

WYROK

z dnia 5 listopada 2002 r.

Sygn. akt P 7/01***W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Teresa Dębowska-Romanowska – przewodnicząca

Wiesław Johann

Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska

Ewa Łętowska

Marek Mazurkiewicz – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem sądu przedstawiającego pytanie prawne oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 5 listopada 2002 r., pytania prawnego Sądu Okręgowego w Olsztynie – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych o zbadanie zgodności: czy przepis art. 3 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym Funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. Nr 122, poz. 1313) z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 3 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. Nr 122, poz. 1313) jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE:

I

1. Skład orzekający Sądu Okręgowego – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Olsztynie, działając na podstawie art. 193 Konstytucji oraz art. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, postanowił przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu do rozstrzygnięcia następujące pytanie prawne:

Czy przepis art. 3 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o

* Sentencja została ogłoszona dnia 18 listopada 2002 r. w Dz. U. Nr 191, poz. 1604.

zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. Nr 122, poz. 1313) jest zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej?

Sąd przedstawił pytanie prawne na tle następującego stanu faktycznego:

W okresie od 1 lutego do 26 czerwca 2000 r. oraz od 10 września do 20 grudnia 2000 r. Stanisław Mieczłowski prowadził bufet, która to działalność opodatkowana była w formie ryczałtu od przychodów. W 2000 r. osiągnął udokumentowany przychód brutto 4263,60 zł. Rzeczywisty dochód był jednak ponad połowę mniejszy z uwagi na udokumentowane koszty zakupu artykułów spożywczych i koszty wynajmu pomieszczenia na bufet.

Wojskowe Biuro Emerytalne w Olsztynie w decyzji z 9 maja 2001 r. (znak EWU 3370/01) dokonało rozliczenia emerytury Stanisława Mieczłowskiego za rok 2000 – w związku z uzyskiwaniem przez niego w 2000 r. dodatkowego dochodu z pozarolniczej działalności gospodarczej. W decyzji tej ustaliło, że emeryt osiągnął przychód z działalności gospodarczej w całym 2000 r. w wysokości 9304,40 zł – przekraczając o 997,76 zł wysokość przychodu, który nie powoduje zmniejszenia emerytury (60% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej). W związku z tym Wojskowe Biuro Emerytalne przystąpiło do potrącania z emerytury kwoty 997,76 zł.

W odwołaniu do sądu Stanisław Mieczłowski podniósł, że jego rzeczywisty przychód brutto z tytułu pozarolniczej działalności gospodarczej w 2000 r. wyniósł tylko 4263,60 zł a dochód (faktyczny zysk) był mniejszy od połowy tej kwoty. W konsekwencji otrzymać powinien emeryturę w pełnej wysokości bez zmniejszania jej o kwotę 997,76 zł.

Sąd Okręgowy zarzucił zaskarżonemu art. 3 ustawy z 8 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych ustawy oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin dalej ustawa nowelizująca), naruszenie art. 2 Konstytucji, z którego wynika zakaz stanowienia przepisów z mocą wsteczną, nakaz zachowania odpowiedniej *vacatio legis* oraz nakaz poszanowania praw słusznie nabytych. W demokratycznym państwie prawnym stanowienie i stosowanie prawa nie może być pułapką dla obywatela, a zmiany prawa na niekorzyść obywateli powinny wchodzić w życie przynajmniej na miesiąc przed końcem poprzedniego roku obrachunkowego (podatkowego).

W demokratycznym państwie prawnym nie można nakładać na obywatela dodatkowych obowiązków i ciężarów finansowych z datą wsteczną. Każdy obywatel musi być pewien istniejącego stanu prawnego. Kierując się bowiem obowiązującymi przepisami układa plany życiowe, gospodarcze i finansowe. W praworządnym państwie obywatel powinien być w stanie przewidzieć prawne rezultaty działań i zachowań, a także móc się do nich rozsądnie przygotować.

Zdaniem Sądu Okręgowego art. 3 ustawy nowelizującej, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2001 r. jest sprzeczny z art. 2 Konstytucji ponieważ wprowadził niekorzystne dla emerytowanych żołnierzy przepisy z mocą wsteczną – od 1 stycznia 2000 r.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 18 października 2001 r. przedstawił stanowisko, że art. 3 ust. 2 w związku z ust. 1 ustawy nowelizującej jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Swoje stanowisko Prokurator Generalny oparł na następujących przesłankach:

Zaskarżone przepisy wprowadzone ustawą z 8 grudnia 2000 r. zostały ogłoszone w Dzienniku Ustaw z 31 grudnia 2000 r. Weszły w życie z dniem 1 stycznia 2001 r.

odnosząc się do sytuacji obejmujących okres od 1 stycznia 2000 r. Prokurator Generalny podzielił pogląd Sądu, że regulacja taka jest niezgodna z zasadami wynikającymi z art. 2 Konstytucji. W demokratycznym państwie prawnym nie można nakładać na obywatela dodatkowych obowiązków i ciężarów finansowych z datą wsteczną, gdyż – jak sformułowano w uzasadnieniu pytania – każdy obywatel musi być pewien istniejącego stanu prawnego, aby przewidzieć prawne rezultaty działań i zachowań, i móc się do nich rozsądnie przygotować.

Prokurator Generalny przypomniał, że Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że podstawowa treść zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażona w art. 2 Konstytucji powinna być rozumiana – m.in. – jako zakaz stanowienia przepisów z mocą wsteczną, nakaz zachowania odpowiedniej *vacatio legis* i nakaz poszanowania praw słusznie nabytych. W demokratycznym państwie prawnym stanowienie i stosowanie prawa nie może być pułapką dla obywatela. Zmiany prawa na niekorzyść obywateli powinny wchodzić w życie w takim czasie, aby nie zaskakiwać nową sytuacją. Muszą oni bowiem mieć czas i możliwość zapoznania się z nową regulacją. Zasada niedziałania prawa wstecz, polega na tym, aby nie stanowić prawa, które nakazywałoby stosowanie nowo ustanowionych norm do sytuacji zaistniałych przed wejście ich w życie (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 marca 1998 r., sygn. K. 24/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 13).

Ustawodawca może wprowadzić regulację prawną, która jest niekorzystna dla obywateli, w przeciwnym razie niemożliwe byłyby zmiany nieprzystających do nowej rzeczywistości przepisów prawa. Poza tym ustawodawca ma stosunkowo dużą swobodę w kształtowaniu praw i obowiązków obywateli, jednak pod warunkiem, że odbywa się to w zgodzie z Konstytucją (np. orzeczenia TK z: 15 lutego 1995 r., sygn. K. 1/95 i z 19 listopada 1996 r., sygn. K. 7/95).

3. Marszałek Sejmu zajmując stanowisko w sprawie pismem z 19 lipca 2002 r. przypomniał, że artykuł 3 ustawy nowelizującej z 8 grudnia 2000 r. wypełnił swoistą lukę prawną, która powstała w konsekwencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 grudnia 1999 r., sygn. K. 4/99 (OTK ZU nr 7/1999, poz. 165).

W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny orzekł między innymi o niezgodności z Konstytucją art. 159 pkt 2 i art. 160 pkt 2 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, które stanowiły o ujednoczeniu zasad ograniczania świadczeń emerytalnych i rentowych osób pobierających te świadczenia na podstawie ustaw o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy z zasadami obowiązującymi w powszechnym systemie emerytalnym na podstawie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

W rezultacie uchylenia przedmiotowych przepisów „przywrócone” zostało uprzednie brzmienie art. 40 ustawy o zaopatrzeniu żołnierzy zawodowych oraz art. 41 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, gdyż – jak zaznaczył Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku – „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”.

W dniu 8 grudnia 2000 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, dokonując generalnie korzystnych dla adresatów ustawy zmian w systemie ich zaopatrzenia emerytalnego i rentowego takich jak zaliczanie do wysługi emerytalnej okresu zatrudnienia lub opłacania

składek na ubezpieczenia po zakończeniu służby, zasady zmniejszania świadczeń, niestosowanie przepisów o zmniejszaniu świadczeń wobec osób, których emerytura stanowi 75% wymiaru.

Przepisem art. 3 ustawy, z mocą wsteczną na niekorzyść wojskowych emerytów i rencistów, zmieniono zasady rozliczania emerytur i rent za rok 2000.

W miejsce „wynagrodzenia lub dochodu z tytułu pracy” wprowadzono z mocą wsteczną od 1 stycznia 2000 r. pojęcie „przychodu”, a więc wszystkich przychodów brutto z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek, pomniejszonych jedynie o zapłacone składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, a nadto przyjmując przychód, stanowiący podstawę wymiaru składki na ubezpieczenia społeczne w rozumieniu przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych, nie mniejszy niż 60% przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim kwartale.

Ponieważ regulacja taka, działając wstecz, spowodowała istotną zmianę na niekorzyść adresatów tego przepisu Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 3 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej z 8 grudnia 2000 r. z art. 2 Konstytucji.

II

Na rozprawie 5 listopada 2002 r. uczestnicy postępowania – umocowani przedstawiciele Sądu zadającego pytanie prawne, Sejmu i Prokuratora Generalnego – podtrzymali stanowiska przedstawione na piśmie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Ustawodawca dążąc do ujednoczenia systemu emerytalno-rentowego w Polsce wprowadził zmiany w systemie emerytalno-rentowym służb mundurowych ustawą 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). Art. 159 pkt 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS nadał nowe brzmienie art. 40 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 2 nadał nowe brzmienie art. 41 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). Nowelizacja ta poddała waloryzację emerytur i rent służb mundurowych ogólnym zasadom przewidzianym w przepisach ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

Trybunał Konstytucyjny analizował sprawę nowelizacji systemu emerytur i rent służb mundurowych w wyroku z 20 grudnia 1999 r. (sygn. K. 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165) oraz w postanowieniu z 21 marca 2000 r. (sygn. K. 4/99 OTK ZU nr 2/2000, poz. 65). W orzeczeniu z 20 grudnia 1999 r. zauważył: „Nowelizowane przepisy [tj. art. 159 ust. 2 i art. 160 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS] 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. ... 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 świadczeń emerytalno-rentowych w związku z podjęciem zatrudnienia 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 <szluzb 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”. Zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny art. 159 pkt 2 i art. 160 pkt 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, jako niezgodne z wynikającą z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą ochrony zaufania do państwa i prawa oraz z wyrażoną w art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą równości, zostały orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego usunięte z porządku prawnego, zaś na ich miejsce zostały przywrócone – jak ustalił TK w postanowieniu z 21 marca 2000 r. – wcześniejsze regulacje ustawowe w brzmieniu sprzed nowelizacji tj. przepisy art. 40 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy oraz art. 41 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w ich pierwotnym brzmieniu.

Nie rozstrzygnęło to jednak wszystkich problemów związanych z niewłaściwą regulacją praw emerytalnych żołnierzy i funkcjonariuszy, która była podstawą uznania przez Trybunał przepisów art. 159 ust. 2 i art. 160 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS za niezgodne z art. 2 Konstytucji RP.

2. Sejm III kadencji, dążąc do należytego uregulowania sytuacji prawnej w tym zakresie, uchwalił w 8 grudnia 2000 r. ustawę nowelizującą, której art. 3 ust. 1 i 2 są obecnie poddane kontroli przez Trybunał Konstytucyjny.

Ustawodawca w ustawie nowelizującej wprowadził m.in. art. 1 pkt 1 i 3 zmieniające art. 14 i 40 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy oraz art. 2 pkt 1 i 3 zmieniające art. 14 i 41 ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, ustalające prawo do doliczeń do emerytury i renty, jak również sposób zmniejszania przysługujących im świadczeń oraz zakres zwolnienia żołnierzy i funkcjonariuszy od tych zmniejszeń obowiązujące od 1 stycznia 2001 r.

Ustawodawca wprowadził do ustawy nowelizującej przepisy przejściowe art. 3 ust. 1 i 2, które określiły obowiązek rozliczenia świadczeń za rok 2000 ze świadczeniobiorcami, którzy świadczenia te pobrali w 2000 r. przed uchwaleniem i wejściem w życie ustawy.

Przepisy te stanowią:

„Art. 3

ust. 1. Do emerytur i rent podlegających ograniczeniu w związku z osiąganiem przychodów w 2000 r. stosuje się odpowiednio przepisy art. 40 ustawy, o której mowa w art. 1, oraz art. 41 ustawy, o której mowa w art. 2, w brzmieniu obowiązującym przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.

ust. 2. Za przychód, o którym mowa w ust. 1, uważa się przychód w rozumieniu ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 162, poz. 1118, z 1999 r. Nr 38, poz. 360, Nr 70, poz. 774, Nr 72,

poz. 801 i 802 i Nr 106, poz. 1215 oraz z 2000 r. Nr 2, poz. 26, Nr 9, poz. 118, Nr 19, poz. 238, Nr 56, poz. 678 i Nr 84, poz. 948), pomniejszony o płacone przez ubezpieczonego składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe”.

Po orzeczeniu przez Trybunał Konstytucyjny 20 grudnia 1999 r. w sprawie K. 4/99 (OTK ZU nr 7/1999, poz. 165) niezgodności z Konstytucją zmian art. 40 wymienionej ustawy, przepis ten do 31 grudnia 2000 r. obowiązywał w następującym brzmieniu: „Jeżeli osoba pobierająca emeryturę lub rentę inwalidzką osiąga wynagrodzenie lub dochód z tytułu pracy w rozumieniu przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, który łącznie z emeryturą lub rentą przekracza w danym roku w stosunku miesięcznym kwotę podstawy wymiaru emerytury lub renty, świadczenie ogranicza się o kwotę tego przekroczenia, jednakże nie więcej, niż o 25% kwoty tego świadczenia bez dodatków”.

Obowiązujące do 1 stycznia 2001 r. przepisy nie zawierały definicji, przychodu a zwłaszcza przychodu określonego nie jako rzeczywisty a jako kwota procentowa w stosunku do przeciętnego wynagrodzenia. Stosowana wówczas posiłkowo ustawa z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych wyraźnie określała, że dochód to różnica między przychodem a kosztami jego uzyskania. Czyli – w istocie – za podstawę zmniejszenia emerytury lub renty „mundurowej” przyjmowano rzeczywisty dochód, a nie przychód brutto i to szacunkowo ustalony, jak to wynika z kwestionowanego przepisu art. 3 ust. 2 nowelizowanej ustawy.

3. Zakwestionowane pytaniem prawnym Sądu Okręgowego przepisy dotyczą rozliczenia przychodów i dochodów uzyskiwanych przez emerytów i rencistów wojskowych w 2000 roku.

Przepisy art. 3 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej w sposób istotny zmieniły sytuację prawną emerytów i rencistów służb „mundurowych” w odniesieniu do ich przychodów osiągniętych w 2000 r., powodujących ograniczenia emerytur i rent rozliczanych w 2001 r.

Zakwestionowany przez Sąd Okręgowy przepis art. 3 ust. 2 zrywa bowiem z dotychczas obowiązującymi rozwiązaniami i nawiązuje do regulacji art. 104 ust. 1a powołanej w nim ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, który stanowi, że dla emerytów i rencistów prowadzących pozarolniczą działalność, za przychód przyjmuje się przychód stanowiący podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne w rozumieniu przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych. Odwołuje się tym samym do art. 18 ust. 7 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 887 i Nr 162, poz. 1118 i 1126, z 1999 r. Nr 26, poz. 228, Nr 60, poz. 636, Nr 72, poz. 802, Nr 78, poz. 875, Nr 110, poz. 1256, z 2000 r. Nr 9, poz. 118, Nr 95, poz. 1041, Nr 104, poz. 1104 i Nr 119, poz. 1249, z 2001 r. Nr 8, poz. 64, Nr 27, poz. 298, Nr 39, poz. 459, Nr 72, poz. 748, Nr 100, poz. 1080, Nr 110, poz. 1189, Nr 111, poz. 1194, Nr 130, poz. 1452, Nr 154, poz. 1792 i z 2002 r. Nr 130, poz. 1452, Nr 154, poz. 1792 oraz z 2002 r. Nr 25, poz. 253, Nr 41, poz. 365 i Nr 74, poz. 676) który stanowi, że podstawą wymiaru składki jest zadeklarowana przez ubezpieczonego kwota, nie niższa jednak niż 60% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w poprzednim kwartale.

W przedmiotowej sprawie wojskowy organ rentowy przyjął na tej podstawie domniemanie, że emeryt wojskowy osiągnął w 2000 r. przychód w kwocie nie niższej niż 9304,40 zł (60% przeciętnego wynagrodzenia), gdy w rzeczywistości udokumentowany przychód tego emeryta wyniósł w 2000 r. – co ustalił Sąd Okręgowy – 4.263,60 zł czyli znacznie poniżej kwoty uzasadniającej ograniczenie wysokości należnej emerytury na podstawie art. 40 powołanej ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych

obowiązującej przed 31 grudnia 2000 r. Jest to zatem ewidentnie niekorzystne unormowanie sytuacji adresatów zaskarżonych przepisów.

4. Jak to wielokrotnie przypominał Trybunał Konstytucyjny, konsekwentnie respektowana w całym rozwoju europejskiej – w tym również polskiej – myśli prawniczej zasada *lex retro non agit*, jest wywodzona obecnie z art. 2 obowiązującej Konstytucji. Już w pierwszym orzeczeniu (z 28 maja 1986 r., sygn. U 1/86, OTK w latach 1986-1995, T. I, poz. 2) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zasada niedziałania prawa wstecz jest dyrektywą postępowania organów prawodawczych, polegającą na zakazie stanowienia norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowoustanowione normy prawne do zdarzeń (...), które miały miejsce przed wejściem w życie nowo ustanowionych norm prawnych. Nadanie normom mocy wstecznej następuje bowiem, gdy ustawodawca nakazuje kwalifikować według norm nowych zdarzenia zaistniałe przed wejściem tych norm w życie. Trybunał Konstytucyjny podkreślił też, że retroaktywność ustawy zachodzi również wówczas, gdy konstruowana jest fikcja prawna obowiązywania ustawy przed dniem jej wejścia w życie (orzeczenie z 5 listopada 1986 r., sygn. U 5/86, OTK 1986-1995, T. I, poz. 1).

Zasada niedziałania prawa wstecz stanowi istotny składnik zasady zaufania obywateli do państwa, a „ustawa działa z mocą wsteczną, kiedy początek jej stosowania pod względem czasowym ustalony został na moment wcześniejszy, aniżeli ustawa stała się obowiązująca (została nie tylko uchwalona lecz także prawidłowo ogłoszona w organie publikacyjnym)”; treścią tej zasady jest „zakaz nadawania mocy wstecznej, zwłaszcza przepisom normującym prawa i obowiązki obywateli, jeżeli prowadzi to do pogorszenia ich sytuacji w stosunku do stanu poprzedniego” (orzeczenia z 29 stycznia 1992 r., sygn. K. 15/91, OTK w latach 1985-1995, T. III, poz. 8). Zasada niedziałania prawa wstecz, jak przypominał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 31 marca 1998 r., sygn. K. 24/97, polega na tym, aby nie stanowić prawa, które nakazywałoby stosowanie nowo ustanowionych norm do sytuacji zaistniałych przez wejściem ich w życie.

W omawianej sprawie, zakwestionowane przepisy dotyczą rozliczenia w 2001 r. dochodów uzyskiwanych przez emerytów i rencistów „mundurowych” w roku 2000, przy czym, w istocie, budząca zastrzeżenia norma prawna zawarta jest w normującym tę sytuację z mocą wsteczną art. 3 ust. 1 i 2 ustawy.

Odstępstwo od zasady niedziałania prawa z mocą wsteczną dopuszczalne jest wtedy, gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenionej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji (wyrok TK z dnia 31 stycznia 2001 r., sygn. P. 4/99 OTK ZU nr 1/2001, poz. 5), a także jeżeli przemawia za tym konieczność realizacji innej zasady konstytucyjnej, a realizacja tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa (wyroki z: 7 lutego 2001 r., OTK ZU nr 2/2001, poz. 29; 10 października 2001 r., sygn. K. 28/01, opublikowany w OTK ZU nr 7/2001, poz. 212). W rozpatrywanej sprawie sytuacja taka nie miała miejsca.

5. Uprawnienia emerytalne mają charakter prawa nabytego po przepracowaniu określonego ustawowo okresu aktywności zawodowej i nie mogą być arbitralnie zmienione z mocą wsteczną. Niedopuszczalne było ograniczanie z mocą wsteczną tych uprawnień w związku z podjęciem przez emeryta czy też rencistę dodatkowego zatrudnienia – niezależnie od tego, czy praca ta jest wykonywana na podstawie wpisu do ewidencji gospodarczej, czy też na podstawie umowy o pracę.

W przypadku osób, które uzyskały świadczenie w 2000 r. przed ogłoszeniem i wejściem w życie ustawy nowelizującej oczywistym jest, że choć potrącenie świadczeń wystąpiło dopiero w roku 2001 – czyli po wejściu w życie ustawy – dotyczyło świadczeń

emerytalnych i przychodów uprawnionego emeryta wojskowego uzyskanych w roku 2000, czyli w roku poprzednim przed jej ogłoszeniem. Zmiana sposobu rozliczania dochodów emeryta – po upływie roku podatkowego – zaskoczyła zarówno świadczeniobiorcę-emeryta, jak i organ emerytalny, którzy mieli prawo być przekonani, że rozliczenie, dokonane według dotychczas obowiązujących przepisów, jest prawidłowe.

Ustawodawca ma prawo zmienić przepisy, ale zmiana musi być dokonana ze stosownym wyprzedzeniem, tak, by adresat normy mógł dostosować swoją działalność gospodarczą do nowych przepisów. Obowiązek taki zaakcentował już Trybunał Konstytucyjny w stosunku do zobowiązań podatkowych. Wymaga podkreślenia, że nie jest możliwe – po zamknięciu całego okresu rozliczeniowego – dokonywanie zmian w systemie rozliczania.

Ustalenia dokonane przez Trybunał Konstytucyjny nie pozostawiają wątpliwości, że zakwestionowane przepisy art. 3 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej naruszają zasadę niedziałania prawa wstecz. Pytanie prawne Sądu Okręgowego w Olsztynie było zatem w pełni zasadne.

Biorąc powyższe pod uwagę Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.