

WYROK

z dnia 17 grudnia 2013 r.

Sygn. akt SK 29/12*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zbigniew Cieślak – przewodniczący
Maria Gintowt-Jankowicz – sprawozdawca
Leon Kieres
Piotr Tuleja
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącej oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 17 grudnia 2013 r., skargi konstytucyjnej Zofii Brzozowiec o zbadanie zgodności:

art. 6 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, 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 obowiązującym od 1 stycznia 1999 r. do 31 grudnia 2003 r., w związku z:

- 1) art. 1 ust. 2 pkt 2 i ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353, ze zm.), w brzmieniu obowiązującym do 29 marca 2001 r.,
 - 2) art. 2 pkt 1 ustawy powołanej w punkcie 1, w brzmieniu obowiązującym do 30 września 2003 r.,
 - 3) art. 2 ustawy powołanej w punkcie 1, w brzmieniu obowiązującym od 1 października 2003 r. do 23 lipca 2006 r.
- w zakresie, w jakim zmieniają mechanizm waloryzacji emerytur i rent policyjnych wobec osób, które prawo do tych świadczeń nabyły przed wejściem w życie wskazanych przepisów, tj. przed 1 stycznia 1999 r., z art. 32, art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 6 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego

* Sentencja została ogłoszona dnia 9 stycznia 2014 r. w Dz. U. poz. 38.

Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2013 r. poz. 667 i 675), w brzmieniu nadanym przez art. 160 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 162, poz. 1118, ze zm.), w zakresie, w jakim ma zastosowanie do emerytur przyznanych przed dniem 1 stycznia 1999 r., jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

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

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

UZASADNIENIE

I

1. Skarga konstytucyjna z 7 września 2010 r. dotyczyła zarzutu niezgodności art. 6 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, 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 obowiązującym od 1 stycznia 1999 r. do 31 grudnia 2004 r. (dalej: ustawa o zaopatrzeniu) oraz art. 160 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353, ze zm.; dalej: ustawa o świadczeniach z FUS) w związku z:

– art. 1 ust. 2 pkt 2 i ust. 3 ustawy o świadczeniach z FUS, w brzmieniu obowiązującym do 29 marca 2001 r.,

– art. 2 pkt 1 ustawy o świadczeniach z FUS, w brzmieniu obowiązującym do 30 września 2003 r.,

– art. 2 ustawy o świadczeniach z FUS w brzmieniu obowiązującym od 1 października 2003 r. do 23 lipca 2006 r. – w zakresie, w jakim zmieniają metodę waloryzacji emerytur i rent policyjnych wobec osób, które prawo do tych świadczeń nabyły przed wejściem w życie wskazanych przepisów, tj. przed 1 stycznia 1999 r., z art. 32, art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Skarga została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym i prawnym: Decyzją z 24 marca 1981 r. Komendant Wojewódzkiej MO w Gdańsku przyznał prawo skarżącej do emerytury milicyjnej na podstawie przepisów ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej oraz ich rodzin (Dz. U. z 1973 r. Nr 23, poz. 137). Następnie wysokość świadczenia skarżącej została ustalona na podstawie przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym. Do końca 1998 r. świadczenie skarżącej waloryzowane było, zgodnie z obowiązującym brzmieniem art. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, w drodze waloryzacji płacowej. Ustawa o świadczeniach z FUS wprowadziła zmianę powyższego przepisu – obowiązująca

waloryzacja płacowa zastąpiona została waloryzacją cenową. W dniu 29 grudnia 2008 r. skarżąca wniosła do Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA (dalej: ZER) o stwierdzenie nieważności decyzji waloryzacyjnych i ponowne ustalenie świadczenia emerytalnego za okres następujący po zmianie zasad waloryzacji. Swoją wniosek skarżąca argumentowała tym, że otrzymywane po 1 stycznia 1999 r. świadczenie emerytalne jest znacznie niższe od świadczeń otrzymywanych przez funkcjonariuszy aktualnie przechodzących na emeryturę, a mających te same cechy relewantne. Decyzją z 16 stycznia 2009 r. Dyrektor ZER odmówił uchylenia decyzji waloryzacyjnych. Wyrokiem z 19 listopada 2009 r. Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił odwołanie skarżącej od powyższej decyzji. Sąd Apelacyjny w Warszawie wyrokiem z 27 kwietnia 2010 r. oddalił apelację skarżącej.

Zarzuty niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów skarżąca uargumentowała następująco:

Przed wejściem w życie ustawy o świadczeniach z FUS, tj. przed 1 stycznia 1999 r., art. 6 ustawy o zaopatrzeniu przewidywał, że emerytury i renty policyjne podlegają waloryzacji w takim samym stopniu i terminie, w jakim następował wzrost uposażeń funkcjonariuszy pozostających w służbie i zajmujących analogicznie zaszeregowane stanowiska. Na mocy art. 160 pkt 1 ustawy o świadczeniach z FUS brzmienie tego przepisu zostało zmienione w ten sposób, że waloryzacja emerytur i rent policyjnych od 1 stycznia 1999 r. następowała na zasadach i w terminach przewidzianych w ustawie o świadczeniach z FUS.

Zarzuty skarżącej w znacznej części odnoszą się do wadliwej wykładni wskazanego przepisu, przyjętej w jej sprawie przez organ emerytalny oraz sądy orzekające. Zdaniem skarżącej, wskazane podmioty w sposób nieprawidłowy uznały, że art. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym w brzmieniu nadanym przez art. 160 pkt 1 ustawy o świadczeniach z FUS ma zastosowanie do waloryzacji świadczeń emerytalnych tych osób, które prawo do emerytury nabyły przed wejściem w życie tego przepisu. W opinii skarżącej, prawidłowa wykładnia zaskarżonych przepisów prowadzi do wniosku, że osoby, które przed 1 stycznia 1999 r. nabyły prawo do emerytury policyjnej, nie zostały objęte powszechnym systemem emerytalnym. W związku z powyższym nowa regulacja, dotycząca waloryzacji świadczeń emerytalnych, nie powinna w stosunku do nich być stosowana.

Zdaniem skarżącej, o słuszności powyższego rozumowania świadczy dokonanie przez ustawodawcę w 2003 r. zmiany stanu prawnego. Zmiana ta polegała na ponownym wyłączeniu funkcjonariuszy służb mundurowych z powszechnego systemu emerytalno-rentownego i ponownym objęciu ich odrębnym systemem zabezpieczenia społecznego. W opinii skarżącej, ustawodawca, po ponownym objęciu wszystkich funkcjonariuszy służb mundurowych odrębnym systemem emerytalnym, powinien także przywrócić metodę waloryzacji emerytur policyjnych, która obowiązywała przed 1 stycznia 1999 r.

Przyjęcie powyższej, błędnej wykładni przez organ rentowy oraz sądy orzekające prowadzi do naruszenia wskazanych wzorców konstytucyjnych.

Naruszenia art. 67 ust. 1 Konstytucji skarżąca upatruje w tym, że zmiana metody waloryzacji emerytur ustalonych i wypłacanych na podstawie przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym nienależycie realizuje prawo ubezpieczonego do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego.

Zdaniem skarżącej, zakwestionowany przepis narusza także art. 32 Konstytucji. Zmiana metody waloryzacji doprowadziła do znacznego „zróznicowania wysokości świadczeń emerytalnych osób, ze względu na czasokres pobierania świadczeń, a co za tym idzie moment przejścia na emeryturę przez funkcjonariusza”. Niezgodność art. 6 ustawy o zaopatrzeniu z art. 32 Konstytucji polega również na tym, że w przeciwieństwie do emerytów z systemu powszechnego, „emeryt mundurowy” nie ma możliwości przeliczenia

swojego świadczenia z uwzględnieniem dodatkowego zatrudnienia w czasie pobierania emerytury, pomimo opłacania składek na ubezpieczenie emerytalne. Prowadzi to do zróżnicowania podstawy waloryzacji świadczenia. W systemie powszechnym podstawa waloryzacji świadczenia jest sukcesywnie zwiększana, podczas gdy podstawa waloryzacji świadczenia emeryta mundurowego jest ograniczona do 75% niezmienniej podstawy wymiaru.

Skarżąca wskazuje także, że przyjęta metoda waloryzacji jest niezgodna z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, ponieważ „nie urzeczywistnia (...) założenia utrzymywania przez cały okres pobierania świadczenia jego stabilnej wartości ekonomicznej”. W opinii skarżącej, ustawodawca zobowiązany jest do takiego kształtowania systemu emerytalnego, aby świadczenie ustalone było w relacji do wynagrodzenia uzyskiwanego w zawodowej przeszłości. Świadczenie emerytalne powinno więc przedstawiać stałą wartość ekonomiczną. Natomiast przyjęta w zakwestionowanym przepisie metoda całkowicie abstrahuje od wysokości wynagrodzenia na ostatnio zajmowanym stanowisku. Jego wartość jest znacznie niższa od wartości ekonomicznej z dnia przejścia na emeryturę.

2. Postanowieniem z 12 marca 2012 r. (sygn. Ts 222/10, niepublikowane) Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w zakresie odnoszącym się do art. 160 pkt 1 ustawy o świadczeniach z FUS w związku z art. 1 ust. 2 pkt 2 i ust. 3 ustawy o świadczeniach z FUS, w brzmieniu obowiązującym do 29 marca 2001 r., art. 2 pkt 1 ustawy o świadczeniach z FUS, w brzmieniu obowiązującym do 30 września 2003 r., oraz art. 2 ustawy o świadczeniach z FUS, w brzmieniu obowiązującym od 1 października 2003 r. do 23 lipca 2006 r. Trybunał uznał, że przepisy te nie stanowiły podstawy wydania orzeczenia naruszającego konstytucyjne wolności lub prawa skarżącej. Art. 160 pkt 1 ustawy o świadczeniach z FUS jako przepis nowelizujący „skonsumował się” bowiem z chwilą wejścia w życie ustawy zmieniającej. Tym samym w oznaczonym zakresie skarga konstytucyjna nie spełniała wymogu określonego w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

Trybunał odmówił także nadania dalszego biegu rozpoznawanej skardze w zakresie badania zgodności zaskarżonych przepisów z art. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.), art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175) oraz art. 12 Europejskiej Karty Społecznej, sporządzonej w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67). Trybunał przypomniał, że skarga konstytucyjna przysługuje tylko w wypadku, gdy zostały naruszone wolności i prawa określone w Konstytucji. To znaczy, że przepisy umów międzynarodowych nie mogą stanowić wzorców kontroli w postępowaniu inicjowanym w tym trybie.

3. Marszałek Sejmu, w piśmie z 5 kwietnia 2013 r., wniósł o stwierdzenie, że art. 6 ustawy o zaopatrzeniu nie jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 oraz jest zgodny z art. 67 ust. 1 Konstytucji. W pozostałym zakresie Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Na wstępie Marszałek Sejmu wskazał, że w sprawie dostrzega przesłankę umorzenia postępowania – brak uzasadnienia zarzutów dotyczących niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu. Zdaniem Marszałka, argumentacja w skardze skupia się na polemice z ustaleniami sądów rozstrzygających sprawę skarżącej. Jednak pomimo to, w

jego opinii, zasadne jest ustosunkowanie się do meritum problemu konstytucyjnego, przedstawionego w skardze.

Oceniając argumentację skarżącej, Marszałek Sejmu wskazał, że rozumienie art. 6 ustawy o zapatrzeniu emerytalnym prezentowane przez organ emerytalny oraz sądy orzekające w sprawie skarżącej jest zbieżne z obowiązującą linią orzecniczą. W związku z powyższym można uznać, że skarżąca kwestionuje treść normy prawnej, trwale ukształtowaną w praktyce orzecniczej sądów powszechnych i Sądu Najwyższego.

Zdaniem Marszałka Sejmu, postępowanie dotyczące art. 32 Konstytucji powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Skarżąca nie powiązała bowiem konkretnego konstytucyjnego prawa podmiotowego z art. 32 Konstytucji i nie wykazała, w jaki sposób zakwestionowany przepis narusza zasadę równości.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, Marszałek Sejmu nie zgodził się z uznaniem prawa do emerytury za „inne prawo majątkowe”. W jego opinii, skarżąca nie przedstawiła w tym zakresie żadnego uzasadnienia, a ponadto stanowisko takie jest sprzeczne z dotychczasową linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał odmawiał wywodzenia konstytucyjnej ochrony prawa do waloryzacji świadczenia emerytalnego z zagwarantowanego w Konstytucji prawa własności. Powołując się na stanowisko Trybunału, Marszałek Sejmu wskazał na odmienną naturę prawną świadczeń emerytalno-rentowych w porównaniu ze składnikami mienia objętymi pojęciem własności w rozumieniu konstytucyjnym (nie należą one do składników majątkowych osoby ubezpieczonej i nie mogą być przedmiotem dziedziczenia). Biorąc pod uwagę powyższe, Marszałek Sejmu uznał, iż art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji nie obejmuje prawa do emerytury i renty, a przez to nie dotyczy także prawa do ich waloryzacji. W związku z powyższym wniósł o stwierdzenie, że jest on nieadekwatnym wzorcem kontroli.

Za podstawowy zarzut przedstawiony w skardze Marszałek Sejmu uznał to, że nowa metoda waloryzacji emerytury skarżącej nie zapewnia jej właściwego poziomu świadczenia emerytalnego, ponieważ obecne zasady są mniej korzystne niż te, które obowiązywały przed 1 stycznia 1999 r.

Odnosząc się do powyższego, Marszałek Sejmu nawiązał do wyroku Trybunału z 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99 i podkreślił, że czym innym jest ukształtowane prawo podmiotowe do świadczenia emerytalnego i sposobu ustalania podstawy wymiaru jego wysokości, a czym innym metoda waloryzowania na przyszłość ustalonego już świadczenia. W związku z powyższym prawo do zabezpieczenia społecznego skarżącej, rozumiane jako prawo do pobierania emerytury, nie zostało przez ustawodawcę w jakikolwiek sposób naruszone.

Marszałek Sejmu wskazał także, że do naruszenia art. 67 ust. 1 Konstytucji w związku z prawem do waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych dochodzi w dwóch sytuacjach: gdy świadczenia nie będą w ogóle waloryzowane w danym okresie bądź gdy waloryzacja świadczeń sprowadzi przynajmniej część świadczeniobiorców poniżej poziomu minimum życiowego. W sprawie skarżącej nie mamy do czynienia z żadnym z powyższych wypadków.

Biorąc pod uwagę obowiązującą metodę waloryzacji (waloryzacja jest powiązana ze wzrostem cen i płac w danym roku), należy uznać, że zapewnia on realną wartość ekonomiczną świadczenia. Marszałek Sejmu podkreślił także, że art. 67 ust. 1 Konstytucji nie rozstrzyga sposobu waloryzowania emerytur. W związku z tym z przepisu tego nie da się wyprowadzić konstytucyjnego prawa do jakiegokolwiek konkretnej postaci świadczenia na rzecz emerytów. To znaczy, że z Konstytucji nie wynika taka norma prawna, zgodnie z

którą ochrona wartości ekonomicznej emerytury pobieranej przez byłego funkcjonariusza służb mundurowych ma polegać na powiązaniu wysokości emerytury z aktualnymi płacami służb mundurowych. Biorąc pod uwagę powyższe, nie można także zgodzić się z twierdzeniem skarżącej o konieczności powrotu do stosowania metody waloryzacji sprzed 1 stycznia 1999 r. w związku z ponownym wyłączeniem funkcjonariuszy Policji z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych w 2003 r.

4. Prokurator Generalny w piśmie z 24 września 2012 r. zajął stanowisko, że art. 6 ustawy o zaopatrzeniu, w zakresie, w jakim ma zastosowanie do emerytur przyznanych przed 1 stycznia 1999 r., jest zgodny z art. 67 ust. 1 i art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. W pozostałym zakresie Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Najpierw Prokurator Generalny odniósł się do kwestii formalnych.

Prokurator przypomniał, że w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną Trybunał nie bada prawidłowości zastosowania określonego przepisu ani dokonanej przez sąd lub organ jego wykładni. Dlatego też postępowanie w rozpatrywanej sprawie, w części, w której skarga dotyczy prawidłowości dokonanej przez sądy orzekające wykładni art. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym oraz trafności ostatecznego orzeczenia sądowego, nie spełnia wymagań określonych w art. 79 ust. 1 Konstytucji i art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

Prokurator Generalny odniósł się także do przedmiotu zaskarżenia. Zaskarżony przepis w brzmieniu wskazanym w skardze obowiązywał do 31 grudnia 2003 r. Przepis ten nie utracił jednak mocy obowiązującej, gdyż w dalszym ciągu może być stosowany przy ponownym ustalaniu wysokości emerytury policyjnej, przyznanej przed 1 stycznia 1999 r. (jak w sprawie skarżącej) oraz w okresie od 1 stycznia 1999 r. do 31 marca 2003 r. Decyzje wydawane w sprawach świadczeń emerytalno-rentowych nie mają bowiem charakteru powagi rzeczy osądzonej i mogą być w każdym czasie zmienione na wniosek zainteresowanego lub z urzędu (zob. art. 114 ustawy o świadczeniach z FUS).

Prokurator Generalny dokonał także analizy przepisów wskazanych przez skarżącą jako związkowe. W jego opinii, regulacje te dotyczyły zakresu podmiotowego ustawy o świadczeniach z FUS (włączały do powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych pewne kategorie funkcjonariuszy) i nie odnosiły się do zagadnień związanych z waloryzacją policyjnych świadczeń emerytalnych, także tych, do których emeryt nabył prawo przed 1 stycznia 1999 r. Przepisy te nie pozostają więc w związku z zaskarżonym art. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym w zakresie wskazanym przez skarżącą. Nie stanowiły one także podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącej. Zostały one powołane w treści wyroku jedynie w celach pomocniczych. W związku z powyższym Prokurator Generalny wskazał, że przedmiotem oceny może być wyłącznie art. 6 ustawy o zaopatrzeniu. W pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność orzekania.

Odnosząc się do merytorycznych zarzutów skarżącej, Prokurator Generalny przedstawił następującą argumentację:

Jeśli chodzi o zarzut naruszenia art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, Prokurator Generalny wskazał, że z przepisu tego nie wynika prawo podmiotowe do płacowej metody waloryzacji emerytury policyjnej (dostosowywanie wysokości emerytury do wysokości aktualnych wynagrodzeń policjantów). Jednocześnie skarżąca nie przedstawiła żadnych argumentów na poparcie twierdzenia, że przepis ten chroni określoną wartość ekonomiczną emerytur z chwili nabycia.

Oceniając zakwestionowany przepis z punktu widzenia naruszenia art. 67 ust. 1 Konstytucji, Prokurator Generalny podkreślił, że prawo do waloryzacji, jako element

prawa do zabezpieczenia społecznego, oznacza, że ustawodawca obowiązany jest do wprowadzenia instrumentu utrzymywania świadczeń na odpowiednim poziomie ich realnej wartości. Jednak ma on znaczną swobodę wyboru metod waloryzacji. Konstytucyjnie dopuszczalne jest więc wprowadzenie zarówno waloryzacji płacowej, jak i cenowej świadczeń emerytalnych. Dopuszczalna jest także zmiana zasad waloryzacji. Granicę dopuszczalnej swobody ustawodawcy wyboru metody waloryzacji świadczeń socjalnych stanowi natomiast zakaz naruszenia istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. Do istoty tego prawa należy zagwarantowanie minimalnego poziomu świadczeń dla osób, które osiągnęły wiek emerytalny i zaprzestały w związku z tym aktywności zawodowej. Biorąc pod uwagę powyższe, Prokurator podkreślił, że skarżąca nie wykazała, że prawo to w takim rozumieniu zostało naruszone.

Prokurator Generalny wskazał także na nietrafność zarzutu naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji. Zaskarżony art. 6 ustawy o zaopatrzeniu adresowany jest do wszystkich osób pobierających świadczenia emerytalne z policyjnego systemu zabezpieczenia emerytalnego. Nie różnicuje on więc sytuacji prawnej emerytów policyjnych na podstawie kryterium daty przejścia na emeryturę.

Z kolei zarzut skarżącej, dotyczący zróżnicowania sytuacji prawnej emerytów policyjnych i emerytów pobierających świadczenia z powszechnego systemu emerytalnego na skutek braku przeliczania emerytury policyjnej w sytuacji podlegania powszechnemu ubezpieczeniu społecznemu, nie pozostaje w związku z treścią zaskarżonego przepisu. Kwestie te regulują inne przepisy, które jednak nie miały zastosowania w sprawie skarżącej. Sprawa skarżącej dotyczyła bowiem innego zagadnienia – waloryzacji emerytury w latach 2000-2008.

Prokurator Generalny odniósł się także do zarzutu „bezczyrności” ustawodawcy, który miał polegać na nieprzywróceniu poprzedniego modelu waloryzacji emerytur policyjnych w 2003 r. Prokurator wskazał, że poza kontrolą Trybunału pozostaje sposób wykonywania przez ustawodawcę swobody kształtowania systemu zabezpieczenia społecznego. Ustawodawca może więc dokonywać zmian w obowiązującym systemie realizującym prawa socjalne obywateli, co obejmuje także zmianę metod waloryzacji emerytur.

II

Na rozprawie 17 grudnia 2013 r. uczestnicy postępowania podtrzymali swe pisemne stanowiska.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot kontroli i zakres zaskarżenia.

1.1. W skardze konstytucyjnej zakwestionowany został art. 6 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, 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.; dalej: ustawa o zaopatrzeniu) w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1999 r. do 31 grudnia 2003 r. Zgodnie z nim „Emerytury i renty podlegają waloryzacji na zasadach i w terminach przewidzianych w przepisach o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych”. Zaskarżone brzmienie

przepisu zostało nadane przez art. 160 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 162, poz. 1118, ze zm.; dalej: ustawa o świadczeniach z FUS) i wiązało się z kompleksową i głęboką reformą systemu emerytalno-rentowego. Skutkiem tej nowelizacji była także zmiana zasad waloryzacji emerytur mundurowych. Dotychczasową metodę waloryzacji płacowej (emerytury i renty podlegały waloryzacji w takim samym stopniu i terminie, w jakim następował wzrost uposażenia funkcjonariuszy pozostających w służbie i zajmujących analogicznie zaszeregowane stanowiska) zastąpiono waloryzacją cenową, obowiązującą także w powszechnym systemie emerytalnym (pomnożenie kwoty świadczenia i podstawy jego wymiaru przez wskaźnik waloryzacji, którym jest średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w poprzednim roku kalendarzowym zwiększony o co najmniej 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim roku kalendarzowym).

Skarżąca zakwestionowała art. 6 ustawy o zaopatrzeniu w związku z art. 1 ust. 2 pkt 2 i ust. 3 i art. 2 pkt 1 ustawy o świadczeniach z FUS w brzmieniu pierwotnym oraz art. 2 ustawy o świadczeniach z FUS w brzmieniu obowiązującym od 1 października 2003 r. do 23 lipca 2006 r. w zakresie, w jakim zmieniają metodę waloryzacji emerytur i rent policyjnych wobec osób, które prawo do tych świadczeń nabyły przed wejściem w życie wskazanych przepisów, tj. przed 1 stycznia 1999 r.

Wskazane jako związkowe przepisy ustawy o świadczeniach z FUS dotyczyły zakresu podmiotowego obowiązywania tej ustawy. Zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy o świadczeniach z FUS w brzmieniu pierwotnym świadczenia z tej ustawy przysługiwały ubezpieczonym w wypadku spełnienia warunków nabycia prawa do świadczeń pieniężnych z ubezpieczeń emerytalnego i rentowych Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Pozostałe przepisy powołane przez skarżącą odnosiły się do osób objętych jak dotąd systemem zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych. Z przepisów tych wynikało, że w systemie tym pozostały osoby pobierające emeryturę oraz funkcjonariusze pozostający w służbie czynnej (art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy o świadczeniach z FUS w brzmieniu pierwotnym). Natomiast funkcjonariusze służb mundurowych (w tym także Policji), którzy w dniu wejścia w życie ustawy o świadczeniach z FUS (1 stycznia 1999 r.) nie spełniali warunków nabywania prawa do świadczeń określonych w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy służb mundurowych, oraz ci, którzy podejmą służbę po tym okresie zostają włączeni do powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych (art. 1 ust. 3 ustawy o świadczeniach z FUS w brzmieniu pierwotnym). Rozwiązanie to obowiązywało przed wejściem w życie ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 166, poz. 1609, ze zm.; dalej: ustawa nowelizująca z 2003 r.; weszła w życie 1 października 2003 r.), na mocy której funkcjonariusze służb mundurowych ponownie zostali objęci odrębnym systemem zaopatrzenia emerytalnego (zob. zaskarżony jako związkowy art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o świadczeniach z FUS w brzmieniu obowiązującym od 1 października 2003 r.). Po tej zmianie utrzymano jednak możliwość nabycia przez funkcjonariusza prawa do emerytury lub renty z ustawy o świadczeniach z FUS w razie niespełnienia przez osoby w stosunku służby warunków nabycia prawa do świadczeń określonych w ustawie o zaopatrzeniu lub utracenia tych uprawnień (art. 2 ust. 2 ustawy o świadczeniach z FUS w brzmieniu obowiązującym od 1 października 2003 r.).

Z uzasadnienia skargi wynika, że skarżąca powyższe przepisy powiązała z kwestią waloryzacji świadczeń emerytalnych służb mundurowych. W jej opinii, z powołanych wyżej przepisów ustawy o świadczeniach z FUS wynika, że art. 6 ustawy o zaopatrzeniu w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1999 r. nie odnosi się do funkcjonariuszy, którzy nabyli prawa emerytalne przed wejściem w życie tych przepisów,

tj. przed 1 stycznia 1999 r. Zdaniem skarżącej, zakres podmiotowy prawa do obowiązywania ustawy o świadczeniach z FUS wobec funkcjonariuszy mundurowych wpływa ściśle na kwestię zasad waloryzacji ich świadczeń emerytalnych.

1.2. Analiza wskazanych przez skarżącą jako związkowe przepisów ustawy o świadczeniach z FUS prowadzi do wniosku, że przepisy te nie stanowiły podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącej.

Sprawa skarżącej dotyczyła kwestii zmiany zasad waloryzacji świadczenia emerytalnego. Skarżąca wniosła o stwierdzenie nieważności decyzji waloryzacyjnych wydanych po 1 stycznia 1999 r. i ponowne ustalenie wysokości emerytury na podstawie art. 6 ustawy o zaopatrzeniu w brzmieniu obowiązującym przed 1 stycznia 1999 r. Jej zdaniem, art. 6 ustawy o zaopatrzeniu w znowelizowanym brzmieniu (od 1 stycznia 1999 r.) nie dotyczył osób, które nabyły prawo do emerytury przed wejściem w życie tej nowelizacji. Sądy obu instancji wskazały jednak, że podstawę waloryzacji świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego prawidłowo stanowił art. 6 ustawy o zaopatrzeniu w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1999 r. W sprawie skarżącej podstawę rozstrzygnięcia stanowił więc wyłącznie art. 6 ustawy o zaopatrzeniu. Kwestią sporną było, w jakim brzmieniu przepis ten należy stosować.

Powołując jako związkowe przepisy ustawy o świadczeniach z FUS skarżąca próbowała wywieść, że przepisy te mają podstawowe znaczenie dla wykładni art. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym. Powyższe przepisy dotyczyły jednak zakresu podmiotowego ustawy o świadczeniach z FUS. Nie odnosiły się natomiast do zagadnień związanych z waloryzacją. Nie stanowiły one podstawy orzeczeń sądowych, lecz jedynie element argumentacji skarżącej.

Co więcej, wynikające ze wskazanych przepisów zmiany zakresu podmiotowego ustawy o świadczeniach z FUS w okresie od 1 stycznia 1999 r. nie dotyczyły w ogóle osób, które przed 1 stycznia 1999 r. pobierały już emeryturę z systemu zaopatrzenia. Zmiany te nie miały więc wpływu na sytuację skarżącej, która prawo do emerytury nabyła w 1981 r. Pozostała ona w systemie zaopatrzenia emerytalnego, z którego pobierała i nadal pobiera emeryturę policyjną.

Rozumowanie skarżącej nie zostało także uznane przez sądy obu instancji. Sąd apelacyjny wskazał, że regulacje ustawy o świadczeniach z FUS dotyczyły zakresu podmiotowego tej ustawy i nie odnosiły się do kwestii związanych z waloryzacją emerytur osób będących w sytuacji takiej jak skarżąca.

Biorąc pod uwagę powyższe, Trybunał stwierdził, że zakwestionowane przez skarżącą jako związkowe przepisy ustawy o świadczeniach z FUS nie stanowiły podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącej. Z tego powodu postępowanie w zakresie zgodności art. 1 ust. 2 pkt 2 i ust. 3 tej ustawy w brzmieniu obowiązującym do 29 marca 2001 r., art. 2 pkt 1 w brzmieniu obowiązującym do 30 września 2003 r. oraz art. 2 w brzmieniu obowiązującym od 1 października 2003 r. do 23 lipca 2006 r. ze wskazanymi wzorcami kontroli podlega umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku. Skarga konstytucyjna stanowi bowiem nadzwyczajny środek ochrony konstytucyjnych praw i wolności, a jej wniesienie warunkowane jest spełnieniem szeregu wymogów wynikających z art. 79 ust. 1 Konstytucji, sprecyzowanych w ustawie z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Z regulacji tych wynika m.in. obowiązek ustalenia, czy na podstawie zaskarżonego przepisu zapadło ostateczne orzeczenie sądu lub organu administracji publicznej. Niespełnienie tego wymogu skutkuje umorzeniem postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (zob. postanowienie TK z 27 maja 2008 r., sygn. SK 18/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 74).

1.3. Należy także wskazać, że postępowanie zainicjowane skargą konstytucyjną nie dotyczy prawidłowości zastosowania określonego przepisu ani dokonanej przez sąd lub organ jego wykładni. Naruszenie praw lub wolności konstytucyjnych, których ochrony domaga się skarżąca powinno być wynikiem niekonstytucyjnej treści kwestionowanej regulacji, a nie jej nieprawidłowego zastosowania przez organy orzekające. Dlatego też Trybunał zgodził się ze stanowiskami Marszałka Sejmu i Prokuratora Generalnego, że postępowanie w rozpatrywanej sprawie, w części, w której skarga dotyczy prawidłowości dokonanej przez sądy orzekające wykładni art. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym oraz trafności ostatecznego orzeczenia sądowego, nie spełnia wymagań określonych w art. 79 ust. 1 Konstytucji i art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK. Postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Na marginesie jedynie Trybunał zauważył, że przyjęty przez sądy orzekające w sprawie skarżącej sposób rozumienia art. 6 ustawy o zaopatrzeniu jest zbieżny z jego wykładnią przyjętą przez Sąd Najwyższy oraz sądy powszechne. W orzecznictwie podkreśla się, że brak przepisu intertemporalnego stanowiącego o zachowaniu dotychczasowej metody waloryzacji emerytur do świadczeń, do których prawo zostało nabyte przed 1 stycznia 1999 r., jednoznacznie przesądza, że art. 6 ustawy o zaopatrzeniu w nowej wersji ma zastosowanie także do świadczeń, do których prawo powstało przed tą datą (zob. wyrok SN z 1 września 2010 r., sygn. akt. II UK 97/10, OSNP nr1-2/2012, poz. 17). Wskazuje się także, że zasady waloryzacji mogą być legislacyjnie modyfikowane z mocą *ex nunc*, a określona data zakończenia służby i uzyskanie uprawnień z zaopatrzenia emerytalnego nie stanowi usprawiedliwionego kryterium zróżnicowania uprawnień zaopatrzeniowych w kierunku utrzymania korzystniejszego mechanizmu waloryzacji „starszych” emerytur w porównaniu do tego samego typu świadczeń, które uprawnieni nabywają po 1 stycznia 1999 r. i które następnie miałyby podlegać mniej korzystnym sposobom waloryzacji (zob. postanowienie SN z 16 kwietnia 2013 r., sygn. akt II UK 405/11, niepubl.; zob. też wyroki: SN z 28 października 2010 r., sygn. akt II UK 109/10, Lex nr 688683; Sądu apelacyjnego w Łodzi z 28 października 2009 r., sygn. akt III AUa 1050/09, Lex nr 602753; WSA w Warszawie z 18 listopada 2011 r., sygn. akt II Sa/Wa 1228/11, Lex nr 1153419).

1.4. Po umorzeniu skargi w zakresie wyżej wskazanym, Trybunał odniósł się do kwestii utraty mocy obowiązującej art. 6 ustawy o zaopatrzeniu we wskazanym w skardze brzmieniu.

Art. 6 ustawy o zaopatrzeniu w brzmieniu nadanym przez art. 160 pkt 1 ustawy o świadczeniach z FUS obowiązywał do 31 grudnia 2003 r. Z dniem 1 stycznia 2004 r. weszła w życie zmiana tego przepisu wprowadzona ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 56, poz. 498). Kolejną ustawą zmieniającą art. 6 ustawy o zaopatrzeniu była ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 191, poz. 1954).

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny rozważył, czy nie zachodziła przesłanka umorzenia postępowania z powodu utraty mocy obowiązującej przepisu. Zgodnie bowiem z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK Trybunał umarza postępowanie, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał.

Odnosząc się do tej kwestii, przypomnieć trzeba, że w dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny rozróżniał formalne uchylenie przepisu od utraty jego mocy obowiązywania. Trybunał podkreślał, że przepis prawa może być przedmiotem

oceny Trybunału tak długo, jak długo na jego podstawie mogą być wydawane akty stosowania prawa (zob. wyroki TK z: 4 października 2000 r., sygn. P 8/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 189; 20 września 2006 r., sygn. SK 63/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 108).

Decyzje wydawane w sprawach świadczeń emerytalno-rentowych nie mają przymiotu powagi rzeczy osądzonej (zob. wyroki SN z: 4 października 2006 r., sygn. akt II UK 30/06, OSNP nr 19-20/2007, poz. 289; 5 maja 2005 r., sygn.. akt III UK 242/04, OSNP nr 3-4/2006, poz. 54; 28 stycznia 2004 r., sygn. akt II UK 228/03, OSNP nr 19/2004, poz. 341). Mogą być one w każdym czasie zmienione na wniosek zainteresowanego lub z urzędu, jeżeli po uprawomocnieniu się decyzji w tej sprawie zostaną przedstawione nowe dowody lub ujawnione nowe okoliczności, które mają wpływ na prawo do świadczeń albo ich wysokość (art. 33 ustawy o zaopatrzeniu, art. 114 ustawy o świadczeniach z FUS). Powyższe oznacza, że art. 6 ustawy o zaopatrzeniu w zaskarżonym brzmieniu może być dalej stosowany przy ponownym ustalaniu wysokości emerytury z systemu zaopatrzenia, przyznanej w okresie od 1 stycznia 1999 r. do 31 marca 2003 r., z uwzględnieniem kolejnych waloryzacji, jakie miały miejsce od 1 stycznia 1999 r. Z kolei, ewentualna zmiana decyzji dotyczących wysokości emerytury w związku z ich nieprawidłową waloryzacją, rzutuje także na wysokość aktualnie pobieranej emerytury. Każda waloryzacja ma bowiem bezpośredni wpływ na wysokość emerytury pobieranej w latach następnych.

Nie można zatem uznać, że art. 6 ustawy o zaopatrzeniu w zaskarżonym brzmieniu utracił moc obowiązującą w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. W dalszym ciągu na jego podstawie mogą być wydawane decyzje organów emerytalno-rentowych, tak jak to miało miejsce w sprawie skarżącej. Tym samym nie zachodzi przesłanka umorzenia postępowania.

1.5. Po rozstrzygnięciu powyższych kwestii formalnych pozostaje do rozstrzygnięcia kwestia konstytucyjności zasad waloryzacji emerytur mundurowych, wprowadzonych przez art. 160 pkt 1 ustawy o świadczeniach z FUS, który nadał art. 6 ustawy o zaopatrzeniu zaskarżone w skardze brzmienie. Jak już była o tym mowa, w efekcie wejścia w życie wskazanej wyżej nowelizacji (1 stycznia 1999 r.) obowiązującą wcześniej wobec służb mundurowych waloryzację płacową zastąpiono mniej korzystną waloryzacją cenową.

Zdaniem skarżącej, wprowadzony nowy system waloryzacji emerytur nienależycie realizuje prawo ubezpieczonego do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego – powoduje, że wartość emerytury jest znacznie niższa od jej wartości ekonomicznej z dnia przejścia na emeryturę (naruszenie art. 67 ust. 1 Konstytucji), nie zapewnia utrzymywania przez cały okres pobierania świadczenia jego stabilnej wartości ekonomicznej (naruszenie art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji), powoduje zróżnicowanie wysokości świadczenia w zależności od momentu przejścia na emeryturę funkcjonariusza (naruszenie art. 32 ust. 1 Konstytucji).

2. Waloryzacja świadczeń emerytalno-rentowych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Zagadnienie waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych było wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. W niniejszej sprawie Trybunał potwierdził swoje wcześniejsze stanowisko (wyrażone zwłaszcza w orzeczeniach z: 20 listopada 1995 r., sygn. K 23/95, OTK ZU nr 3/1995, poz. 14; 17 lipca 1996 r., sygn. K 8/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 32 i 15 października 1997 r., sygn. K 11/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 39 oraz – już pod rządami obecnej Konstytucji – w wyrokach z: 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100; 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165; 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz.

107; 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136), że prawo do waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych stanowi jeden z istotnych elementów konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, zagwarantowanego w art. 67 ust. 1 Konstytucji. Prawo to oznacza konieczność istnienia metody „utrzymywania świadczeń emerytalno-rentowych na odpowiednim poziomie wartości realnej” (wyrok TK o sygn. SK 22/99).

Prawo do waloryzacji należy odróżnić od konkretnej metody podwyższania nominalnej wartości ekonomicznej przyznanych świadczeń emerytalno-rentowych. W kwestii wyboru bardziej lub mniej kosztownych metod i sposobów przeprowadzania waloryzacji emerytur i rent to ustawodawca podejmuje decyzje, uwzględniając stan finansów funduszy ubezpieczeń społecznych i możliwości wydatków z budżetu państwa na ten cel. Wynika to zarówno z art. 67 ust. 1 zdania drugiego Konstytucji, który pozostawia ustawie określenie „zakresu i form zabezpieczenia społecznego”, jak i z ogólnej odpowiedzialności parlamentu za nadawanie konkretnego kształtu socjalnym uprawnieniom obywateli. W wyroku o sygn. K 5/99 Trybunał wskazał, że to do „ustawodawcy należy wybór rozwiązań, które uważa za optymalne z punktu widzenia potrzeb obywateli oraz wymogów rozwoju gospodarczego kraju”. Ustawodawca ma więc znaczną swobodę wyboru metody waloryzacji, którą uzna za najbardziej odpowiednią w danej sytuacji gospodarczej i społecznej kraju.

Nakaz ochrony realnej wartości świadczenia emerytalnego nie ma charakteru absolutnego i podlega ograniczeniom. W szczególnych okolicznościach dopuszczalne są pewne ograniczenia prawa do waloryzacji, takie jak: zmniejszanie realnej wartości emerytur, przyjęcie nowej, mniej korzystnej metody waloryzacji czy odstępianie od matematycznej wierności dokonywania waloryzacji. Ubezpieczony musi liczyć się z tym, że w warunkach recesji gospodarczej lub niekorzystnych trendów demograficznych, w sytuacji gdy spadają wpływy ze składek ubezpieczeniowych, państwo może być zmuszone zmienić obowiązujące regulacje prawne na niekorzyść, dostosowując zakres realizacji praw socjalnych do warunków ekonomicznych (zob. wyrok o sygn. K 5/99, cz. III, pkt 3). To znaczy m.in., że waloryzacja nie musi zawsze w sposób matematycznie dokładny odzwierciedlać zmiany wartości pieniądza i kosztów utrzymania. Dopuszczalne jest takie ukształtowanie metody waloryzacji, które nie będzie nadawało jej pełnego (matematycznie proporcjonalnego) charakteru, pod warunkiem że będzie ona dokonywana regularnie i nie nabierze pozornego charakteru, sprowadzającego wysokość rent i emerytur poniżej minimum egzystencji.

3. Ocena art. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym ze wskazanymi wzorcami kontroli.

3.1. Stawiając zarzut naruszenia art. 67 ust. 1 Konstytucji, skarżąca przedstawiła szczątkową argumentację, z której wynika, że wprowadzona przez zaskarżony art. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym waloryzacja cenowa nie zapewnia jej wartości ekonomicznej świadczenia z dnia przejścia na emeryturę. Poza wskazaniem, że obecne zasady waloryzacji są mniej korzystne niż te, które obowiązywały przed 1 stycznia 1999 r., w skardze brak jest dalszego wyводу na ten temat. Domagając się ponownego wprowadzenia waloryzacji płacowej, skarżąca nie podaje argumentów, które przemawiałyby za tym, że taka metoda waloryzacji jest w stanie w każdej sytuacji zapewnić świadczeniu emerytalnemu określoną wartość ekonomiczną, w tym wypadku chodzi o wartość ekonomiczną z dnia przejścia na emeryturę.

Odnosząc się do zarzutu skarżącej, Trybunał ponownie stwierdził, że z art. 67 Konstytucji nie da się wyprowadzić prawa do konkretnej postaci świadczenia społecznego ani konkretnej metody jego ustalania i waloryzowania. Podstawą

ewentualnych roszczeń osób ubiegających się o rentę, emeryturę czy inne świadczenia zabezpieczenia społecznego są bowiem przepisy ustaw regulujące szczegółowo te kwestie, a nie art. 67 Konstytucji, który upoważnia ustawodawcę do określenia zakresu i form zabezpieczenia społecznego, z ograniczeniami, które mają chronić świadczeniobiorców przed jego arbitralnością (zob. wyrok z 6 lutego 2002 r., sygn. SK 11/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 2, cz. IV, pkt 1). Ustawodawca ma więc obowiązek wprowadzenia instrumentu utrzymywania świadczeń na odpowiednim poziomie ich realnej wartości, jednak już w kwestii wyboru odpowiedniej metody waloryzacji ma on znaczną swobodę. Trybunał nie jest kompetentny w zakresie oceny, czy przyjął on najbardziej trafne rozwiązania prawne dotyczące waloryzacji świadczeń zabezpieczenia społecznego. Ocena ta należy do wyborców, przed którymi parlament ponosi odpowiedzialność polityczną. Tym samym naruszenie oczekiwań co do przewidywanego poziomu przyszłych świadczeń nie stanowi samo przez się naruszenia prawa do waloryzacji.

Jednocześnie, dopuszczalna jest zamiana waloryzacji płacowej na cenową. Stanowisko takie Trybunał sformułował jeszcze pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów konstytucyjnych (zob. orzeczenia o sygn. K 23/95 oraz sygn. K 8/96). Choć waloryzacja cenowa z zasady jest mniej korzystna dla emerytów niż waloryzacja płacowa, to jednak zapewnia emerytuom zachowanie ich realnej wartości. Skarżąca nie przedstawiła żadnych argumentów, które podważałyby tę utrwaloną linię orzeczniczą.

Należy zwrócić uwagę, że Trybunał wypowiedział się także na temat kwestionowanej zmiany zasad waloryzacji emerytur funkcjonariuszy mundurowych (co obejmuje także Policję). W wyroku o sygn. K 4/99, pomimo odmiennych wzorców kontroli, Trybunał odniósł się do podstawowego problemu wskazanego przez skarżącą w niniejszym postępowaniu, tj. wartości ekonomicznej świadczenia, waloryzowanego zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy o świadczeniach z FUS. Trybunał wskazał, że zmiana metody waloryzacji wiązała się z kompleksową i głęboką reformą emerytalno-rentową, a modyfikację przyznanych wcześniej funkcjonariuszom mundurowym uprawnień uzasadniała wewnętrzna spójność i sprawiedliwość nowego systemu oraz kryzys w finansowaniu ubezpieczeń społecznych. Jednocześnie Trybunał podkreślił, że pomimo zmiany przepisów, istota instytucji przystosowującej wartość świadczeń emerytalno-rentowych do spadku siły nabywczej pieniądza nie została naruszona. Zachowane zostało bowiem samo założenie stabilnej wartości ekonomicznej otrzymywanych świadczeń, a nowe przepisy wprowadziły metodę umożliwiającą jego realizację. Innymi słowy – nie doszło do pozbawienia uprawnienia do waloryzacji świadczeń, ale jedynie została zmieniona metoda waloryzowania ich wysokości. Prawo do waloryzacji w rozumieniu konstytucyjnym nie zostało więc naruszone.

Skarga konstytucyjna nie zawiera polemiki z przedstawionymi wyżej tezami. Natomiast zdaniem skarżącej, ponowne zaskarżenie wprowadzenia w 1999 r. waloryzacji cenowej świadczeń emerytalnych funkcjonariuszy Policji uzasadnione jest zmianą stanu prawnego, tj. ponownym objęciem wszystkich funkcjonariuszy w 2003 r. odrębnym systemem zaopatrzenia emerytalnego. W jej opinii, zmiana zasad przyznawania świadczeń emerytalnych powinna automatycznie pociągnąć za sobą także zmianę zasad ich waloryzacji, czyli powrót do waloryzacji płacowej.

Z takim rozumowaniem nie sposób się zgodzić. Trybunał wskazał już, że z art. 67 ust. 1 Konstytucji nie można wyprowadzić prawa do jakiegokolwiek konkretnej metody waloryzacji świadczeń. Prawo do waloryzacji, a tym bardziej określona metoda waloryzacji nie zależą także od przynależności do konkretnego systemu emerytalnego. Konstytucja nie przewiduje istnienia tego rodzaju zależności. O wyborze określonej

metody decyduje ustawodawca, biorąc pod uwagę potrzeby obywateli oraz sytuację ekonomiczną kraju. W wypadku funkcjonariuszy mundurowych zróżnicowanie ich statusu prawnego ma miejsce do czasu pozostawania w służbie (co wyraża się między innymi systemem płacenia składek i odrębnymi warunkami nabycia prawa do świadczeń), natomiast później osoba taka staje się przede wszystkim emerytem i zasadniczo winna podlegać ogólnym regulacjom dotyczącym tej grupy osób (zob. wyrok o sygn. K 4/99).

To znaczy, że zmiana systemu emerytalnego funkcjonariuszy policji, która co istotne w ogóle nie dotyczyła sytuacji skarżącej (zarówno zmiana z 1999 r. jak i z 2003 r. nie objęła swoim zakresem osób, które, tak jak skarżąca, w dniu wejścia w życie wskazanych przepisów pobierały już emeryturę policyjną), nie wpływa na obowiązek wprowadzenia przez ustawodawcę konkretnej metody waloryzacji.

Biorąc pod uwagę powyższe, nie można zgodzić się także z zarzutem beczynności organu ustawodawczego. W opinii skarżącej, po ponownym wyłączeniu z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych funkcjonariuszy Policji (ustawa nowelizująca z 2003 r.) ustawodawca miał obowiązek przywrócenia metody waloryzacji świadczeń emerytalnych, który obowiązywał przed 1 stycznia 1999 r. Skoro z powołanego jako wzorzec kontroli art. 67 ust. 1 Konstytucji nie wynika ani prawo do określonej metody waloryzacji, ani także konieczność powiązania waloryzacji płacowej z przynależnością do określonego systemu emerytalnego, to powyższy zarzut należy uznać za bezpodstawny.

Z powyższych względów Trybunał stwierdził, że art. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym nie narusza, wynikającego z art. 67 ust. 1 Konstytucji prawa do waloryzacji świadczeń emerytalnych.

3.2. Badając zgodność zakwestionowanego przepisu z wynikającą z art. 32 ust. 1 Konstytucji zasadą równości, w pierwszej kolejności Trybunał odniósł się do braku powiązania tego wzorca kontroli w *petitum* skargi z innym prawem lub wolnością wynikającą z ustawy zasadniczej. W tym miejscu należy sprecyzować, że chociaż skarżąca w *petitum* skargi powołała jako wzorzec kontroli cały art. 32 Konstytucji, to jednak z treści skargi wynika, że wątpliwości budzi zgodność art. 6 ustawy o zaopatrzeniu z wynikającą z ust. 1 tego przepisu zasadą równości.

Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem Trybunału zasada równości nie jest bezpośrednim źródłem konstytucyjnych praw podmiotowych. Aby mogła ona stanowić wzorzec kontroli, konieczne jest wskazanie innego prawa lub wolności konstytucyjnych, w związku z którymi zasada ta została naruszona. Zdaniem Marszałka Sejmu, ani z *petitum* skargi, ani z jej merytorycznego uzasadnienia nie wynika, z jakim prawem lub wolnością konstytucyjną skarżąca łączy naruszenie zasady równości. Trybunał nie zgodził się z tym stanowiskiem.

Z uzasadnienia skargi i argumentów podniesionych w zakresie niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 32 ust. 1 Konstytucji wynika, że skarżącej chodzi o zbadanie zgodności art. 6 ustawy o zaopatrzeniu z zasadą równości w odniesieniu do prawa do waloryzacji, które jest elementem wynikającego z art. 67 ust. 1 Konstytucji prawa do zabezpieczenia społecznego. W związku z tym, mając na uwadze obowiązującą w polskim porządku prawnym zasadę *falsa demonstratio non nocet*, Trybunał uznał, że omawiany wzorzec kontroli został powołany w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, zasada równości wobec prawa, wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji, nakazuje identyczne traktowanie podmiotów znajdujących się w takiej samej lub zbliżonej sytuacji prawnie relewantnej. Równe traktowanie oznacza przy tym traktowanie według jednakowej miary, bez zróżnicowań tak dyskryminujących, jak i faworyzujących. Omawiana zasada nakazuje

zatem nakładać jednakowe obowiązki, bądź przyznawać jednakowe prawa, podmiotom odznaczającym się tą samą cechą istotną, a jednocześnie dopuszcza, lecz nie wymaga, by nakładać różne obowiązki, bądź przyznawać różne prawa podmiotom, które mają taką cechę, oraz podmiotom, które jej nie mają. Trybunał stwierdził w wyroku z 19 kwietnia 2011 r., sygn. P 41/09 (OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 25): że „nie można przyjąć, by z nakazu równego traktowania równych wynikał (...) nakaz nierównego traktowania nierównych czy też zakaz równego traktowania nierównych”.

Skarżąca przedstawia zarzut, że wprowadzona przez art. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym waloryzacja cenowa różnicuje wartość ekonomiczną świadczeń emerytalnych w zależności od daty ich przyznania – różnicuje tym samym sytuację funkcjonariuszy ze względu na moment przejścia na emeryturę. Za cechę relewantną skarżąca przyjmuje posiadanie statusu emeryta przez funkcjonariusza Policji. Natomiast zakwestionowany przepis, w jej opinii, stanowi przyczynę nierówności w zakresie wysokości świadczeń emerytalnych.

Trybunał nie zgodził się z powyższym zarzutem. Przede wszystkim należy wskazać, że o początkowej wysokości świadczenia emerytalnego decydują określone zasady przyznawania tych świadczeń, a nie metoda ich waloryzacji. Waloryzacja jest operacją polegającą na „przeliczeniu” wartości świadczenia pieniężnego w celu zachowania jego realnej wartości. Waloryzacja dotyczy więc jedynie wysokości przyznanego już wcześniej świadczenia emerytalnego.

Wprowadzona przez zaskarżony przepis metoda waloryzacji dotyczy wszystkich funkcjonariuszy, pobierających emerytury z policyjnego systemu zabezpieczenia emerytalnego. Wszystkie emerytury policyjne od momentu wejścia w życie zakwestionowanego przepisu waloryzowane są według tej samej metody niezależnie od daty uzyskania przez funkcjonariusza świadczenia.

Nie dochodzi więc do zróżnicowania sytuacji prawnej tej kategorii emerytów na podstawie art. 6 ustawy o zaopatrzeniu według kryterium daty przejścia na emeryturę.

Naruszenie zasady równości przez art. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym skarżąca widzi także w tym, że policyjne świadczenia emerytalne nie podlegają przeliczeniu z uwzględnieniem dalszych, dodatkowych okresów zatrudnienia mimo opłacania składek w powszechnym systemie emerytalnym, a także w ograniczeniu kwoty emerytury do 75% podstawy jej wymiaru. Skutkuje to zróżnicowaniem sytuacji prawnej emerytów policyjnych i emerytów pobierających świadczenia z powszechnego systemu emerytalnego.

Argumentacja ta nie ma jednak nic wspólnego z treścią zakwestionowanego przepisu. Art. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym nie dotyczy bowiem zasad przeliczania emerytury w sytuacji, w której funkcjonariusz Policji po nabyciu prawa do emerytury i zwolnieniu ze służby podejmuje dalszą aktywność zawodową, w związku z którą podlega on ubezpieczeniu społecznemu. Nie odnosi się także do ustalania kwoty emerytury. Kwestie te rozstrzygają inne przepisy – art. 14 i art. 18 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, które nie zostały przez skarżącą zakwestionowane. Powyższe regulacje nie mogły być przedmiotem oceny przez Trybunał w trybie skargi konstytucyjnej, ponieważ nie miały one zastosowania w sprawie skarżącej, w związku z którą została ona wniesiona. Sprawa ta dotyczyła bowiem waloryzacji emerytury pobieranej przez skarżącą, a nie kwestii przeliczania emerytury policyjnej w związku z podleganiem przez tego emeryta powszechnemu ubezpieczeniu społecznemu czy też ustalania wysokości emerytury.

Biorąc pod uwagę powyższe, Trybunał uznał, że zakwestionowany art. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3.3. Ostatni zarzut skargi dotyczy naruszenia art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. W opinii skarżącej, wprowadzona przez zakwestionowany przepis metoda waloryzacji cenowej nie zapewnia utrzymywania przez cały okres pobierania świadczenia emerytalnego jego stabilnej wartości ekonomicznej. Prawo do waloryzacji skarżąca stara się więc wywieść z konstytucyjnych regulacji dotyczących ochrony innych niż własność praw majątkowych. Kwestionując art. 6 ustawy o zaopatrzeniu z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji skarżąca wskazuje, że także określone w tym przepisie prawo chroni określoną wartość ekonomiczną emerytur z chwili nabycia.

Trybunał nie podzielił wskazanego rozumowania. Niezależnie od tego, że skarga nie zawiera argumentów, które udowadniałyby powyższą tezę, należy podkreślić, że prawo do waloryzacji świadczeń emerytalnych stanowi jeden z istotnych elementów konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, zagwarantowanego w art. 67 ust. 1 Konstytucji (zob. pkt 3.1. uzasadnienia). Prawo to nie wynika natomiast z regulacji dotyczących ochrony własności oraz innych praw majątkowych. Nie można zgodzić się z tezą, że obywatele mają roszczenie wobec państwa, którego treścią jest żądanie zagwarantowania, żeby prawo majątkowe posiadane przez obywatela miało – niezależnie od upływu czasu – niezmienną wartość ekonomiczną. Prawo do waloryzacji rozważane musi być jako element prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego, a nie praw określonych w art. 64 Konstytucji.

W związku z tym, Trybunał uznał art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji za nieadekwatny wzorzec kontroli.

Mając na uwadze powyższe, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.