie nawiązuje do warunków nabycia uprawnień emerytalnych przewidzianych w przepisach szczególnych dotyczących "służb mundurowych". Jeżeli w przepisach ogólnych ustawodawca łączy ograniczenia pobierania nabytych świadczeń z warunkiem nieosiągnięcia określonego wieku, to właściwie rozumiana zasada równości wymaga dostosowania tego warunku do odrębnej regulacji warunków "wiekowych" przewidzianych w zachowujących moc obowiązującą ustawach szczególnych dotyczących "służb mundurowych". Mechaniczne przeniesienie reguł przyjętych w systemie ogólnym do zachowanego jako szczególny systemu dotyczącego "służb mundurowych" nie znajduje uzasadnienia aksjologicznego. O ile zarzut naruszenia zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa jest aktualny przede wszystkim co do osób, które w dniu wejścia w życie zmienionych przepisów były uprawnione do świadczeń, o tyle zarzut niezgodności z zasadą równości ma znaczenie co do ogółu osób, które podlegają przepisom ustaw o zaopatrzeniu emerytalnym "służb mundurowych" .

Stwierdzenie niezgodności zakwestionowanych przepisów z art. 2 i 32 konstytucji uzasadnia rezygnację z oceny zasadności postawionego przez wnioskodawcę zarzutu niezgodności tych przepisów także z art. 31 konstytucji. W uzasadnieniu wniosku zarzut ten został zacieśniony do naruszenia art. 31 ust. 1 konstytucji, wyrażającego zasadę prawnej ochrony wolności człowieka, oraz uzupełniony następującym stwierdzeniem: "Nie zachodzą bowiem wymienione w cytowanej normie konstytucyjnej przesłanki ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw." Tym samym zarzut i jego uzasadnienie są niespójne - ogólna zasada ochrony wolności człowieka jest bowiem wyrażona w art. 31 ust.1 konstytucji, natomiast przesłanki uzasadniające wydanie ustaw ograniczających korzystanie z konstytucyjnych praw i wolności zostały określone nie w tym przepisie, ale w art. 31 ust. 3 konstytucji. Należy przy tym zauważyć, iż zasada wyrażona w art. 31 ust. 1 konstytucji jest dopełnieniem przepisów, określających poszczególne wolności konstytucyjne, natomiast art. 31 ust. 3 dotyczy innego zagadnienia, mianowicie zakresu

dopuszczalnych ograniczeń wolności i praw konstytucyjnych. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zostało już wyjaśnione, że odwołanie się do przewidzianych w tym przepisie kryteriów jest uzasadnione wówczas, gdy zostało ustalone, że w danej sytuacji chodzi o wolność lub prawo podmiotowe mające rangę konstytucyjną. Tymczasem formułując omawiany zarzut wnioskodawca nie wskazał, które z określonych w konstytucji praw lub wolności zostaje naruszone wskutek obowiązywania zakwestionowanych przepisów, dotyczących zawieszania lub zmniejszania świadczeń emerytalno-rentowych. Wnioskodawca nie podał również argumentacji uzasadniającej zarzut niezgodności tych przepisów z zasadą sprawiedliwości.

3. Art. 196 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, zakwestionowany w punkcie trzecim wniosku, ma inny charakter niż przepisy zakwestionowane w dwóch pierwszych punktach. Postanawia on, że wymieniona ustawa (z wyjątkiem dotyczącym art. 182, co dla niniejszej sprawy nie ma znaczenia) wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 1999 r. Postawiony temu przepisowi zarzut niezgodności z wyrażoną w art. 88 ust. 1 konstytucji normą, w myśl której warunkiem wejścia w życie wskazanych tu aktów normatywnych jest ich ogłoszenie, oraz z wyrażoną w art. 2 zasadą demokratycznego państwa prawnego wnioskodawca uzasadnia tym, że zawierająca zakwestionowany przepis ustawa została ogłoszona w Dzienniku Ustaw wydanym w 30 grudnia 1998 r., który to numer był dostępny dopiero wiele dni później, a to uniemożliwiło zapoznanie się z nową regulacją przed jej wejściem w życie.

Trybunał Konstytucyjny w swym dotychczasowym orzecznictwie wielokrotnie podkreślał konieczność oddzielenia dnia ogłoszenia aktu normatywnego od dnia jego wejścia w życie odpowiednio długim okresem czasu. Zachowanie takiego okresu, określanego zazwyczaj nazwą *vacatio legis* (polskie terminy "spoczywanie ustawy" i "okres dostosowawczy" nie rozpowszechniły się), ma na celu umożliwienie adresatom aktu normatywnego zapoznanie się z treścią nowych unormowań i dostosowanie do nich swych przyszłych zachowań. Podstawę ciążącego na prawodawcy obowiązku zachowania stosownej *vacatio legis* Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie upatrywał w przepisie określającym Rzeczpospolitą Polską jako państwo prawne (zob. np. *wyrok z 25 listopada 1997 r., K. 26/97*, OTK ZU Nr 5-6/1997, poz. 64). Stanowisko to w całej pełni zachowuje aktualność na gruncie art. 2 obowiązującej obecnie konstytucji. Ocena, czy w konkretnym przypadku długość okresu *vacatio legis* jest odpowiednia, jest uzależniona od całokształtu okoliczności, w szczególności zaś od przedmiotu i treści unormowań przewidzianych w nowych przepisach, w tym i od tego, jak dalece różnią się one od unormowań dotychczasowych.

Powołany przez wnioskodawcę art. 88 ust. 1 konstytucji nie był dotychczas przedmiotem szerszych rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Przepis ten uzależnia wejście w życie ustawy od jej ogłoszenia. Warunek ten dotyczy zresztą nie tylko ustaw, ale także innych powszechnie obowiązujących aktów normatywnych, a mianowicie rozporządzeń i aktów prawa miejscowego, jak również umów międzynarodowych (art.88 ust. 3). Wprowadzając tę regulację ustrojodawca nawiązał do tradycyjnej, sformułowanej już w dekrecie Gracjana, zasady: *leges instituuntur cum promulgantur*. Zasada ta podyktowana jest zarówno przez postulat aksjologiczny, oparty na wartościach moralno-politycznych będących immanentnym składnikiem pojęcia "państwa prawnego", jak i postulat pragmatyczny związany z dążeniem do uczynienia przepisów prawnych instrumentem skutecznego oddziaływania na zachowania adresatów zawartych w nich norm. Ogłoszenie oznacza przekazanie informacji o treści aktu normatywnego jego adresatom. Zgodnie z art. 88 ust. 2 konstytucji zasady i tryb ogłaszania ustaw i innych wymienionych w nim aktów normatywnych określa ustawa. Z dalszych przepisów konstytucji (art. 122 ust. 2 i 5 i art.

144 ust. 3 pkt 7) wynika, że ogłoszenie ustawy następuje przez publikację jej tekstu w Dzienniku Ustaw, nie wystarcza więc inny sposób podania treści ustawy do wiadomości publicznej. Ze względu na wskazaną wyżej funkcję wymagania ustanowionego w art. 88 ust. 1 konstytucji przyjąć należy, że do jego spełnienia konieczne jest nie tylko wydanie danego numeru Dziennika Ustaw, ale także jego udostępnienie, a więc przynajmniej skierowanie go do rozpowszechniania. Z punktu widzenia art. 88 konstytucji nie ma natomiast znaczenia to, czy adresaci aktu normatywnego skorzystali z możliwości zapoznania się z tekstem ogłoszonego we właściwy sposób aktu normatywnego.

Dopełnieniem omawianej regulacji konstytucyjnej są przepisy ustawy z dnia 30 grudnia 1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" (Dz.U. Nr 58, poz. 524 ze zm.). Zgodnie z treścią art. 3 ust. 1 tej ustawy na każdym numerze Dziennika Ustaw oznacza się dzień jego wydania. Z kolei ust. 2 tegoż artykułu wprowadza fikcję prawną, polegającą na tym, że oznaczony w ten sposób dzień uważany jest za dzień prawnego ogłoszenia aktów zamieszczonych w tym numerze. Omawiana ustawa nie zawiera odpowiednika art. 8 ustawy z dnia 31 lipca 1919 r. w sprawie wydawania Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 66, poz. 400), nakazującego rozesłanie urzędowych egzemplarzy Dziennika Ustaw nie później niż w ciągu dwudziestu czterech godzin po ich wydrukowaniu. Nie oznacza to jednak uchylenia wynikającego z art. 88 ust. 1 konstytucji nakazu rozpowszechnienia wydanych egzemplarzy. Dopóki wydrukowany nakład Dziennika Ustaw nie zostanie skierowany do rozpowszechniania, nie można uznać, że wymaganie ustanowione w tym przepisie konstytucyjnym zostało spełnione.

Art. 4 powołanej wyżej ustawy z dnia 30 grudnia 1950 r. w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy z dnia 20 września 1991 r. (Dz.U. Nr 94, poz. 420) stanowi, że akty prawne ogłoszone w dzienniku wchodzą w życie po upływie czternastu dni od jego wydania, jeżeli same nie stanowią inaczej. Oznacza to, ze ustawodawca ustalił zasadę czternastodniowej *vacatio legis*, liczonej od dnia wydania Dziennika Ustaw. Jest to okres wystarczający dla rozpowszechnienia danego numeru na obszarze całego kraju i do zapoznania się przez zainteresowanych z treścią zamieszczonych w nim aktów normatywnych. Zarazem jednak ustawodawca dopuścił możliwość odstępstw od tej zasady. Odstępstwa te mogą polegać nie tylko na podaniu innej długości okresu mającego dzielić dzień wydania Dziennika Ustaw od dnia wejścia w życie ogłoszonych w nim aktów normatywnych, ale także na oznaczeniu dnia ich wejścia w życie bez odwoływania się do daty ich ogłoszenia, w szczególności przez kalendarzowe oznaczenie dnia wejścia w życie danego aktu albo przez odesłanie do przepisu określającego dzień wejścia w życie jakiegoś innego aktu normatywnego. Decydując się na oznaczenie dnia wejścia w życie ustawy przez wskazanie terminu kalendarzowego ustawodawca powinien przewidzieć czas wystarczający nie tylko na dalsze etapy procesu ustawodawczego, łącznie z ich ostatnim stadium w postaci należytego ogłoszenia ustawy, ale także zapewnić zachowanie odpowiednio długiego okresu *vacatio legis*. To ostatnie wymaganie nie ma charakteru absolutnego i zgodnie z ustalonym stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego może być uchylone ze względu na dostatecznie ważny interes publiczny. Żadne względy nie mogą natomiast uzasadniać naruszenia wymagania określonego w art. 88 ust. 1 konstytucji.

W *petitum* wniosku zarzut niezgodności z art. 2 i art. 88 ust. 1 konstytucji został ujęty w sposób tak ogólny, że można by przyjąć, iż wnioskodawca odnosi go do wejścia w życie całej ustawy (łącznie z wchodzącym w życie dopiero 1 stycznia 2004 r. jej art. 182). Jednak z uzasadnienia wniosku wynika jednoznacznie, że wnioskodawcy chodzi tylko o wejście w życie niekorzystnych dla emerytów i rencistów przepisów z zakresu zarobkowania, czyli przepisów wskazanych w punkcie drugim wniosku.

Przepisy te zostały w punkcie drugim niniejszego wyroku uznane za niezgodne z konstytucją ze względu na zawartą w nich treść normatywną. Wskutek tego zbędne stało się rozważanie, czy data ich wejścia w życie została określona zgodnie z wymaganiami przewidzianymi w konstytucji. Naruszenie tych wymagań uzasadniałoby jedynie czasową i przejściową niezgodność kwestionowanych przepisów z konstytucją, podczas gdy stwierdzenie materialnej (treściowej) niezgodności z konstytucją powoduje utratę ich mocy obowiązującej, co prowadzi do przywrócenia obowiązywania nowelizowanych przepisów w brzmieniu, jakie miały one do dnia wejścia w życie niezgodnych z konstytucją przepisów nowelizujących wskazanych w punkcie drugim wniosku. W tym stanie rzeczy w myśl art. 39 ust. 1 pkt 1 i w trybie ust. 2 tego artykułu należało postanowić o umorzeniu postępowania w tym zakresie.

Zważywszy powyższe okoliczności Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.