

77/7/A/2006

WYROK

z dnia 3 lipca 2006 r.
Sygn. akt SK 56/05*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Adam Jamróz – przewodniczący
Jerzy Ciemniewski
Marian Grzybowski
Ewa Łętowska – sprawozdawca
Janusz Niemcewicz,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącego oraz Sejmu, Rzecznika Praw Obywatelskich i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 3 lipca 2006 r., skargi konstytucyjnej Pawła Kaczmarka o zbadanie zgodności:

art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67 ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 2 pkt 1 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 ze zm.), z art. 2, art. 32 i art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. Nr 53, poz. 214, z 1995 r. Nr 4, poz. 17, z 1997 r. Nr 28, poz. 153, z 1998 r. Nr 162, poz. 1118, z 1999 r. Nr 106, poz. 1215, z 2000 r. Nr 122, poz. 1313, z 2001 r. Nr 27, poz. 298 i Nr 81, poz. 877, z 2002 r. Nr 74, poz. 676 oraz z 2003 r. Nr 56, poz. 498), w brzmieniu nadanym przez ustawę 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 zgodny z art. 2 i art. 32 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

* Sentencja została ogłoszona dnia 10 lipca 2006 r. w Dz. U. Nr 122, poz. 854.

UZASADNIENIE:

I

1. W skardze konstytucyjnej z 4 marca 2005 r. (uzupełnionej pismem z 5 maja 2005 r.) Paweł Kaczmarek zakwestionował konstytucyjność art. 14 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. Nr 53, poz. 214 ze zm.; dalej: ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji). Skarga odnosiła się do art. 14 ust. 1 i 4 ustawy, w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 8 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i 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 ze zm.; dalej: ustawa zmieniająca z 8 grudnia 2000 r.). Zarzut obejmował naruszenie przez zaskarżony przepis art. 2, art. 32 i art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Skargę konstytucyjną złożono na tle następującego stanu faktycznego. Skarżący przeszedł na emeryturę policyjną w 1988 r. Od 1 marca 1989 r. do 31 lipca 1996 r. podlegał ubezpieczeniu społecznemu z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej. W 2001 r., po osiągnięciu 55 lat, a więc po osiągnięciu wieku, uprawniającego do ewentualnego przeliczenia emerytury (gdy zachodzą ku temu przesłanki z uwagi na prowadzenie „zaliczalnej” aktywności zawodowej) wystąpił do organu emerytalno-rentowego o naliczenie emerytury w wymiarze 75% podstawy wymiaru, poprzez zaliczenie okresu prowadzenia (po przejściu na emeryturę mundurową) działalności gospodarczej. Taką możliwość przewiduje bowiem art. 14 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, pod warunkiem spełnienia pewnych przesłanek. Skarżący bowiem wywodził (na tym samym argumentacie oparł także skargę konstytucyjną), że pod rządem pierwotnego brzmienia art. 14 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji powinien być uzyskać przeliczenie, o które się ubiegał, ponieważ terminologia ustawy operowała wówczas terminem „praca”, nie wiążąc tego pojęcia ze „stosunkiem pracy”. Taka interpretacja pozwalała – zdaniem skarżącego – doliczyć okres prowadzenia działalności gospodarczej (a więc aktywności zawodowej poza stosunkiem pracy w ścisłym tego słowa znaczeniu). Natomiast ustawa w brzmieniu obecnym (a podlegała ona zastosowaniu z uwagi na datę osiągnięcia wieku uprawniającego do dokonania ewentualnego przeliczenia) operuje terminem „zatrudnienie”, co wyklucza możliwość objęcia nim działalności gospodarczej. Skarżącemu odmówiono jednak stosownego przeliczenia (tak na drodze administracyjnej, jak i sądowej), argumentując, że jego sytuacja nie odpowiada kryteriom sformułowanym w znowelizowanym art. 14 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji. Po rządem tego przepisu istnieje bowiem wprawdzie możliwość doliczenia okresu opłacania składek (np. z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej) do stażu pracy, jednakże nie dotyczy to okresu lat 1989-1996, kiedy to skarżący prowadził działalność gospodarczą. Ustawa zmieniająca wprowadziła taką możliwość w odniesieniu do okresu opłacania składek po 31 grudnia 1998 r. Nie ma natomiast podstaw do przyjmowania założenia, jakoby pod rządem pierwotnego brzmienia ustawy z 1994 r. (jak to przyjmuje P. Kaczmarek) istniała możliwość uwzględniania jako okresów zaliczalnych okresów innych – niż objętych stosunkiem pracy. Jak to klarownie wskazano w wyroku z 16 listopada 2004 r. (sygn. akt III AUa 395/04), którym Sąd Apelacyjny oddalił apelację skarżącego od wyroku Sądu Okręgowego, sąd zwrócił uwagę, że także pod rządem pierwotnego

brzmienia ustawy, obowiązywał jej art. 11. Zgodnie zaś z nim w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie stosuje się m.in. przepisy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin. To odesłanie obejmuje zaś także art. 5 pkt 2 definiujący „zatrudnienie” jako „wykonywanie pracy w ramach stosunku zatrudnienia”. Wynika stąd, że zdaniem Sądu Apelacyjnego art. 14 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w brzmieniu pierwotnym (niezastosowanym wobec skarżącego) także dotyczył tylko zatrudnienia *sensu stricto*, czyli wykonywania pracy w ramach stosunku zatrudnienia. Tak więc przepis ten, nie dawał – wedle sądu – podstawy do dokonania przeliczenia, o dokonanie którego wnosił P. Kaczmarek, domagając się zaliczenia okresu prowadzenia działalności gospodarczej, a więc „pracy” poza ramami stosunku zatrudnienia, wykonywanej w ramach działalności gospodarczej.

Uzasadnienie skargi konstytucyjnej skarżący opiera na twierdzeniu, że art. 14 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą z 8 grudnia 2000 r., poprzez użycie w nim sformułowania „był zatrudniony” (zamiast wcześniej występującego w tym przepisie sformułowania „pracował”), pozbawił go możliwości (istniejącej – zdaniem skarżącego – przed wejściem w życie ustawy zmieniającej z 8 grudnia 2000 r.) zaliczenia 7,5-rocznego okresu opłacania składki z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej do wysługi emerytalnej.

Skarżący przywołując jako wzorzec kontroli konstytucyjnej art. 2 Konstytucji sformułował zarzut naruszenia zasad sprawiedliwości społecznej, bezpieczeństwa prawnego, ochrony praw nabytych oraz zasady niedziałania prawa wstecz.

Wskazując jako wzorzec kontroli art. 32 Konstytucji, skarżący stwierdził, że art. 14 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2001 r., pozbawiając go możliwości zaliczenia okresu płacenia przez niego przez 7,5 roku składki z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej do wysługi emerytalnej i uzyskania pełnej emerytury – po skończeniu 55 lat 75% podstawy wymiaru – dyskryminują go w porównaniu z innymi obywatelami, którym okres płacenia składki emerytalnej z tego tytułu zalicza się do wysługi emerytalnej.

Zarzut naruszenia art. 32 Konstytucji skarżący łączy z naruszeniem art. 67 ust. 1 Konstytucji, stwierdzając, że zostało naruszone jego konstytucyjne prawo do uzyskania pełnej emerytury, mimo spełnienia wymogów wskazanych w Konstytucji.

Postanowieniem z 29 czerwca 2005 r. (sygn. Ts 35/05) sędzieja Trybunału Konstytucyjnego odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w zakresie art. 14 ust. 4 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 8 grudnia 2000 r., dlatego że przepis ten nie stanowił podstawy rozstrzygnięć wydanych w sprawie skarżącego.

2. Pismem z 15 listopada 2005 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO lub Rzecznik), na podstawie art. 51 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) oraz art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) zgłosił swój udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Rzecznik przedstawił stanowisko, że art. 14 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 8 grudnia 2000 r., jest niezgodny z art. 2, art. 32 i art. 67 ust. 1 Konstytucji. Odnosząc się do pojęć użytych w art. 14 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji w kolejno obowiązujących brzmieniach, a mianowicie „pracował” i „był zatrudniony”, Rzecznik argumentował (podzielając w tym względzie stanowisko skargi), że zmiana terminologiczna miała wpływ na zaliczanie do wysługi emerytalnej niektórych okresów ubezpieczenia. Zatem ustawodawca, używając w ustawie zmieniającej odmiennej terminologii, niż w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym

funkcjonariuszy Policji, niesłusznie (zdaniem RPO) ograniczył funkcjonariuszom służb publicznych – którzy przed 1 stycznia 1999 r. podlegali ubezpieczeniu społecznemu – możliwość doliczenia do wysługi emerytalnej okresu aktywności zawodowej po uzyskaniu uprawnień emerytalnych. W konsekwencji nastąpiło zróżnicowanie podmiotów prawa w obrębie tej samej kategorii (tj. osób, do których zastosowanie ma ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji). Kryterium zróżnicowania ma charakter przypadkowy, ponieważ ogranicza się w istocie do wskazanego przez prawodawcę terminu (31 grudnia 1998 r.), od którego zależy zróżnicowany zakres doliczenia okresu objętego opłacaniem składki z tytułu działalności gospodarczej.

Zdaniem Rzecznika, dokonany w ustawie zmieniającej z 8 grudnia 2000 r. podział emerytów służb publicznych na tych, którzy przed 1 stycznia 1999 r. byli zatrudnieni, oraz na tych, którzy po 31 grudnia 1998 r. podlegali ubezpieczeniom emerytalnym i rentowym, jest dyskryminujący dla pierwszych, bo nie uwzględnia innych źródeł zarobkowania poza wykonywaniem pracy na podstawie stosunku pracy, stosunku służbowego oraz umowy o pracę nakładczą.

Rzecznik nie dopatrył się racjonalnego uzasadnienia dla takiego zróżnicowania. Jego zdaniem intencją prawodawcy nie było zróżnicowanie wskazanych podmiotów, lecz jedynie poprawa ich sytuacji po odejściu ze służby przed uzyskaniem pełnej wysługi emerytalnej. Niemniej jednak takie zróżnicowanie nastąpiło, co należy uznać za sprzeczne z zasadą równości określoną w art. 32 Konstytucji.

Jeżeli chodzi o zarzut naruszenia zasady *lex retro non agit*, to Rzecznik przypomniał, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada ta jest dyrektywą postępowania organów prawodawczych, polegającą na zakazie stanowienia norm prawnych, nakazujących stosowanie nowo ustanowionych norm prawnych do zdarzeń, które miały miejsce przed ich wejściem w życie. Niedopuszczalne jest stanowienie norm z mocą wsteczną, jeśli podmioty, których te normy dotyczą, nie mogły racjonalnie przewidzieć tego rodzaju decyzji, a nadzwyczajne okoliczności, czy dobra podlegające ochronie konstytucyjnej, decyzji takiej nie usprawiedliwiają. Można od niej odstąpić, jednak tylko wyjątkowo i z usprawiedliwionych względów, nadając normom możliwość oddziaływania na sytuacje zastane, jeżeli zaistniały ważne powody, a zainteresowane podmioty miały podstawy, by oczekiwać uchwalenia takich norm. W ocenie RPO w omawianej sytuacji wprowadzenie do porządku prawnego kwestionowanego przepisu nastąpiło z naruszeniem zasady nieretroakcji, gdyż wcześniejsza norma przewidywała możliwość zaliczenia do wysługi emerytalnej okresu prowadzenia działalności gospodarczej. Osoby, które przed wejściem w życie art. 2 pkt 1 ustawy zmieniającej z 8 grudnia 2000 r., prowadziły takową działalność, zostały z dniem 1 stycznia 2001 r. pozbawione uprzednio przysługującego im uprawnienia. Rzecznik wskazał, że zasada ochrony praw nabytych zapewnia ochronę praw podmiotowych, zarówno publicznych, jak i prywatnych, nabytych w drodze skonkretyzowanych decyzji, przyznających świadczenia, oraz praw nabytych *in abstracto* (zgodnie z ustawą przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie), a także ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych, tj. takich, które spełniają wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy bez względu na stosunek do nich późniejszej ustawy. Zatem zarówno wobec emerytów, którzy przed 1 stycznia 1999 r. zakończyli działalność gospodarczą, lecz nie wystąpili jeszcze z wnioskiem o doliczenie do wysługi emerytalnej tego okresu, jak i wobec osób prowadzących ją po 1 stycznia 1999 r. zasada ochrony praw nabytych znajduje zastosowanie. U podstaw praw nabytych znajduje się dążenie do zapewnienia jednostce bezpieczeństwa prawnego i umożliwienia jej racjonalnego planowania przyszłych działań. Zdaniem Rzecznika emeryci bez pełnej wysługi, którzy na początku lat dziewięćdziesiątych podjęli się prowadzenia działalności

gospodarczej, działali w przekonaniu, że ich aktywność zostanie doceniona poprzez doliczenie do wysługi emerytalnej okresu jej prowadzenia, w oparciu o wcześniej obowiązujące przepisy. Rzecznik wskazał kolejno, że zasada bezpieczeństwa prawnego nakazuje poszanowanie przez ustawodawcę istniejących stosunków prawnych. Przestrzeganie tej zasady ma szczególnie znaczenie w sytuacji, gdy następuje zmiana dotychczas obowiązujących przepisów, zwłaszcza tych, które już znalazły zastosowanie jako czynnik kształtujący sytuację prawną ich adresatów. Jednostka musi zawsze liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać nie tylko zmiany obowiązującego prawa, ale nawet niezwłocznego wprowadzenia w życie nowych regulacji prawnych. Rzecznik podkreślił, że niewątpliwie jedną z przesłanek podjęcia się – przez emerytów z niepełną wysługą – prowadzenia działalności gospodarczej była możliwość doliczenia do wysługi emerytalnej okresu tej działalności. Zdaniem Rzecznika było to możliwe na gruncie ówczesnie obowiązujących przepisów.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 13 lutego 2006 r. przedstawił stanowisko, że art. 14 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 8 grudnia 2000 r., jest zgodny z art. 2, art. 32 i art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Prokurator Generalny nie zgodził się z tezami postawionymi w skardze konstytucyjnej i stanowisku Rzecznika. Zdaniem Prokuratora Generalnego założenie (przyjęte w skardze i stanowisku RPO), że stan prawny obowiązujący przed nowelizacją kwestionowanego przepisu dawał podstawę tzw. emerytom mundurowym z niepełną wysługą do ubiegania się o zaliczenie do wysługi nie tylko okresu zatrudnienia na podstawie stosunku pracy, ale także działalności prowadzonej na własny rachunek, jest błędne.

W czasie obowiązywania kwestionowanego przepisu w pierwotnym brzmieniu, obowiązywał art. 11 omawianej ustawy, który stanowił, że w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się przepisy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin. Zgodnie z art. 5 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 40, poz. 267 ze zm.), użyte w ustawie określenie „zatrudnienie” oznaczało wykonywanie pracy w ramach stosunku pracy. Zdaniem Prokuratora Generalnego wynika z tego, że i przed nowelizacją działalność gospodarcza nie podlegała zaliczeniu, a zatem założenie przyjęte w skardze, jakoby to nowelizacja dokonana ustawą zmieniającą z 8 grudnia 2000 r. doprowadziła do – występującego w sprawie skarżącego – ograniczenia możliwości doliczenia okresu opłacania składki z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej – jest nietrafne.

Prokurator Generalny stwierdził, że porównanie przedstawionych regulacji prawnych wykazuje, że od dnia 1 stycznia 1999 r. do wysługi emerytalnej funkcjonariuszy można zaliczyć zatrudnienie po zwolnieniu ze służby, przypadające przed dniem 1 stycznia 1999 r., w wymiarze czasu pracy nie niższym niż połowa pełnego wymiaru czasu pracy. A więc nadal jedynie zatrudnienie w ramach stosunku pracy można zaliczyć do wysługi lat.

Kolejna zmiana art. 14 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji dokonana została przez art. 7 pkt 7 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 166, poz. 1609). Przewidywała ona podział okresów podlegających doliczeniu do wysługi emerytalnej na zatrudnienie przed 1 stycznia 1999 r. oraz na okres opłacania składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe po 31 grudnia 1998 r.

Podsumowując tę część rozważań, Prokurator Generalny stwierdził, że przedstawiona przez skarżącego wykładnia przepisów, odnoszących się do omawianej kwestii, nie daje podstaw do przyjęcia, że uprzednio istniała możliwość zaliczenia

działalności gospodarczej do wysługi emerytalnej. Tym samym zarzut naruszenia praw nabytych jest chybiony.

Jeżeli chodzi o zarzut naruszenia zasady równości, to Prokurator Generalny zauważył, że nie przedstawiono ani w skardze, ani w piśmie RPO przekonujących argumentów na jego uzasadnienie. Dla stwierdzenia, że prawodawca naruszył konstytucyjną zasadę równości, konieczne byłoby wykazanie niedozwolonego (nierównego) potraktowania podmiotów podobnych. Kluczowego znaczenia nabiera ustalenie „cechy istotnej”, przesądzającej o uznaniu porównywalnych podmiotów za podobne lub odmienne. Dopiero stwierdzenie, że prawo nie traktuje podmiotów podobnych w sposób podobny (a więc wprowadza zróżnicowanie) prowadzić może do postawienia pytania, czy takie zróżnicowanie jest dopuszczalne, w świetle zasady równości.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę na różnice między osobami prowadzącymi działalność gospodarczą w zależności od okresu, którego ubezpieczenie dotyczy. Możliwość zaliczenia do wysługi emerytalnej (oprócz zatrudnienia wykonywanego na podstawie stosunku pracy) okresu ubezpieczenia, które obejmuje okres po 31 grudnia 1998 r., nie daje podstaw do uznania, że została naruszona zasada równości, gdyż brak przesłanek do zaliczenia ubezpieczonych podlegających różnym systemom ubezpieczenia – w okresie sprzed wprowadzenia reformy systemu ubezpieczeń społecznych – do jednej grupy. Prokurator Generalny wskazał, że dopiero pakiet ustaw uchwalonych w roku 1998 wprowadził zmiany systemowe pozwalające na zaliczenie zarówno tzw. służb mundurowych, jak i osób prowadzących działalność gospodarczą do tej samej grupy ubezpieczonych, jak w przypadku ubezpieczonych z powodu zatrudnienia w ramach stosunku pracy.

Prokurator Generalny uważa, że brak również podstaw do uznania, że kwestionowany przepis jest niezgodny z art. 67 ust. 1 Konstytucji. Prokurator Generalny, powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, wskazał, że z przepisu tego płynie jedno z praw socjalnych, przyznanych obywatelom przez Konstytucję. Jednak konieczne jest także zwrócenie uwagi na konstrukcję tego przepisu. Otóż zdanie drugie nie pozostawia wątpliwości, że zgodnie z wolą ustrojodawcy, to ustawodawca zwykły określa sposób realizacji tego prawa. Taka regulacja oznacza, że zakres ochrony konstytucyjnej dotyczy minimalnego standardu wymagań, które ustawodawca musi uwzględnić, aby norma konstytucyjna, wyrażona w art. 67 Konstytucji, nie została pozbawiona materialnej treści. Ustawodawca ma bowiem swobodę w wyborze metod i rozwiązań, które mają służyć celowi, określonemu w art. 67 Konstytucji. Niewątpliwie możliwość uzyskania podwyżki otrzymywanego już świadczenia nie jest objęta gwarancją wynikającą z omawianego przepisu Konstytucji.

Ponadto, zdaniem Prokuratora Generalnego, z art. 67 ust. 1 Konstytucji nie da się wyprowadzić konstytucyjnego prawa do jakiegokolwiek konkretnej postaci świadczenia na rzecz emerytów i rencistów. Zachodzi zatem wątpliwość, czy jest to właściwy wzorzec do badania konstytucyjności kwestionowanego przepisu, gdyż postępowanie w niniejszej sprawie zostało zainicjowane w wyniku skargi konstytucyjnej.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, skargę może złożyć każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone. Skarżący musi wykazać, jakie to prawa czy wolności zostały naruszone wskutek ostatecznego rozstrzygnięcia sądu lub administracji publicznej. Ustawodawca doprecyzował ten obowiązek procesowy skarżącego w art. 47 ustawy o TK. W ocenie Prokuratora Generalnego, w sytuacji gdy kwestionuje się jedynie brak możliwości uzyskania podwyżki świadczenia, skarga konstytucyjna nie spełnia warunków poprawności.

Zdaniem Prokuratora Generalnego uwagi te odnoszą się również do pozostałych wzorców. Przepis art. 2 Konstytucji, zawierający klauzulę demokratycznego państwa

prawnego, 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 stanowić podstawę do wywodzenia – niewyrażonych w Konstytucji wprost – zasad konstytucyjnych działania tych organów, na przykład zasady ochrony praw nabytych. Jednakże dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw, w trybie skargi konstytucyjnej, podstawy zarzutów poszukiwać należy nie w ogólnej klauzuli demokratycznego państwa prawnego, lecz w konkretnych postanowieniach Konstytucji. Również art. 32 ust. 1 Konstytucji samodzielnie nie określa żadnego z praw obywatelskich, w rozumieniu art. 79 Konstytucji.

Na zakończenie Prokurator Generalny podkreślił, że jego stanowisko zawiera merytoryczne odniesienie do zarzutów niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu ze względu na włączenie się do sprawy Rzecznika.

3. Pismem z 26 czerwca 2006 r. Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że art. 14 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 8 grudnia 2000 r., jest zgodny z art. 2, art. 32 i art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Porównując brzmienie kwestionowanego w skardze konstytucyjnej przepisu Marszałek Sejmu stwierdził, że art. 14 regulował i reguluje kwestie podwyższenia wysokości świadczenia emerytalnego w przypadku późniejszego zatrudnienia emeryta, o ile spełnione zostaną warunki określone w ust. 1 tegoż art. Pojęcie „zatrudnienia” implikuje rozumienie tego stanu jako świadczenie pracy na rzecz podmiotu zatrudniającego pracownika, w tym przypadku emeryta. W związku z tym nie jest uprawniona interpretacja przedstawiona przez skarżącego, że przepis art. 14 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 stycznia 2001 r., obejmował emerytów prowadzących działalność gospodarczą. Z tych względów zarzut niezgodności tego przepisu z art. 2 Konstytucji, na skutek naruszenia zasady ochrony praw słusznie nabytych, jest nieuzasadniony.

Do zarzutu naruszenia przez zaskarżony przepis zasady równości, Marszałek Sejmu, ze względu na nieprecyzyjne sformułowanie tego zarzutu, odniósł się, porównując grupy emerytów podlegających tzw. powszechnemu systemowi emerytalnemu i tzw. mundurowemu systemowi emerytalnemu. Zauważył, że zasady działania mundurowego systemu emerytalnego były bardziej korzystne od powszechnego systemu emerytalnego. Korespondowało to ze specyfiką działania służb mundurowych, polegającą na znacznym ograniczeniu praw pracowniczych. Dlatego też zarzut dyskryminowania wskutek różnicowania sytuacji prawnej emerytów mundurowych z pozostałymi grupami emerytów Marszałek Sejmu uznał za chybiony.

Z kolei analizując zarzut dyskryminacji w zakresie uprawnień do podwyższenia emerytury w ramach grupy emerytów mundurowych, którzy prowadzili działalność gospodarczą przed 1 stycznia 1999 r. – do której należy skarżący, w stosunku do prowadzących tę działalność po 31 grudnia 1998 r. Marszałek Sejmu stwierdził, że brzmienie kwestionowanego przepisu oraz art. 41 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, obowiązujące do 31 grudnia 1998 r., wyraźnie wskazywało, że wolą ustawodawcy jest niewłączenie okresu wykonywania działalności gospodarczej przez emeryta, jako uprawniającego do podwyższenia świadczenia emerytalnego. Koncepcję tę potwierdza obowiązująca w tym czasie ustawa z dnia 18 grudnia 1976 r. o ubezpieczeniu społecznym osób prowadzących działalność gospodarczą oraz ich rodzin (Dz. U. z 1989 r. Nr 46, poz. 250 ze zm.), zgodnie z którą ubezpieczeniu nie podlegają osoby wykonujące na

własny rachunek działalność gospodarczą, mające ustalone prawo do emerytury lub renty, chyba że zgłoszą wniosek o objęcie ubezpieczeniem – art. 2 ust. 1 pkt 2 tej ustawy.

Zaskarżony przepis powiązał zasadę opłacania składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe po 31 grudnia 1998 r. z mechanizmem podwyższania świadczenia emerytalnego.

Zdaniem Marszałka Sejmu uprawniony jest pogląd, że warunki zwiększania świadczeń emerytalnych w zaskarżonych przepisach zostały sformułowane według racjonalnych i czytelnych kryteriów, ponieważ przewidziano tylko doliczanie emerytom okresów, od których była opłacana składka na ubezpieczenie społeczne emerytalne i rentowe. Adresatami tych przepisów są wszyscy byli funkcjonariusze posiadający uprawnienia do świadczeń emerytalnych na mocy przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, a zróżnicowanie zawarte w kwestionowanym przepisie ma uzasadnienie w innych powołanych przepisach tej ustawy, jak również w przepisach ustawowych dotyczących powszechnego systemu emerytalnego.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 14 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji z art. 67 ust. 1 Konstytucji, Marszałek Sejmu, powoławszy się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, stwierdził, że nie znajduje argumentów na poparcie tezy, że kwestionowany przepis narusza istotę prawa do zabezpieczenia społecznego, a tym samym całkowicie pozbawia skarżącego przysługującego mu świadczenia emerytalnego, a ponadto przepis ten nie narusza innych praw i wolności przysługujących skarżącemu.

II

Na rozprawie skarżący oraz uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zgłoszone na piśmie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Problem konstytucyjny.

1.1. Ewolucja zaskarżonych przepisów. Kwestionowany w skardze konstytucyjnej art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. Nr 53, poz. 214 ze zm.; dalej: ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji) w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 8 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i 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 ze zm.; dalej: ustawa zmieniająca z 8 grudnia 2000 r.) – zastosowany *in concreto* – ma następujące brzmienie: „Art. 14. 1. Emerytowi, który po zwolnieniu ze służby był zatrudniony przed dniem 1 stycznia 1999 r. w wymiarze czasu pracy nie niższym niż połowa pełnego wymiaru czasu pracy lub po dniu 31 grudnia 1998 r. podlegał ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym, dolicza się na jego wniosek do wysługi emerytalnej okres tego zatrudnienia lub okres opłacania składek na te ubezpieczenia, jeżeli: 1) jego emerytura wynosi mniej niż 75% podstawy jej wymiaru oraz 2) ukończył 55 lat życia – mężczyzna i 50 lat życia – kobieta albo stał się inwalidą”. Przepis ten obowiązuje od 1 stycznia 2001 r. Rzeczywiście, przewiduje on możliwość doliczenia do

okresu wysługi lat przy emeryturze mundurowej okresu podległości ubezpieczeniom emerytalnym i rentowym (co obejmuje np. ubezpieczenie z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej), a nie tylko okresu zatrudnienia. Jednakże ta nowa możliwość doliczenia okresu podległości ubezpieczeniu z przyczyn innych niż zatrudnienie dotyczy jedynie okresu po 31 grudnia 1998 r. (skarżący prowadził natomiast działalność gospodarczą i był z tego tytułu ubezpieczony w latach 1989-1996). Przed zmianą dokonaną ustawą zmieniającą z 8 grudnia 2000 r. przepis ten (który skarżący uważa za mający szersze znaczenie i którego zastosowanie miałyby mu dawać prawo do przeliczenia emerytury) brzmiał następująco: „Art. 14. 1. Emerytowi, który po zwolnieniu ze służby pracował w wymiarze czasu pracy nie niższym niż połowa pełnego wymiaru czasu pracy, dolicza się, na jego wniosek, okres tego zatrudnienia do wysługi emerytalnej, jeżeli: 1) emerytura wynosi mniej niż 75% podstawy jej wymiaru, 2) ma co najmniej 20 lat służby oraz 3) ukończył 55 lat życia – mężczyzna i 50 lat życia – kobieta albo stał się inwalidą”. W tym brzmieniu przepis ten obowiązywał od wejścia w życie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, tj. od dnia 26 maja 1994 r., do dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej z 8 grudnia 2000 r. Jak widać z zestawienia tekstu obu wersji przepisu, ustawa zmieniająca z 8 grudnia 2000 r. rozszerzyła w art. 14 ust. 1 możliwość przeliczenia okresu wysługi lat uprawniającej do uzyskania emerytury „mundurowej”, wymieniając oprócz „okresu zatrudnienia” także „okres opłacania składek”. Tymczasem w pierwotnej wersji przepis mówił tylko o „pracy” w okresie po uzyskaniu uprawnień emerytalnych. Jednakże wspomniane rozszerzenie dotyczy uznania za okres „zaliczalny” okresu opłacania składek z tytułu działalności prowadzonej po 31 grudnia 1998 r. Skarżący działalność gospodarczą prowadził zaś wcześniej i zakończył ją w lipcu 1996 r. Z tej przyczyny nie dotyczyła go możliwość zaliczenia 7,5 roku prowadzenia działalności gospodarczej na podstawie nowego brzmienia (nadanego ustawą zmieniającą z 8 grudnia 2000 r.) ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji.

1.2. Interpretacja art. 14 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji przyjęta w skardze. Zarzuty sformułowane w skardze konstytucyjnej wiążą się z tezą, że między treścią art. 14 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy zmieniającej z 8 grudnia 2000 r. i treścią tego przepisu po nowelizacji – występuje istotna różnica w zakresie terminologii, związanej z użyciem pojęć „praca” i „zatrudnienie”. Skarżący twierdzi bowiem, że zastąpienie sformułowania „pracował” sformułowaniem „był zatrudniony” zmieniło (ograniczyło) treść normatywną przepisu, a mianowicie została w ten sposób wyłączona (rzekomo istniejąca pod rządem pierwotnego brzmienia ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji) możliwość doliczenia do wysługi emerytalnej okresu prowadzenia działalności gospodarczej (za którą opłacano składkę). Zdaniem skarżącego taką właśnie możliwość kryło brzmienie znowelizowanego przepisu zaskarżonej ustawy, mówiącego o „pracy”, a nie o „zatrudnieniu” (jak w ustawie zmieniającej z 8 grudnia 2000 r.). Tym sposobem skarżący uznaje, że ustawa zmieniająca z 8 grudnia 2000 r. pozbawiła go możliwości zaliczenia 7,5 roku prowadzenia działalności gospodarczej, w okresie od 1 marca 1989 r. do 31 lipca 1996 r., do wysługi lat stanowiącej podstawę przyznania emerytury policyjnej.

2. Wątpliwości co do twierdzenia skargi, jakoby ustawa zmieniająca z 8 grudnia 2000 r. ograniczyła zakres możliwości przeliczania okresu wysługi lat na tle art. 14 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji.

2.1. Zarzuty skargi oparte są na założeniu, że ustawa zmieniająca z 8 grudnia 2000 r. ograniczyła zakres możliwości doliczania do okresu wysługi lat uprawniającego do przeliczenia emerytury „mundurowej”. Dokonać tego miała, wprowadzając termin

„zatrudnienie” zamiast terminu „praca” w zakresie regulowanej w art. 14 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji możliwości doliczania do wysługi lat – po ukończeniu 55 roku życia – okresu kontynuacji aktywności zawodowej po uzyskaniu emerytury mundurowej. Teza ta nie jest trafna. Po pierwsze, w art. 14 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy zmieniającej z 8 grudnia 2000 r. obok terminu „pracował” w zdaniu 1 *in fine* występował termin „okres tego zatrudnienia”. A zatem rekonstruując normę prawną wynikającą z tego przepisu, trzeba widzieć go w całości jego treści. Trudno byłoby twierdzić, że występujące w tym przepisie terminy nie mają związku. Wprost przeciwnie, wykładnia gramatyczna prowadzi do wniosku, że sformułowanie „pracował” jest synonimem sformułowania „zatrudnienie”.

2.2. Do podobnego wniosku prowadzi wykładnia historyczna. Otóż treść art. 14 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy zmieniającej z 8 grudnia 2000 r. w omawianym zakresie jest analogiczna do treści art. 15 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej oraz ich rodzin (Dz. U. z 1983 r. Nr 46, poz. 210 ze zm.) w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 30 maja 1989 r. o zmianie niektórych przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym i o świadczeniach z ubezpieczenia społecznego (Dz. U. Nr 35, poz. 190). Należy zauważyć, że sformułowanie „pracował” użyte w art. 15 pierwotnie było szersze i brzmiało „pracował (...) w uspołecznionym zakładzie pracy”. Potwierdza to, że sformułowanie „pracował” dotyczyło wykonywania pracy w ramach stosunku pracy.

2.3. Jakkolwiek wykładnia historyczna nie może mieć tu wprawdzie rozstrzygającego znaczenia, a to ze względu na zmieniające się zasadniczo warunki gospodarcze, to jednak tak samo art. 14 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy zmieniającej z 8 grudnia 2000 r. odczytał Sąd Apelacyjny, który orzekał w sprawie skarżącego. Sąd ten zwraca uwagę, że równoległe obowiązująca ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 40, poz. 267), do której odsyłały ówczesne przepisy ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, definiowała „zatrudnienie” jako wykonywanie pracy w ramach stosunku pracy.

2.4. Stanowisko takie zajmuje także w niniejszej sprawie Prokurator Generalny i Sejm; twierdzą, że art. 14 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy zmieniającej z 8 grudnia 2000 r. nie dawał podstaw do zaliczenia okresu działalności gospodarczej do wysługi emerytalnej.

2.5. Wskazana powyżej wykładnia art. 14 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji znajduje swoje potwierdzenie także w motywach wskazanych w uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej z 8 grudnia 2000 r. (zob. druk sejmowy nr 2011), jak również w nadesłanej Trybunałowi Konstytucyjnemu informacji Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA (pismo z 28 czerwca 2006 r.).

2.6. Z tej przyczyny brak jest podstaw do tezy, na której wspiera się rozumowanie skargi konstytucyjnej i stanowisko RPO, jakoby ustawa zmieniająca z 8 grudnia 2000 r. w rozważanym zakresie przyniosła istotną, a niekonstytucyjną zmianę znaczenia rozważanej przesłanki stosowania zakwestionowanego przepisu i że ta zmiana miałaby doprowadzić do niekonstytucyjnego pozbawienia skarżącego uprawnienia – istniejącego wcześniej. Kwestionowany w skardze konstytucyjnej art. 14 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 8 grudnia 2000 r., w zakresie kwestionowanym przez skarżącego, wyraża bowiem identyczną treść normatywną, jak pierwotne brzmienie tego przepisu. Obecnie pojęcie „zatrudnienie” zostało zdefiniowane w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji

zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. Nr 99, poz. 1001 ze zm.), a poprzednio w ustawie z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz. U. z 1995 r. Nr 1, poz. 1). „Zatrudnienie” jest definiowane jako wykonywanie pracy na podstawie stosunku pracy, stosunku służbowego oraz umowy o pracę nakładczą. Na marginesie można zauważyć, że art. 14 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 8 grudnia 2000 r. jest nawet korzystniejszy dla zainteresowanych, gdyż uniezależnia możliwość doliczenia okresów zatrudnienia do wysługi emerytalnej od okresu służby.

2.7. Artykuł 14 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji w wersji obowiązującej obecnie, któremu skarżący i RPO zarzucają ograniczenie zakresu możliwych doliczeń (sugerowaną, a nietrafnie zrozumianą zmianę terminologii „praca” – „zatrudnienie”) w rzeczywistości ma zakres szerszy niż w wersji pierwotnej. Poszerzenie zakresu dokonało się poprzez poszerzenie okresów zaliczalnych o okresy opłacania składek (a więc także z tytułu działalności gospodarczej). Jednakże dotyczy to okresu opłacania składek po 31 grudnia 1998 r. Skarżący nie mógł skorzystać z tej nowej możliwości stwarzanej przez ustawę zmieniającą z 8 grudnia 2000 r., ponieważ działalność gospodarczą prowadził w latach 1989-1996. Zmiana zatem dotyczyć go nie mogła. Ustawa nowelizująca nie ograniczyła, lecz rozszerzyła możliwość przeliczania wysługi lat przez doliczenie okresów opłacania składki, co jest pojęciem szerszym niż okres zatrudnienia. Potwierdza to wypowiedź posłanki T. Liszcz podczas dyskusji nad projektem ustawy zmieniającej z 8 grudnia 2000 r.: „W każdym razie nie godzimy się na to, aby w odniesieniu do byłych żołnierzy i funkcjonariuszy pobierających aktualnie emerytury lub renty obowiązywały rozwiązania (...) mniej korzystne aniżeli w odniesieniu do cywilnych emerytów i rencistów. A taka właśnie sytuacja wytworzyła się w następstwie wejścia w życie nowych przepisów o ubezpieczeniu emerytalnym i rentowym z dniem 1 stycznia 1999 r. Te niekorzystne rozwiązania dotyczą (...) możliwości doliczenia do tzw. wysługi emerytalnej okresów ubezpieczenia przypadających po zakończeniu służby (...); problem rozwiązuje projektowane nowe brzmienie art. 14 w obydwu nowelizowanych ustawach. Przewiduje ono doliczanie do wysługi emerytalnej wszelkich okresów ubezpieczenia po zakończeniu służby, bez względu na tytuł ubezpieczenia, a nie tylko okresów zatrudnienia, jak dotąd, i niezależnie od liczby lat służby (...)” (Sprawozdanie Stenograficzne z 88 posiedzenia Sejmu III kadencji, z 13 października 2000 r.). Problemem jest natomiast to, że korzystniejsze rozwiązania ustawy zmieniającej z 8 grudnia 2000 r. nie odnoszą się do sytuacji skarżącego, a to z uwagi na okres, kiedy prowadził działalność gospodarczą (przed 31 grudnia 1998 r., przyjętym jako data graniczna w ustawie zmieniającej z 8 grudnia 2000 r.).

2.8. Wskazać zatem należy, że fundament skargi (i stanowiska RPO) oparty jest na błędnym odczytaniu treści art. 14 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji w wersji pierwotnej i po zmianie w 2000 r. Skarżący i RPO przypisują zmienionej terminologii („praca” – „zatrudnienie”) znaczenie, jakie się za nim nie kryje i które nie decydowało o rozstrzygnięciu sytuacji skarżącego.

3. Ocena zasadności zarzutu niezgodności zaskarżonej normy z art. 2 Konstytucji.

3.1. Okoliczność, że – jak wyżej wskazano – skarżący przypisuje błędną treść art. 14 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, ogranicza aktualność większości zarzutów szczegółowych dotyczących poszczególnych wzorców konstytucyjnych.

3.2. Zarzuty naruszenia art. 2 Konstytucji dotyczą naruszenia bezpieczeństwa prawnego, zasady zaufania do państwa i prawa i zasady ochrony praw nabytych. Zarzuty te – także ze względu na sposób ich sformułowania w skardze konstytucyjnej – należy oceniać łącznie. Skarżący łączy te zarzuty z naruszeniem przysługującego mu

konstytucyjnego prawa podmiotowego do zabezpieczenia społecznego (art. 67 Konstytucji).

3.3. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, istota tej zasady sprowadza się do nakazu takiego stanowienia i stosowania prawa, by obywatel mógł układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na skutki prawne, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji. Trybunał Konstytucyjny zwracał w swoim orzecznictwie uwagę, że przy ocenie zgodności aktów normatywnych z analizowaną zasadą, należy ustalić, na ile oczekiwania jednostki, że nie narazi się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, są usprawiedliwione. Jednostka musi zawsze liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać nie tylko zmiany obowiązującego prawa, ale również niezwłocznego wprowadzenia w życie nowych regulacji prawnych. W szczególności zaś ryzyko związane z wszelką działalnością gospodarczą obejmuje również ryzyko niekorzystnych zmian systemu prawnego. Istotne znaczenie ma tu także horyzont czasowy działań podejmowanych przez jednostkę w danej sferze życia. Im dłuższa jest – w danej sferze życia – perspektywa czasowa podejmowanych działań, tym silniejsza powinna być ochrona zaufania do państwa i do stanowionego przez nie prawa (zob. wyroki z 31 stycznia 2006 r., sygn. K 23/03, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 8 oraz z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29, s. 164). Brak jest natomiast podstaw do konstruowania prawa do oczekiwania (tak jak w niniejszej sprawie), że stan prawny w ogóle nie ulegnie zmianie. Ustawodawca zachowuje w tym względzie swobodę regulacyjną, nie ograniczoną swoistą „ekspektatywą skuteczną wobec ustawodawcy”.

3.4. Skarżący twierdzi, że oczekiwał, że będzie mógł doliczyć okres prowadzenia działalności gospodarczej do wysługi emerytalnej. Tymczasem możliwość taka w rzeczywistości nie istniała w 1988 r., gdy skarżący przechodził na emeryturę i podejmował rok później działalność gospodarczą, a nawet w 1996 r., gdy działalność tę zakończył. Możliwość doliczenia okresu prowadzenia działalności gospodarczej do wymiaru emerytury mundurowej pojawiła się w systemie prawnym wraz z wejściem w życie ustawy zmieniającej z 8 grudnia 2000 r., począwszy od 2001 r. Możliwość tę ustawodawca odniósł do sytuacji istniejących w przyszłości, a także w przeszłości, począwszy od 31 grudnia 1998 r. Skarżący, przechodząc na emeryturę w 1988 r. i prowadząc działalność gospodarczą w latach 1989-1996, nie mógł oczekiwać w zasadny sposób, że ustawodawca w 2000 r. wprowadzi zmianę w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji z mocą wsteczną, tak aby objąć nią okres 1989-1996. Zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. Zapewnia ona ochronę praw podmiotowych – zarówno publicznych, jak i prywatnych, a także maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw tych praw, a więc sytuacji prawnych, w których zostały spełnione wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia określonych praw podmiotowych. Tymczasem na tle istniejącej sytuacji brak jest jakichkolwiek podstaw do kształtowania oczekiwania („ekspektawy”), że stan prawny będzie ukształtowany tak, jak tego oczekiwał skarżący. W zakresie art. 14 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji ustawodawca dokonał zmiany korzystnej dla emerytów mundurowych i idącej co do zasady w kierunku objęcia okresami, umożliwiającymi przeliczenie, także okresu prowadzenia działalności gospodarczej po uzyskaniu uprawnień emerytalnych, tyle że wyznaczył ramy czasowe tego rozszerzenia inaczej, niż chciałby tego skarżący. Poza tymi ramami pozostawała sytuacja skarżącego, jako osoby prowadzącej działalność gospodarczą przed 31 grudnia 1998 r. Nie można przy

tym uznać, że skarżącemu przysługiwało prawo podmiotowe lub ekspektatywa maksymalnie ukształtowana do oczekiwania, że ustawodawca zaliczy także okres prowadzenia przez niego działalności gospodarczej do wysługi emerytalnej.

3.5. Skarżący podniósł jeszcze zarzut naruszenia zasady niedziałania prawa wstecz. Nawet przy założeniu, że na tle kontrolowanych przepisów rzeczywiście doszło do zmiany treści normatywnej w wyniku dokonanej nowelizacji (co, jak wyżej wskazano w punkcie 2 uzasadnienia, w rzeczywistości nie ma miejsca), nie mielibyśmy tutaj – wbrew stanowisku skarżącego – do czynienia z działaniem prawa wstecz (czyli tzw. retroakcją). Kwestionowany przepis znajduje bowiem zastosowanie tylko do tych sytuacji faktycznych, w których kumulacja wszystkich koniecznych przesłanek skorzystania z prawa do zaliczenia danego okresu zatrudnienia do wysługi emerytalnej realizowała się już pod rządami nowych przepisów. W wypadku skarżącego taka kumulacja zachodziła w dacie uzyskania przez niego wymaganego wieku (55 lat), co następowało po wejściu w życie ustawy zmieniającej z 8 grudnia 2000 r. Ustawa zmieniająca z 8 grudnia 2000 r. jest przykładem przepisów działających bezpośrednio, od momentu wejścia w życie, i nie reguluje sytuacji powstałych przed dniem jej wejścia w życie. Nie ma więc – wbrew twierdzeniom skarżącego oraz stanowisku RPO – retroaktywnego skutku, ani co do zasady, ani przez zastosowanie w konkretnym wypadku (zgodnie z regułą *tempus regit actum*). Ponadto, jak to już wykazano wcześniej, art. 14 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 8 grudnia 2000 r. wyraża w kwestionowanym przez skarżącego zakresie tę samą treść normatywną co przed nowelizacją (błędne założenie skargi co do różnicy obu wersji ustawy ze względu na inne znaczenie pojęć „zatrudnienie” i „praca”).

4. Ocena zarzutu niezgodności z art. 32 w związku z art. 67 Konstytucji.

4.1. Skarżący formułuje wskazany zarzut wobec części art. 14 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, dotyczącej wyodrębnienia emerytów, którzy po zwolnieniu ze służby byli zatrudnieni przed 1 stycznia 1999 r., w wymiarze czasu pracy nie niższym niż połowa pełnego wymiaru czasu pracy, i tych, którzy po 31 grudnia 1998 r. podlegali (podlegają) ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym. Skarżący twierdzi, że zróżnicowanie to stawia w gorszej sytuacji tych pierwszych. Zarzut ten podzielił RPO.

4.2. Trybunał Konstytucyjny w dotychczasowym orzecznictwie opowiada się za dopuszczalnością powołania art. 32 Konstytucji jako wzorca kontroli w skardze konstytucyjnej w sytuacji, w której zasadę równości odnosi się do konkretnych przepisów Konstytucji, nawet jeżeli konstytucyjna regulacja danego prawa jest niepełna i wymaga konkretyzacji ustawowej. W takim bowiem zakresie art. 32 Konstytucji wyznacza także konstytucyjne prawo do równego traktowania. Mamy tu do czynienia z sytuacją „współstosowania” dwóch przepisów Konstytucji, a więc nie tylko z prawem do równego traktowania, ale ze skonkretyzowanym prawem do równej realizacji określonych wolności i praw konstytucyjnych. W skardze konstytucyjnej, na podstawie której wszczęto postępowanie w niniejszej sprawie, taka sytuacja zachodzi, gdyż skarżący połączył zarzut naruszenia art. 32 Konstytucji z prawem do zabezpieczenia społecznego (art. 67 Konstytucji).

4.3. Oceniając zasadność tak sformułowanego zarzutu, należy zgodzić się z Prokuratorem Generalnym, który stwierdza, że brak przesłanek do zaliczenia tych dwóch grup emerytów do jednej grupy ze względu na podleganie różnym systemom ubezpieczeń. Dopiero zasadnicza reforma emerytalna, dla której najważniejszą datą jest właśnie 1 stycznia 1999 r., pozwoliła na zaliczenie zarówno służb mundurowych, jak i osób prowadzących działalność gospodarczą do tej samej grupy ubezpieczonych, co osoby zatrudnione w ramach stosunku pracy.

4.4. Nie bez znaczenia pozostaje także argument wynikający z kompleksowej analizy ustawy zmieniającej z 8 grudnia 2000 r. Chodzi w szczególności o porównanie dotychczasowej i wprowadzonej tą ustawą treści art. 14 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (przewidującego możliwość doliczenia określonych okresów ubezpieczeniowych do wysługi emerytalnej) i treści art. 41 tej ustawy – przewidującego zmniejszenie emerytury w razie osiągnięcia dodatkowych przychodów. Na regulacje te należy patrzeć łącznie, dostrzegając ich wzajemną zależność. Już w uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej z 8 grudnia 2000 r. (druk sejmowy nr 2011) wskazano, że nowelizacja ta miała na celu zniesienie niespójności przepisów prawnych powstałych po wejściu w życie reformy systemu ubezpieczeń społecznych. Wynika stąd, że brak podstaw do wnioskowania, jakoby na tle kontrolowanych przepisów doszło do nierównego traktowania sytuacji identycznych z uwagi na tę samą cechę wspólną.

5. W świetle przeprowadzonej analizy należy dojść do wniosku, że skarga zarzucająca niekonstytucyjność art. 14 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji jest niezasadna. Wynika to po pierwsze z okoliczności, że zaskarżony przepis ma w rzeczywistości inny sens normatywny, niż mu przypisuje skarga. Przepis ten bowiem w brzmieniu pierwotnym, znajdującym zastosowanie (z racji daty osiągnięcia przez zainteresowanego wieku uprawniającego do odpowiedniego przeliczenia emerytury „mundurowej”) do konkretnej sytuacji skarżącego, bynajmniej nie zezwalał na objęcie doliczeniem okresu prowadzenia działalności gospodarczej, lecz tylko „pracę” w ramach stosunku zatrudnienia, czemu działalność gospodarcza nie odpowiada. Założenie zatem, na którym opierały się twierdzenia skarżącego, było wynikiem interpretacji przyjętej przez niego, nie wynikało natomiast ani z treści przepisu, ani nie było wyrazem jego odczytania przez praktykę administracyjną lub sądową. Po drugie ustawa zmieniająca rozszerzyła zakres możliwości doliczania okresu wysługi lat w ramach art. 14 ust. 1 (przez poszerzenie okresu zatrudnienia o okres opłacania składek). Jednakże *ratione temporis* ten reżim prawny nie dotyczył skarżącego, który działalność gospodarczą prowadził przed 31 grudnia 1998 r., przyjętym w ustawie zmieniającej za datę graniczną. W stanowisku RPO w zakresie, w którym Rzecznik zgłasza zarzut naruszenia art. 32 Konstytucji przez zaskarżony przepis, występuje argument o zróżnicowaniu zakresu uprawnień na tle art. 14 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji z uwagi na arbitralne – zdaniem Rzecznika – posłużenie się kryterium daty, od której następuje zmiana reżimu prawnego. W związku z tym należy stwierdzić, że tego rodzaju rozumowanie wyklucza *a limine* jako naruszenie zasady równego traktowania możliwości podwyższenia standardu ochrony w jakichkolwiek kwestiach przez ustawodawcę przy użyciu kryterium czasowego, czego nie można podzielać co do zasady. Poza tym w kwestii naruszenia zasady równości przez zaskarżony przepis, RPO w istocie kwestionuje na użytek skargi konstytucyjnej dokonane w tym przepisie rozszerzenie możliwości zaliczenia wysługi lat; a skarga powołuje się na naruszenie zasady równości poprzez dokonane rzekome ograniczenie (na skutek zmiany terminologii). Oba argumenty wzajemnie się znoszą.

6. W tej sytuacji Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.