

WYROK*

z dnia 23 listopada 1998 r.

Sygn. SK 7/98**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Andrzej Mączyński – przewodniczący
Zdzisław Czeszejko-Sochacki – sprawozdawca
Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska
Ferdynand Rymarz
Jadwiga Skórzewska-Łosiak

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu na rozprawie 23 listopada 1998 r. skargi konstytucyjnej Kazimierzy H., z udziałem jej pełnomocnika, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz Prokuratora Generalnego, o stwierdzenie:

zgodności art. 4 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 104, poz. 450; zm.: z 1992 r. Nr 21, poz. 84; z 1993 r. Nr 127, poz. 583; Nr 129, poz. 602; z 1994 r. Nr 84, poz. 385; z 1995 r. Nr 4, poz. 17, Nr 95, poz. 473, Nr 138, poz. 681; z 1996 r. Nr 87, poz. 395, Nr 100, poz. 461, Nr 136, poz. 636, Nr 147, poz. 687; z 1997 r. Nr 30, poz. 164, nr 106, poz. 676, Nr 111, poz. 725; z 1998 r. Nr 55 poz. 351) z art. 32 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a :

art. 4 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 104, poz. 450; zm.: z 1992 r. Nr 21, poz. 84; z 1993 r. Nr 127, poz. 583; Nr 129, poz. 602; z 1994 r. Nr 84, poz. 385; z 1995 r. Nr 4, poz. 17, Nr 95, poz. 473, Nr 138, poz. 681; z 1996 r. Nr 87, poz. 395, Nr 100, poz. 461, Nr 136, poz. 636, Nr 147, poz. 687; z 1997 r. Nr 30, poz. 164, Nr 106, poz. 676, Nr 111, poz. 725; z 1998 r. Nr 55 poz. 351) **jest zgodny z art. 32 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

Uzasadnienie:**I**

* Tekst sentencji opublikowany został w Dz.U. Nr 145, poz. 944

1. 20 kwietnia 1998 r. do Trybunału Konstytucyjnego wpłynęła skarga konstytucyjna Kazimiery H., w której pełnomocnik skarżącej wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 4 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 104, poz. 450; z 1992 r. Nr 21, poz. 84; z 1993 r. Nr 127, poz. 583; Nr 129, poz. 602; z 1994 r. Nr 84, poz. 385; z 1995 r. Nr 4, poz. 17, Nr 95, poz. 473, Nr 138, poz. 681; z 1996 r. Nr 87, poz. 395, Nr 100, poz. 461, Nr 136, poz. 636, Nr 147, poz. 687; z 1997 r. Nr 30, poz. 164, nr 106, poz. 676, Nr 111, poz. 725; z 1998 r. Nr 55 poz. 351) z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Skarżąca zarzuca, iż zakwestionowany przez nią przepis art. 4 ust. 1 pkt 8 ustawy, ustanawiający okresy nieskładkowe uwzględniane przy ustalaniu prawa i wysokości świadczeń emerytalnych i rentowych, do których zalicza się okresy niewykonywania pracy spowodowane koniecznością opieki nad innym niż dziecko członkiem rodziny, zaliczonym do I grupy inwalidów w granicach do 6 lat, prowadzi do dyskryminującej nierówności między osobami sprawującymi taką opiekę w tym samym czasie. Dyskryminującej nierówności skarżąca upatruje się w tym, że okresy niewykonywania pracy, z powodu, o którym mowa w zaskarżonym przepisie, zalicza się zdaniem skarżącej do podstawy wymiaru emerytury osobom, które zdołały osiągnąć wiek emerytalny zanim weszła w życie kwestionowana ustawa, ponieważ do tych osób mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz.U. Nr 40, poz. 267 ze zm.), która nie przewidywała okresów nieskładkowych. Natomiast w odniesieniu do osób, które osiągnęły wiek emerytalny po wejściu w życie ustawy o rewaloryzacji, okresy niewykonywania pracy z powodu, o którym mowa w zaskarżonym przepisie, traktowane są jako okresy nieskładkowe i - zdaniem skarżącej - nie wpływają na wysokość świadczenia emerytalnego.

2. Do skargi konstytucyjnej ustosunkował się Prokurator Generalny w piśmie z 22 lipca 1998 r. stwierdzając, że zaskarżony przepis art. 4 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 104, poz. 450 ze zm.) nie jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Zdaniem Prokuratora Generalnego nie można podzielić zarzutów stawianych przez skarżącą. Stan prawny, w zakresie ustalenia prawa i wysokości emerytury, kształtują dwie obowiązujące ustawy: z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz.U. Nr 40, poz. 267 ze zm.) oraz ustawa z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 104, poz. 450 ze zm.). Zdaniem Prokuratora Generalnego wzajemny stosunek obydwu ustaw, określa co do zasady art. 45 ust. 1 ustawy o rewaloryzacji, z którego wynika, że od dnia jej wejścia w życie, tj. od 15 listopada 1991 r., przepisy pierwszej z nich stosuje się, o ile nie są sprzeczne z postanowieniami drugiej.

Warunki nabycia prawa do emerytury określa ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym. Są to: osiągnięcie wieku emerytalnego oraz wymagany ustawą okres zatrudnienia. Te dwa warunki muszą być spełnione łącznie. W rozumieniu tej ustawy okres zatrudnienia obejmuje zarówno okres wykonywania pracy, jak i okres uznany na podstawie innych przepisów tej ustawy za równorzędny i zaliczalny do okresu zatrudnienia. Znaczenie ma łączny wymiar okresu zatrudnienia, gdyż stanowi warunek nabycia prawa do emerytury oraz jest wskaźnikiem wpływającym na jej wysokość.

Zasady ustalania prawa do emerytury oraz zasady ustalania jej wysokości zostały zmienione przez ustawę rewaloryzacyjną z 17 października 1991 r. w ten sposób, iż ustawa

wprowadziła pojęcie okresów zatrudnienia składkowych i nieskładkowych. Zdaniem Prokuratora Generalnego, nowe zasady ustalania i wymiaru emerytury, na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 2 i art. 26 ust. 1 pkt 1, stosuje się w całej rozciągłości do osób, które spełniły warunki nabycia tego prawa po wejściu w życie ustawy o rewaloryzacji. Natomiast w odniesieniu do osób, które warunki te spełniły przed datą jej wejścia w życie (na podstawie art. 26 ust. 2) albo którym przyznano świadczenia przed tą datą, stosuje się tylko nowe zasady wymiaru emerytury, a wskaźnik 1,3% podstawy wymiaru emerytury za każdy rok odnosi się zarówno do okresów zatrudnienia (ubezpieczenia), jak i okresów równorzędnych oraz zaliczalnych do okresu zatrudnienia.

W ocenie Prokuratora Generalnego w ten sposób ustawa o rewaloryzacji różnicuje sytuację osób, które nie wykonywały pracy z powodu konieczności sprawowania opieki nad, innym niż dziecko, członkiem rodziny zaliczonym do I grupy inwalidów, w zakresie ustalania prawa tych osób do emerytury i zasad jej wymiaru, w zależności od tego kiedy zostały spełnione warunki nabycia tego prawa - przed, czy po wejściu w życie ustawy o rewaloryzacji. Z porównania bowiem sytuacji prawnej tych osób, w omawianym zakresie, wynika, że okres niewykonywania pracy, z powodu wymienionego wyżej jest traktowany w sposób równorzędny z okresem składkowym w odniesieniu do osób, które otrzymywały świadczenie, bądź spełniły warunki do ustalenia prawa do świadczeń przed wejściem w życie ustawy o rewaloryzacji. Stwierdzenie to, zdaniem Prokuratora Generalnego, nie oznacza jednak, że zróżnicowanie, o którym mowa, prowadzi do niekonstytucyjnej nierówności osób w ich prawie do świadczeń emerytalnych. Natomiast ocena, pod kątem równości w prawie ubezpieczonych, w omawianym zakresie, winna być dokonywana przez pryzmat skutków prawnych, które wynikają z faktu niewykonywania pracy (nie opłacania składek ubezpieczeniowych) z powodów uznanych przez ustawodawcę za usprawiedliwione i na tyle ważne, by mogły być uwzględnione jako przesłanka nabycia prawa do świadczeń i wskaźnik ich wysokości. Dlatego też, zdaniem Prokuratora Generalnego, należy dokonać oceny, czy pozostaje w zgodzie z konstytucyjną zasadą równości odmienne potraktowanie w tym zakresie osób, które nabyły świadczenia emerytalne, bądź spełniły warunki do jego nabycia przed wejściem w życie ustawy o rewaloryzacji i tych osób, które warunki te spełniły po wejściu w życie zakwestionowanej ustawy. Nie można przy tym abstrahować od całościowych rozwiązań wprowadzonych ustawą o rewaloryzacji, a w szczególności faktu, że sytuacja osób pobierających świadczenie emerytalne uległa, na skutek wprowadzonych zmian prawnych, zasadniczej zmianie. Nowe reguły wymiaru emerytur i rent mają zastosowanie także w procesie rewaloryzacji tych świadczeń przyznanych na podstawie przepisów obowiązujących przed datą wejścia w życie ustawy o rewaloryzacji.

W swoim piśmie Prokurator Generalny powołuje się na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K. 14/91, którego przedmiotem kontroli była zgodność zakwestionowanej ustawy o rewaloryzacji. Prokurator Generalny stwierdza, iż analiza treści powołanego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego prowadzi do wniosku, że przesądziło ono, co do zasady, konstytucyjną dopuszczalność wprowadzonych zmian w zakresie ustalania prawa do świadczeń emerytalnych (rentowych), a nawet ograniczenia wysokości otrzymywanych świadczeń emerytalnych (rentowych), uznając te zmiany za dostatecznie uzasadnione. Ponadto, zdaniem Prokuratora Generalnego, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zasadę równości w prawie należy rozumieć jako nakaz równego traktowania obywateli będących w jednakowej sytuacji, bez rozwiązań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Przy tym, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał ścisły związek zasady równości z zasadami sprawiedliwości społecznej, uznając że zróżnicowanie w prawie jest dopuszczalne, o ile jest usprawiedliwione.

Sytuacja ubezpieczonych: tych którzy pobierali świadczenia emerytalno-rentowe przed wejściem w życie ustawy o rewaloryzacji bądź przed tą datą spełniali warunki nabycia tych praw i tych, którzy spełnili te warunki po tej dacie, a którym do okresu zatrudnienia zaliczalne zostały okresy niewykonywania pracy z przyczyny wymienionej w art. 4 ust. 1 pkt 8 ustawy o rewaloryzacji - nie jest taka sama. Istotna różnica między nimi polega na tym, że w odniesieniu do osób mieszczących się w pierwszej grupie, istnieją silniejsze konstytucyjne gwarancje ich bezpieczeństwa prawnego i socjalnego, wywiedzione z zasady państwa prawnego z uwagi na to, że prawa zostały przez nich nabyte, w przeciwieństwie do osób drugiej grupy.

Mając na uwadze treść powołanego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzić należy, zdaniem Prokuratora Generalnego, iż mimo, że zakwestionowany przepis art. 4 ust. 1 pkt 8 ustawy o rewaloryzacji nie był poddany kontroli konstytucyjności w sprawie K. 14/91, to jednak jego zgodność z zasadą równości została w istocie przesądzona w orzeczeniu w sprawie K. 14/91.

II

Na rozprawie 23 listopada 1998 r. uczestnicy postępowania przedstawili następujące stanowiska:

Pełnomocnik skarżącej podtrzymał stanowisko wyrażone na piśmie, a ponadto uzupełnił skargę konstytucyjną przez wskazanie, iż podstawą kontroli konstytucyjności kwestionowanych przepisów jest, obok art. 32 Konstytucji RP, również art. 2 Konstytucji RP, stanowiący formułę, iż Polska jest demokratycznym państwem prawnym, które to pojęcie statuuje dopiero określone zasady, które powinny być przestrzegane. Pełnomocnik skarżącej zarzucił niezgodność kwestionowanych przepisów ustawy o rewaloryzacji rent i emerytur z zasadą państwa prawnego i zasadą zaufania obywateli do państwa i jego prawa poprzez dopuszczenie do zamieszczenia przepisów wyrażających zasadę retroakcji. Dowodził, że można skonstruować tezę wskazującą na to, że w okresie zawansowania stosunku ubezpieczeniowego skarżącej nastąpiło ukształtowanie praw nabytych i ekspektywne.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego podtrzymał stanowisko złożone na piśmie i wobec rozszerzenia wzorca konstytucyjnego, uzupełnił je w ten sposób, że zakwestionowany przepis nie jest również sprzeczny z art. 2 konstytucji.

Przedstawiciel Sejmu wyraził pogląd, że zakwestionowany art. 4 ustawy nie jest niezgodny z art. 2. Nie została zwłaszcza naruszona zasada niedziałania prawa wstecz, nie została także naruszona zasada równości wyrażona art. 32 konstytucji. W uzasadnieniu tego stanowiska stwierdził m.in., że skarżąca nabyła prawo do emerytury ponad 4 lata po zakończeniu urlopu bezpłatnego i jej uprawnienia do tego świadczenia zostały ustalone na podstawie prawa obowiązującego w czasie jej nabycia na równi z osobami znajdującymi się w takiej sytuacji. Odnosząc się do utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Przedstawiciel Sejmu stwierdził, iż w omawianym przypadku spełnieniem zasady równości podmiotów wobec prawa jest łączne zrealizowanie wszystkich warunków nabycia praw emerytalnych w określonym czasie. Tylko te podmioty, które posiadają tę cechę wspólną mają prawo do jednakowego, a więc równego traktowania. Zrównanie prawnej sytuacji osób opłacających składki ubezpieczeniowe i osób, które takich składek nie opłacają, naruszałoby właśnie ową zasadę równości. Nierówność polegała na wcześniejszych przepisach ustawy z 1982 r., która traktowała równo wszystkich, zarówno te osoby, które płaciły składki przez cały okres swojego zatrudnienia, jak i te osoby, które z mocy ustawy nie odprowadzały składki a miały

również w takiej samej wysokości za ten czas naliczane emerytury.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje:

1. Zarzut niezgodności art. 4 ust. 1 pkt 8 wyżej wymienionej ustawy o rewaloryzacji z zasadą równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 konstytucji skarżąca uzasadnia tym, że na skutek zaliczenia przez wspomniany przepis ustawy do “okresów nieskładkowych” okresu niewykonywania pracy z powodu konieczności opieki nad innym niż dziecko członkiem rodziny, należącym do I grupy inwalidów, została postawiona w nierównej sytuacji z innymi osobami, które - podobnie jak ona - na podstawie art. 13 ust. 3 ustawy z 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, w tym samym czasie co skarżąca, korzystały z tego tytułu z bezpłatnego urlopu, a z uwagi na swój wiek zdążyły nabyć uprawnienia emerytalne na podstawie ustawy z 1982 r., z mocy której okres sprawowania opieki został im policzony do podstawy wymiaru emerytury.

W świetle zebranego w sprawie materiału dowodowego bezsporne jest, że skarżąca w okresie od 6 kwietnia 1988 r. do 30 września 1992 r. nie wykonywała zatrudnienia z powodu opiekowania się swoją matką – inwalidką I grupy, natomiast w okresie od 1 stycznia 1997 r. do 7 lutego 1997 r. pobierała zasiłek przedemerytalny z Rejonowego Urzędu Pracy. W chwili przejścia na urlop opiekuńczy sytuację prawną skarżącej określała ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz.U. Nr 40, poz. 267 ze zm.), a w szczególności jej art. 13 ust. 3 pkt 1b (błędnie nazwany w skardze “art. 13 pkt 3”), stanowiący, że za okresy zaliczalne do okresu zatrudnienia uważa się również okresy przerwy w pracy /.../ spowodowanej koniecznością osobistej opieki nad innym członkiem rodziny zaliczonym do I grupy inwalidów. W świetle tej ustawy skarżąca mogła nabyć prawo do świadczenia emerytalnego po ukończeniu 55 roku życia, a więc w jej wypadku 8 lutego 1997 roku.

Bezsporne jest także, że prawomocne orzeczenie sądowe w tej sprawie zostało oparte na art. 4 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 104, poz. 450 ze zm.), któremu to przepisowi skarga konstytucyjna zarzuca niezgodność z konstytucją. Wymieniona ustawa o rewaloryzacji w miejsce dotychczasowych trzech okresów: zatrudnienia, równorzędnych i zaliczalnych, wprowadziła dwa rodzaje: okresy składkowe i nieskładkowe. Ten pierwszy rodzaj obejmuje głównie okresy rzeczywistego wykonywania pracy w ramach stosunku pracy lub innej działalności zarobkowej, za które zostały opłacone składki na ubezpieczenie społeczne, natomiast drugi - okresy niewykonywania pracy i niepłacenia składek na ubezpieczenia społeczne z różnych przyczyn m.in. wskazanych w art. 4 ust. 1 pkt 8 tej ustawy.

Istotne różnice pomiędzy wymienionym regulacjami ustawowymi wyrażają się w tym, że ustawa o rewaloryzacji wprowadza ograniczenia dotyczące rozmiaru, w jakim uwzględnia się okresy nieskładkowe przy ustalaniu prawa do emerytury (nie mogą one przekroczyć 1/3 uwzględnionych okresów składkowych – art. 4 ust. 2), wysokość emerytury uzależnia od ilości lat składkowych (art. 7) oraz wprowadza zróżnicowane wskaźniki procentowe za każdy rok okresu zatrudnienia, a mianowicie: 1,3 % podstawy jej wymiaru za każdy rok okresów składkowych oraz 0,7 % za nieskładkowe (art. 10 ust. 1 pkt 2).

Z analizy treści obu omawianych regulacji, tj. ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym z 1982 r. i ustawy o rewaloryzacji z 1991 r. wynika, że sytuacja prawna osób, które ze

względu na konieczność sprawowania opieki nad innym niż dziecko członkiem rodziny, skorzystały z możliwości pójścia na urlop opiekuńczy, uległa zmianie. Tę zmianę skarżąca uznaje za dyskryminujące pogorszenie, natomiast Prokurator Generalny – wyrażając w konkluzji pogląd o konstytucyjności kwestionowanego przepisu – nazywa “zróżnicowaniem” sytuacji.

Istota problemu, jak to trafnie formułuje Prokurator Generalny, tkwi w ocenie, czy pozostaje w zgodzie z konstytucyjną zasadą równości odmienne potraktowanie w tym zakresie osób, które nabyły świadczenie emerytalne bądź spełniły warunki do jego nabycia przed wejściem w życie ustawy o rewaloryzacji, i tych osób, które warunki te spełniły po wejściu w życie zakwestionowanej ustawy.

Dla odpowiedzi w tej kwestii istotne znaczenie prawne ma art. 26 pkt 1 i 2 ustawy o rewaloryzacji jako przepis międzyczasowy, w brzmieniu: “Przepisy ustawy stosuje się do: 1) wniosków o świadczenia, zgłoszonych począwszy od dnia wejścia w życie ustawy, 2) wniosków o świadczenia, zgłoszonych przed dniem wejścia w życie ustawy, jeżeli choćby jeden z warunków do uzyskania prawa do świadczenia został spełniony poczynając od tego dnia /.../”. Przepis ten nie jest jednak jasny i budzi pewne wątpliwości interpretacyjne, na co zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 11 lutego 1992 r., sygn. K. 14/91 (OTK z 1992 r. cz. I, poz. 7), badając w trybie kontroli abstrakcyjnej szeroko (art. 6 ust. 4, art. 7 ust. 6, art. 8, art. 10 ust. 1, art. 11 ust. 1-2 i 4, art. 12 ust. 1, art. 21, art. 22 ust. 1-2 i 4, art. 23 ust. 1-2, art. 24 ust. 3, art. 26, art. 27 ust. 1-4, art. 28 ust. 1, art. 29 ust. 1-4, art. 32 ust. 4, art. 35 pkt 11, art. 47) konstytucyjność przedmiotowej ustawy o rewaloryzacji. W obszernym uzasadnieniu, dokonując wykładni m.in. pkt. 1 i 2 art. 26, Trybunał Konstytucyjny doszedł do wniosku, że przepis pkt. 1 tego artykułu nakazujący stosować ustawę do wniosków o świadczenia, zgłoszonych począwszy od dnia wejścia w życie, obejmuje swoim działaniem zarówno te osoby, które warunki do otrzymania świadczeń spełniły przed datą wejścia w życie ustawy (tj. przed 15 listopada 1991 r.) na podstawie ustaw dotychczasowych, jak i te osoby, które warunki do tych świadczeń spełnią dopiero pod jej rządami. Będą to warunki, które ustawa z 17 października 1991 r. ukształtowała w dużym stopniu inaczej niż przepisy dotychczasowe, tj. przed ich zmianą. Wynika stąd, że przepisy pkt. 1 art. 26 traktują o sytuacjach, w których prawo do świadczeń zostało już nabyte, chociaż *in abstracto*, jak i o sytuacjach w których ubezpieczony, występując z wnioskiem o świadczenia dopiero po wejściu w życie ustawy, miał już - mniej czy bardziej - ukształtowane *ekspektatywy* prawa do świadczeń na gruncie przepisów z okresu przed wejściem w życie ustawy z 17 października 1991 r. Przepisy pkt. 1 art. 26 ustawy nakazują stosować ją zarówno do jednych, jak i do drugich sytuacji. Przed Trybunałem Konstytucyjnym powstało zagadnienie w jakim zakresie, czy tylko w stosunku do pierwszej sytuacji spośród dwóch wyróżnionych, czy także do drugiej, przepisy pkt. 1 mogą być kwestionowane z punktu widzenia norm konstytucji, a w szczególności zasady ochrony praw nabytych. Przepisy pkt. 2 art. 26 ustawy odnoszą się do sytuacji prawnych jeszcze bardziej złożonych niż pkt. 1 tego artykułu i stwarzają istotne wątpliwości co do tego, w jakim zakresie pozostają w zgodzie z zasadami konstytucji. Przepis pkt. 2 nakazuje stosować przepisy ustawy do wniosków o świadczenia, które zostały zgłoszone przed dniem wejścia w życie ustawy w sytuacji, gdy chociaż jeden z warunków uzyskania prawa do świadczeń został spełniony poczynając od tego dnia. Mowa jest tutaj o warunkach - przesłankach uzyskania prawa do świadczeń, a nie zasadach ich wymiaru. Nowe, inne niż dotychczasowe przesłanki prawa do świadczeń mogą być naturalnie spełnione w przyszłości w okresie ich obowiązywania. Przesłanki te określone przez ustawę z 17 października 1991 r. są częściowo inne niż dotychczas i trudniejsze do spełnienia, w szczególności w zakresie wymaganych okresów zatrudnienia określonych w art. 6 ust. 4 ustawy /.../. Można by zatem sądzić /.../, że mamy tutaj do czynienia z

ewentualnym naruszeniem *ekspektatyw* ukształtowanych pod rządami dawnego prawa. Można jednak przyjąć - i za tym opowiedział się Trybunał Konstytucyjny - że wnioski o świadczenia zgłoszone przed dniem wejścia w życie ustawy są wnioskami o stwierdzenie praw faktycznie nabytych zgodnie z przepisami prawa, które obowiązywało przed wejściem w życie ustawy z 17 października 1991 r. i których wymiar ponadto powinien zostać ustalony według dotychczasowych, korzystniejszych reguł. Prawa do świadczeń nabywa się bowiem z chwilą spełnienia ustawowych warunków, niezależnie od dnia wystąpienia z wnioskiem o świadczenia”. W efekcie tych swoich rozważań Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 26 ustawy jest niezgodny z art. 1 – wówczas obowiązującej - Konstytucji RP w części wyrażającej zasadę państwa prawnego i art. 70 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 Konstytucji RP w zakresie w jakim dotyczą osób, którym przyznano prawo do świadczeń lub które spełniły warunki do ich nabycia przed wejściem w życie powołanej ustawy bez względu na datę zgłoszenia wniosku o świadczenia.

Przed przystąpieniem do analizy sytuacji prawnej skarżącej, w związku z wyżej powołanym poglądem Trybunału Konstytucyjnego, trzeba przede wszystkim stwierdzić, że ukształtowana w orzecznictwie TK, przed wejściem w życie Konstytucji RP z 1997 r., zasada ochrony praw nabytych nie jest w doktrynie jednoznacznie oceniana.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, spory doktrynalne w kwestii konstytucyjnej ochrony praw nabytych, nie mogą być wykorzystane do negatywnego rozstrzygnięcia sprawy. Trybunał Konstytucyjny bowiem, badając w trybie procedury skargi konstytucyjnej naruszenie konstytucyjnych wolności i praw jednostki w sferze praw socjalnych, powinien mieć na uwadze konstytucyjne prawo obywatela do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego (art. 67 konstytucji). Z tego właśnie względu Trybunał Konstytucyjny, rozpatrując niniejszą sprawę, przyjął za podstawę swej analizy pogląd wyrażony w powołanym wyżej, i dalej powoływanym, orzeczeniu TK w sprawie K. 14/91. Wychodząc z tego stwierdzenia, trzeba przede wszystkim zaznaczyć, że w chwili wejścia w życie ustawy o rewaloryzacji skarżąca nie nabyła jeszcze prawa do świadczenia emerytalnego w drodze skonkretyzowanej ostatecznie decyzji przyznającej takie świadczenie i dlatego nie może wchodzić w grę zasada ochrony praw słusznie nabytych, którą Trybunał Konstytucyjny w swym dotychczasowym orzecznictwie wywodził z klauzuli demokratycznego państwa prawnego.

Sytuacja prawna skarżącej może dlatego być oceniana jedynie z punktu widzenia *ekspektatyw* praw do wspomnianego świadczenia. Już tylko ten wzgląd wskazuje na zróżnicowanie sytuacji prawnej osób, które pod rządami ustawy z 1982 r. spełniły wszystkie ustawowe przesłanki do nabycia praw emerytalno-rentowych i tych osób, które w dacie wejścia w życie ustawy o rewaloryzacji nie spełniły jeszcze tych przesłanek. Oceniając kwestionowaną regulację ustawową z punktu widzenia zasady równości trzeba zwrócić uwagę na konsekwentne wypowiedzi orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, że nakaz równego traktowania zakłada równe traktowanie osób mających tę samą cechę charakterystyczną, istotną dla danej kategorii osób (tj. równych) oraz “podobne traktowanie podobnych”. Gdyby ustawodawca w konkretnym wypadku potraktował jednakowo tych, którzy pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów ustawy nabyli świadczenia emerytalno-rentowe i tych, którzy takie uprawnienia będą mogli dopiero w przyszłości nabyć po spełnieniu określonych przesłanek, to właśnie stworzyłby nierówność prawną.

W rozważaniach w tym względzie nasuwa się potrzeba kwalifikacji prawnej sytuacji skarżącej w dacie wejścia w życie ustawy o rewaloryzacji, a w szczególności czy nabyła ona *ekspektatywę* prawa do świadczenia emerytalnego.

Z ustaleń poczynionych na wstępie wynika, że:

1/ sytuację prawną skarżącej jako osoby korzystającej z przerwy z powodu konieczności osobistej opieki nad jej matką zaliczoną do I grupy inwalidów, w chwili przejścia na tego rodzaju urlop opiekuńczy, określała ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym z 1982 r.;

2/ powołana ustawa o rewaloryzacji 28 listopada 1991 r. zmieniła w sposób niekorzystny dla skarżącej określone w ustawie z 1982 r. zasady ustalania prawa do emerytury oraz jej wymiaru; zmiana ta nastąpiła więc po ponad trzech i pół latach korzystania przez skarżącą z urlopu opiekuńczego.

W świetle tych okoliczności należy przyjąć, że poglądy wyrażone w przedstawionym wyżej orzeczeniu TK z 11 lutego 1992 r., sygn. K. 14/91, mają odpowiednie zastosowanie i w niniejszej sprawie. Trzeba w szczególności zaznaczyć, że w chwili wejścia w życie ustawy o rewaloryzacji skarżąca nie nabyła jeszcze prawa do świadczenia emerytalnego w drodze skonkretyzowanej ostatecznie decyzji przyznającej takie świadczenie. Niewątpliwie skarżąca, przechodząc na urlop opiekuńczy, zakładała, że będą miały zastosowanie do niej zasady ustalania prawa do emerytury i jej wymiary określone w ustawie z 1982 r., jednakże te jej oczekiwania nie nabrały jeszcze, jak to w sprawie K. 14/91 określono, charakteru ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej, mając na uwadze, że pod rządami ustawy z 1982 r. nie tylko nie zostały spełnione ustawowe przesłanki do nabycia tego prawa, ale czas niezbędny do ich uzyskania był relatywnie odległy; wynosił bowiem ponad cztery lata. Zauważyć należy, że gdyby ustawodawca potraktował jednakowo tych, którzy pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów ustawy nabyli świadczenia emerytalno-rentowe, i tych, którzy takie uprawnienia będą mogli nabyć w przyszłości po spełnieniu określonych warunków, to właśnie stworzyłby nierówność prawną.

Nie można przy tym zapomnieć o tym, że ustawa o rewaloryzacji z 1991 r. - jakkolwiek w znacznym zakresie dotknięta wadami niekonstytucyjności stwierdzonymi w sprawie sygn. K. 14/91 - była elementem systemowych zmian. Ten charakter zmian w powołanej sprawie został obszernie omówiony. Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie podziela wyrażone w powyższej sprawie krytyczne stanowisko co do zastosowania w konkretnej regulacji ustawowej techniki bezpośredniego działania ustawy, co nie oznacza jednak niedopuszczalności jakichkolwiek zmian w systemie emerytalno-rentowym, z reguły przecież znacznie rozciągniętym w czasie. Stanowisko takie nie tylko stałoby na przeszkodzie reformowaniu tego systemu w ogóle, ale na długie lata tworzyłoby kolejną nierówność.

Mając te względy na uwadze Trybunał Konstytucyjny doszedł do wniosku, że zakwestionowany przepis ustawy nie pozostaje w sprzeczności z art. 32 ust. 1 konstytucji.

2. W związku z postawionym na rozprawie zarzutem niezgodności kwestionowanego w skardze art. 4 ust. 1 pkt 8 powołanej ustawy o rewaloryzacji z art. 2 konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Trybunał Konstytucyjny rozważył kwestię, czy w trybie skargi konstytucyjnej powołany przepis konstytucji może stanowić samodzielną podstawę (wzorzec) kontroli zgodności z konstytucją aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o określonych w konstytucji wolnościach lub prawach.

Skargę konstytucyjną jako środek ochrony wolności i praw kreuje art. 79 ust. 1 konstytucji. Zgodnie z tym przepisem prawo do wystąpienia ze skargą konstytucyjną przysługuje "każdemu, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone". Z treści powołanego przepisu jednoznacznie wynika, że roszczenie skarżącego o ochronę jego konstytucyjnych wolności i praw w trybie procedury skargi konstytucyjnej opiera się na bezpośrednim związku jego podmiotowych praw z zakresem wolności i praw

konstytucyjnie gwarantowanych i chronionych, i w tym ujęciu stanowi materialno-prawną przesłankę skargi konstytucyjnej. Odpowiednio do tego postanowienia konstytucji ustawodawca w art. 47 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nałożył na skarżącego procesowy obowiązek wskazania, jakie konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób zostały naruszone.

Zachodzi jednak pytanie o zakres rozumienia “konstytucyjnych wolności lub praw”. Niewątpliwie owe wolności, prawa i obowiązki zostały wymienione w rozdziale II konstytucji, wątpliwość może natomiast budzić kwestia, czy jest to katalog zamknięty. Za poglądem, że jest to katalog zamknięty zdaje się przemawiać systematyka konstytucji. Zwraca uwagę fakt, że we wspomnianym rozdziale II (art. 30-86), w określonych podrozdziałach, zostały zgrupowane przepisy określające zarówno zasady ogólne, jak i postanowienia dotyczące poszczególnych dziedzin tych wolności i praw, środki ich ochrony oraz obowiązki. Wskazuje to na wolę ustrojodawcy kompleksowego uregulowania konstytucyjnego statusu jednostki. W tej regulacji m.in. zawarte zostało przedmiotowe ograniczenie skargi konstytucyjnej (art. 79 ust. 2) oraz ograniczenie dochodzenia pewnych praw “w granicach określonych w ustawie” (art. 81).

Z drugiej strony można postawić pytanie, czy mimo obszerności rozdziału II konstytucji regulacja dotycząca wolności i praw jest wyczerpująca, a zwłaszcza, czy nie zachodzi konieczność wywodzenia z art. 2 konstytucji, zawierającego klauzulę demokratycznego państwa prawnego, konstytucyjnie chronionych wolności i praw. Przypomnieć trzeba, że na gruncie prawa konstytucyjnego obowiązującego przed wejściem w życie konstytucji z 1997 r., Trybunał Konstytucyjny z tej klauzuli wywodził szereg zasad konstytucyjnych o istotnym znaczeniu dla ochrony tych wolności i praw. Wówczas bowiem, jak to trafnie podkreśla L. Garlicki, na skutek “deficytu konstytucyjnego” zachodziła potrzeba odnajdowania w klauzuli państwa prawnego szeregu treści i zasad dotyczących praw i wolności jednostki (*Polskie prawo konstytucyjne, zarys wykładu*, wydanie 2, Warszawa 1998, s. 59). Powstaje jednak pytanie, czy w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r., a zwłaszcza zawartej w niej, i w systematyce tego aktu wyodrębnionej, regulacji konstytucyjnej dotyczącej statusu jednostki i środków prawnej ochrony, zachodzi konieczność odwoływania się do wspomnianej klauzuli państwa prawnego dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

Ustosunkowując się do tego pytania Trybunał Konstytucyjny wyraża pogląd, że szeroki katalog praw i wolności, wymienionych w rozdziale II konstytucji, obejmuje i zasadniczo wyczerpuje pojęcie “konstytucyjnych wolności lub praw”, o których mowa w art. 79 ust. 1 konstytucji. W interpretacji przepisów zawartych w tym rozdziale mogą być pomocne klauzule generalne, ale nie one będą stanowić samoistną podstawę skargi konstytucyjnej. Dotyczy to zwłaszcza klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 konstytucji), będącej niejednokrotnie swego czasu – jak zaznaczono - jedyną podstawą konstytucyjną dla wywodzenia z niej zasad konstytucyjnych odpowiadających standardom tego typu państwa. Zawierający klauzulę demokratycznego państwa prawnego art. 2 - zamieszczony w rozdziale I konstytucji - należy do tych fundamentalnych przepisów konstytucyjnych, które określają podstawowe i najbardziej charakterystyczne cechy ustrojowe Rzeczypospolitej Polskiej. Dla organów władzy publicznej stanowi on niezwykle ważną dyrektywę w zakresie stanowienia i stosowania prawa w zgodzie ze standardami tego typu państwa. Dlatego też może on nadal stanowić podstawę do wywodzenia – nie wyrażonych w konstytucji wręcz – zasad konstytucyjnych działania tych organów, jak to już w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie miało miejsce np. zasady zakazu retroakcji, *vacatio legis*. Jednakże dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw w trybie skargi konstytucyjnej podstawy poszukiwać należy nie w ogólnej klauzuli demokratycznego państwa prawnego, lecz w konkretnych postanowieniach

konstytucji. Taki też wniosek ze zmian konstytucyjnych wyciąga doktryna, wyrażając pogląd, że wobec określenia w konstytucji, a zwłaszcza w jej rozdz. II, szerokiego katalogu praw i wolności, “można przyjąć, że nie będzie już potrzeby posługiwania się klauzulą demokratycznego państwa prawnego dla jego uzupełnienia” (L. Garlicki, op. cit., s. 60).

Z tych wszystkich przyczyn Trybunał Konstytucyjny nie dopatrył się niezgodności kwestionowanego art. 4 ust. 1 pkt 8 ustawy o rewaloryzacji również z wyrażoną w art. 2 konstytucji zasadą demokratycznego państwa prawnego i dlatego orzekł jak w sentencji.