

3/1/A/2008

WYROK
z dnia 12 lutego 2008 r.
Sygn. akt SK 82/06*



W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Teresa Liszcz – przewodniczący
Mirosław Granat – sprawozdawca
Wojciech Hermeliński
Marek Kotlinowski
Marek Mazurkiewicz,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącego oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 12 lutego 2008 r., skargi konstytucyjnej Zygmunta Fabisiaka o zbadanie zgodności:

art. 173 ust. 1a 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.) z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 oraz w związku z art. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 173 ust. 1a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353, Nr 64, poz. 593, Nr 99, poz. 1001, Nr 120, poz. 1252, Nr 121, poz. 1264, Nr 144, poz. 1530, Nr 191, poz. 1954, Nr 210, poz. 2135 i Nr 236, poz. 2355, z 2005 r. Nr 167, poz. 1397 i Nr 169, poz. 1412 i 1421, z 2006 r. Nr 104, poz. 708 i 711 i Nr 208, poz. 1534 oraz z 2007 r. Nr 17, poz. 95, Nr 82, poz. 558 i Nr 191, poz. 1368 i 1369) jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

UZASADNIENIE

I

1. Pismem z 1 czerwca 2006 r. Zygmunt Fabisiak wniósł skargę konstytucyjną o stwierdzenie, że art. 173 ust. 1a 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 emeryturach i rentach z FUS) jest niezgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 oraz w związku z art. 2 Konstytucji. W razie uwzględnienia skargi wniósł również o zwrot kosztów postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, w tym zwrot kosztów zastępstwa prawnego.

* Sentencja została ogłoszona dnia 25 lutego 2008 r. w Dz. U. Nr 30, poz. 188.

Skarżący połączył naruszenie konstytucyjnych praw z orzeczeniem Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 26 stycznia 2006 r., sygn. akt III Aua 769/05, które zostało wydane na podstawie art. 173 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Zdaniem skarżącego przepis ten narusza prawa zagwarantowane w Konstytucji przez to, że przyjmuje, iż każdy urodzony po 31 grudnia 1948 r. świadczeniobiorca emerytury lub renty „mundurowej” realizowanej na podstawie ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (tekst jednolity: Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 66, ze zm.; dalej: ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy), pozostający przed dniem 1 stycznia 1999 r. w służbie i zwolniony z niej wiele lat wcześniej, mimo podjęcia po zwolnieniu z tej służby zatrudnienia, pozbawiony jest prawa do ustalenia kapitału początkowego, a w konsekwencji, późniejszego świadczenia emerytalnego odpowiadającego rozmiarom zasług wyznaczonych przez długość okresu aktywności zawodowej i wysokość dochodów uzyskiwanych w ramach tej aktywności. Skarżący podał stan faktyczny, na podstawie którego wniósł skargę konstytucyjną.

Wyrokiem z 26 stycznia 2006 r., Sąd Apelacyjny w Łodzi zmienił wyrok Sądu Okręgowego – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Łodzi z 28 lutego 2005 r. (sygn. akt IX U 2659/04), oddalając odwołanie Zygmunta Fabisiaka od decyzji organu rentowego odmawiającej ustalenia dla niego kapitału początkowego. Sąd Apelacyjny przyjął, iż z art. 173 ust. 1a ustawy o emeryturach i rentach z FUS wynika, że nie ustala się kapitału początkowego dla żołnierzy zawodowych, którzy mają ustalone prawo do emerytury na podstawie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy, a okres ich pracy cywilnej przypadającej przed 1 stycznia 1999 r. może skutkować tylko doliczeniem go do okresu wysługi emerytalnej przewidzianej w tych przepisach. W wyroku wcześniejszym, Sądu Okręgowego w Łodzi z 28 lutego 2005 r., uwzględnione zostało odwołanie Zygmunta Fabisiaka od decyzji organu rentowego. W uzasadnieniu sąd uznał, że „przyjęty przez stronę pozwaną sposób rozumienia tego przepisu (...) pozbawia (...) przyszłych «cywilnych» uprawnień emerytalnych każdego urodzonego po 31 grudnia 1948 r. świadczeniobiorcę emerytury «mundurowej», który wprowadzie przed 1 stycznia 1999 r. pozostawał w służbie, lecz został z niej zwolniony wiele lat wcześniej i mimo podjęcia – po zwolnieniu z tej służby – zatrudnienia, spotyka się z odmową ustalenia kapitału początkowego. Taka interpretacja podaje w wątpliwość ubezpieczeniowy sens opłacania składek za okres tego zatrudnienia i czyni prawo do wyboru świadczenia związanego ze zbiegiem świadczeń, całkowicie iluzorycznym”.

Następnie skarżący przytoczył treść art. 173 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS i porównał go z art. 173 ust. 1a tej ustawy. Wskazał, że w myśl art. 173 ust. 1 dla ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r., którzy przed dniem wejścia w życie ustawy opłacali składki na ubezpieczenie lub za których składki opłacali płatnicy składek, ustala się kapitał początkowy. Art. 173 ust. 1a stanowi natomiast, że kapitał początkowy ustala się także dla zwolnionych ze służby wojskowej, urodzonych po 31 grudnia 1948 r., jeżeli przed 1 stycznia 1999 r. pozostawali w służbie i nie mają ustalonego prawa do świadczeń określonych w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym tych osób.

Skarżący uważa, że z tego przepisu nie wynika wprost, że przewidziane w treści zwolnienie ze służby powinno nastąpić od 1 października 2003 r., czyli dniu wejścia w życie art. 173 ust. 1a ustawy. Sądy przyjmują wyżej wskazane rozumienie normy. To powoduje, że jest ona stosowana do stanów faktycznych powstałych przed dniem wejścia w życie przepisu i pozbawia uprawnionych wpływu na ich sytuację prawną. Kwestionowany przepis skutkuje tym – zdaniem skarżącego – że z ubezpieczenia społecznego wyłączono żołnierzy, którzy w dniu wejścia w życie ustawy o emeryturach i rentach z FUS nie pozostawali w służbie. Taka regulacja jest również sprzeczna z przewidzianą w art. 7 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy możliwością, że w

razie zbiegu prawa do emerytury lub renty albo do uposażenia w stanie spoczynku lub uposażenia rodzinnego przewidzianych w odrębnych przepisach wypłaca się świadczenie wyższe lub wybrane przez osobę uprawnioną, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Skarżący twierdzi, że zastosowanie zaskarżonego przepisu odbiera byłym żołnierzom możliwość skorzystania z tego przywileju. Stanowi to naruszenie równości obywateli wobec prawa, gdyż pewnej grupie odbiera się możliwość skorzystania z wypracowanego kapitału, w sytuacji gdy metoda „oszczędzania” na własną emeryturę jest w obecnym systemie zabezpieczenia społecznego jego główną podstawą.

Skarżący uważa, że stwierdzenie naruszenia zasady wyrażonej w art. 67 ust. 1 Konstytucji jest istotne dla jego interesów, ponieważ jest on prezesem spółki, a jego zarobki i odprowadzane składki są wysokie. Rozbieżność między wysokością świadczenia „wojskowego” a prawdopodobną sumą przyszłej emerytury „cywilnej” jest znaczna.

Dla uzasadnienia argumentów skarżący powołał wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 maja 2000 r. (sygn. SK 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107), w którym Trybunał stwierdził, że świadczenia emerytalno-rentowe stanowią formę realizacji konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 Konstytucji). Kształtując to prawo, ustawodawca musi uwzględnić wynikający z zasady sprawiedliwości społecznej postulat zachowania proporcji między wielkością emerytury a rozmiarami zasługi, wyznaczonymi przede wszystkim przez długość okresu aktywności zawodowej prowadzącej do nabycia prawa do emerytury oraz dochody osiągnięte w ramach tej aktywności. Ustawodawca ma też obowiązek równego traktowania świadczeniobiorców charakteryzujących się jednakową cechą istotną.

Skarżący podnosi, że wbrew wyżej wskazanym zasadom, przez zastosowanie zaskarżonego przepisu, został pozbawiony na przyszłość emerytury odpowiadającej rozmiarom swoich pracowniczych zasług, co zapewnione zostało innym, takim samym jak skarżący, pracownikom będącym przez cały okres aktywności zawodowej pracownikami „cywilnymi”.

2. Prokurator Generalny pismem z 12 lutego 2007 r. zajął stanowisko, że art. 173 ust. 1a ustawy o emeryturach i rentach z FUS jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 i z art. 32 Konstytucji. Prokurator zauważył, że zarzut przedstawiony przez skarżącego dotyczy prawa do zabezpieczenia społecznego, ponieważ zaskarżona regulacja pozbawia go „realnej możliwości skorzystania z przywilejów”, o których mowa w art. 7 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy.

Prokurator Generalny przytoczył stan faktyczny, na podstawie którego wniesiono skargę konstytucyjną. Wskazał, że skarżący, urodzony w 1952 r., w okresie do 10 lutego 1994 r. pełnił zawodową służbę wojskową. Po zwolnieniu ze służby zostało mu przyznane świadczenie rentowe. Skarżący był jednocześnie zatrudniony na podstawie umowy o pracę i pobierał świadczenie, w różnym okresie i w różnym zakresie. W związku z tym 27 października 2003 r. wystąpił do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS) Oddział w Łodzi o ustalenie kapitału początkowego. ZUS załatwił wniosek odmownie, gdyż wnioskodawca nabył prawo do zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy zawodowych i nie spełniał warunków, o których mowa w art. 173 ust. 1a ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Od tej decyzji skarżący odwołał się do Sądu Okręgowego, który zmienił zaskarżoną decyzję. Rozstrzygnięcia tego nie podzielił Sąd Apelacyjny w Łodzi, który wyrokiem z 26 stycznia 2006 r. uwzględnił apelację organu rentowego i oddalił odwołanie skarżącego od decyzji organu rentowego.

Prokurator podniósł, że skarżący upatruje niekonstytucyjności przepisu w tym, że dyskryminuje on żołnierzy, którzy w dniu wejścia w życie ustawy o emeryturach i rentach z FUS nie pozostawali w służbie z powodu nabycia prawa do emerytury lub renty

wojskowej. Prokurator przypomniał, że w skardze powołano się na wyrok z 28 maja 2000 r. o sygn. SK 22/99 (OTK ZU nr 4/2000, poz. 107), dotyczący prawa do zabezpieczenia społecznego.

Prokurator zauważył, że ustawodawca, realizując obowiązki wynikające z art. 67 ust. 1 Konstytucji, powinien przestrzegać wymienionych przez skarżącego zasad. Nie podziela jednak poglądu, że ustawodawca naruszył prawo do zabezpieczenia społecznego, gdyż nie objął uprawnieniem do ustalenia kapitału początkowego tych żołnierzy zawodowych, którzy mieli prawo do innych świadczeń z zabezpieczenia społecznego.

Prokurator powołał wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 6 lutego 2002 r. (sygn. SK 11/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 2) dotyczący prawa do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę, inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego (art. 67 ust. 1 Konstytucji). Wskazał, że z uzasadnienia tego wyroku wynikało, iż z art. 67 ust. 1 Konstytucji nie da się wyprowadzić konstytucyjnego prawa do konkretnej postaci świadczenia na rzecz rencistów lub emerytów. W zdaniu drugim tego przepisu ustawodawca postanowił, że zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa. Prokurator stwierdził, że taka regulacja akceptuje szeroką swobodę działania legislacyjnego pozostawioną parlamentowi, w zakresie urzeczywistniania prawa do zabezpieczenia społecznego. Do ustawodawcy należy wybór rozwiązań, które uważa za najlepsze. Odnosząc się do swobody działalności ustawodawcy, Prokurator powołał wyrok z 23 czerwca 1997 r. (sygn. K. 3/97, OTK ZU nr 2/1997, poz. 22), w którym Trybunał wyjaśnił, że jego zadaniem jest cenzurowanie tylko takich działań ustawodawcy, którym można udowodnić naruszenie określonych norm, zasad albo przepisów.

Prokurator stwierdził, że poszanowanie prawa do zabezpieczenia społecznego wymaga od ustawodawcy, aby określając sposób ustalania świadczenia, zagwarantował osobom uprawnionym świadczenia odpowiadające minimum życiowemu (por. wyrok z 7 lutego 2006 r., sygn. SK 45/04, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 15).

Zdaniem Prokuratora, skarżący domaga się takiej regulacji prawnej, która umożliwiłaby mu skorzystanie z „przywileju” wybrania między świadczeniem dotychczasowym a wynikającym z ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

Prokurator podkreślił, że w odniesieniu do osób znajdujących się w sytuacji takiej jak skarżący, ustawodawca zrealizował prawo z art. 67 ust. 1 Konstytucji. Uzyskały one prawo do świadczeń emerytalno-rentowych na podstawie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy przed dniem wejścia w życie ustawy reformującej system ubezpieczeń społecznych. Ponadto Prokurator, za Sądem Apelacyjnym w Poznaniu, przypomniał, że wykonywanie pracy podlegającej ubezpieczeniu pozwala na zaliczenie tego okresu (na wniosek uprawnionego) do wysługi emerytalnej, określonej w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy. Ma to wpływ na podwyższenie świadczenia.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady równości i sprawiedliwości społecznej, Prokurator zauważył, że skarga ogranicza się jedynie do stwierdzenia, że zaskarżona regulacja dyskryminuje pracowników posiadających przed podjęciem „cywilnego” zatrudnienia świadczenia przyznane na podstawie przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy, ponieważ nie uprawnia ich do ustalenia kapitału początkowego, a więc do emerytury z ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

Prokurator przypomniał, że oceniając, czy w konkretnym wypadku ustawodawca nie naruszył zasady równości i związanej z nią zasady sprawiedliwości społecznej, trzeba ustalić, czy regulacja zawarta w kwestionowanym przez skarżącego przepisie spełnia warunki wskazane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W tym zakresie Prokurator przywołał tezy wyroku z 28 maja 2002 r. (sygn. P 10/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 35), dotyczące zasady równości.

Oceniając badany przepis, Prokurator starał się wskazać wspólną cechę istotną, uzasadniającą równe traktowanie określonych przez skarżącego podmiotów. Prokurator stwierdził, że adresatów badanej normy łączy brak uprawnień do świadczeń przewidzianych w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy, mimo uprzedniego pełnienia zawodowej służby wojskowej. Ustawodawca w ten sposób zrealizował swój obowiązek z art. 67 ust. 1 Konstytucji w zakresie zabezpieczenia społecznego. Omawiany przepis nie wprowadza żadnej kategoryzacji podmiotów, do których jest adresowany. Podmioty, które spełniają warunki określone w tym przepisie, podlegają tym samym zasadom w zakresie prawa do ustalenia kapitału początkowego.

Podczas ustalania kapitału początkowego bierze się pod uwagę zatrudnienie, rok urodzenia, a także brak uprawnień do świadczeń emerytalnych na podstawie przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy. Zdaniem Prokuratora, sytuacja prawna i faktyczna pracowników, którzy nabyli prawo do emerytury lub renty na podstawie odrębnego systemu ubezpieczeń, jest inna od sytuacji pozostałych pracowników. Dodał też, że nabycie tych uprawnień nastąpiło bez uprzedniego obowiązku płacenia składki ubezpieczeniowej. Zdaniem Prokuratora, w takiej sytuacji rozszerzenie uprawnień w stosunku do tych osób mogłoby wskazywać na faworyzowanie, które narusza zasadę równości. Skarżący sam określa tego rodzaju uprawnienie jako „przywilej”.

Prokurator stwierdził, że wyżej wskazane argumenty przemawiają również za tym, że kwestionowany przepis jest zgodny z zasadą sprawiedliwości społecznej. Zasada ta bowiem uzupełnia zasadę równości (por. wyrok TK z 24 kwietnia 2002 r., sygn. P 5/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 28). Prokurator wskazał, że do naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej dochodzi wtedy, gdy brak jest uzasadnienia dla odstępstwa od równego traktowania danych podmiotów. Jeśli zaś kwestionowany przepis jest zgodny z zasadą równości, nie narusza zasady sprawiedliwości społecznej w rozumieniu art. 2 Konstytucji.

3. Pismem z 24 września 2007 r. stanowisko w sprawie zajął Marszałek Sejmu, który wniósł o stwierdzenie, że art. 173 ust. 1a ustawy o emeryturach i rentach z FUS jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 oraz w związku z art. 2 Konstytucji. Na wstępie przytoczona została treść przepisów Konstytucji, stanowiących wzorzec kontroli w omawianej skardze. Następnie Marszałek podał brzmienie art. 173 ust. 1a ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Omówił też sytuację skarżącego, w kontekście analizowanej sprawy. Marszałek zauważył, że skarżący od kilku lat korzysta ze świadczeń rentowych, a zatem trudno ustalać w jego wypadku kapitał początkowy. Ta czynność dotyczy bowiem osób, które nie pobierają świadczeń emerytalno-rentowych. Marszałek przypomniał wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 kwietnia 2006 r. o sygn. P 9/05 (OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 46), dotyczący celów i istoty reformy ubezpieczeń społecznych oraz swobody ustawodawcy w zakresie zapewnienia realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego, więzi między wkładem pracownika a gromadzonym funduszem ubezpieczeń społecznych, granic działań państwa mających na celu zapewnienie środków finansowych na ubezpieczenie społeczne. Przedstawiciel Sejmu wskazał, że celem ustawy o emeryturach i rentach z FUS było wprowadzenie jednolitego systemu emerytalno-rentowego. Następnie Marszałek powołał wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 stycznia 2000 r. (sygn. K. 18/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 1), również dotyczący kształtu reformy systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce. Podkreślił, że zmieniła się istota emerytury, lecz pozostała jej nazwa. Świadczenie to przekształciło się ze świadczenia ubezpieczenia społecznego, przysługującego na wypadek utraty zdolności do pracy z powodu wieku, w prawo żądania, w momencie osiągnięcia określonego wieku, wypłaty zgromadzonych na nowych zasadach oszczędności z tytułu opłacanych składek ubezpieczeniowych i wpłat na

fundusz, w formie renty miesięcznej, skalkulowanej na podstawie rachunku ubezpieczeniowego.

Marszałek, powołując się na wyrok z 11 grudnia 2006 r. o sygn. SK 15/06 (OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 170), omówił znaczenie prawa do zabezpieczenia społecznego z art. 67 ust. 1 Konstytucji. Odniósł się też do poglądu Trybunału wyrażonego w sprawie o sygn. SK 22/99, dotyczącego ochrony praw socjalnych oraz istoty prawa do emerytury.

Marszałek wskazał, że prawo do emerytury jest uwarunkowane odpowiednim okresem płacenia składek na ubezpieczenie społeczne. Funkcjonariusz, spełniający warunki określone w ustawie, otrzymuje zabezpieczenie emerytalne z budżetu państwa, nie płacąc uprzednio składek, co jest wyrazem szczególnego uprzywilejowania służb mundurowych. Nabycie prawa do emerytury z ubezpieczenia powszechnego może nastąpić po osiągnięciu określonego wieku, podczas gdy emerytura mundurowa przysługuje funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który w dniu zwolnienia legitymuje się okresem 15 lat służby, bez względu na wiek.

Po przytoczeniu orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego zabezpieczenia społecznego Marszałek Sejmu uznał, że skoro skarżący ma już ustalone prawo do emerytury, jego sytuacja jest inna niż osób niemających ukształtowanego takiego prawa. Nie dochodzi więc do naruszenia zasady równości i demokratycznego państwa prawnego, ponieważ wyżej wskazane podmioty nie mają cechy wspólnej relewantnej.

4. Pismem z 4 grudnia 2006 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu w sprawie.

II

Na rozprawie uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska przedstawione w formie pisemnej.

Przedstawiciel Sejmu zwrócił ponadto uwagę na to, że problem ze zrozumieniem obecnej regulacji ustawy o emeryturach i rentach z FUS jest związany z nowelizacją ustaw emerytalnych z 2003 r. Wraz z wejściem w życie tej zmiany służby mundurowe zostały wyłączone spod działania powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych. Miało to wpływ na funkcjonowanie całego systemu zabezpieczenia społecznego. To jednak nie wpływa na możliwość uznania regulacji za niezgodną z Konstytucją.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedstawienie stanu normatywnego w omawianej sprawie.

Przedmiotem kontroli w omawianej skardze jest art. 173 ust. 1a ustawy o emeryturach i rentach z FUS, który stanowi, że: „Kapitał początkowy ustala się także dla zwolnionych ze służby: żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej oraz Służby Więziennej, urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r., jeżeli przed dniem 1 stycznia 1999 r. pozostawali oni w służbie i nie mają ustalonego prawa do świadczeń określonych w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym tych osób”. Skarżący urodził się w 1952 r., został zwolniony ze służby wojskowej w 1994 r. Miał ustalone prawo do

świadczenia rentowego z Wojskowego Biura Emerytalnego. Nie miał do niego zastosowania art. 173 ust. 1a ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Skarżący nie mógł zatem domagać się ustalenia kapitału początkowego.

Na zasadach ogólnych, zgodnie z art. 173 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, kapitał początkowy ustala się bowiem dla ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r., którzy przed dniem wejścia w życie ustawy opłacali składki na ubezpieczenie społeczne lub za których składki opłacali płatnicy składek. Artykuł 173 ust. 1a tej ustawy wskazał krąg pomiotów, które nie podlegają powszechnemu systemowi ubezpieczeń społecznych, a dla których wyjątkowo ustala się kapitał początkowy. Miało to związek z nowelizacją ustaw związanych z systemem ubezpieczeń społecznych z 23 lipca 2003 r.

W art. 24-26 ustawy o emeryturach i rentach z FUS uregulowano prawo do emerytury w tzw. systemie zdefiniowanej składki, przy czym regulacje te obejmują ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r. (z zastrzeżeniem art. 46-50). Podstawę obliczenia tej emerytury ma stanowić – w uogólnieniu – kwota składek na ubezpieczenie emerytalne oraz zwaloryzowanego kapitału początkowego. Składki ewidencjonowane są na kontach ubezpieczonych od 1 stycznia 1999 r. Zachodziła więc potrzeba uwzględnienia i skonkretyzowania okresów podlegania ubezpieczeniu przed tym terminem. Znalazło to odzwierciedlenie w formule kapitału początkowego.

W ujęciu formalnym kapitał początkowy stanowi ustaloną na 1 stycznia 1999 r. równowartość hipotetycznej emerytury, pomnożonej przez tzw. średnie dalsze trwanie życia – wyrażone w miesiącach i ustalone na zasadach określonych w ustawie o emeryturach i rentach z FUS. Wymaga to obliczenia hipotetycznej emerytury, które odbywa się na zasadach przedstawionych w art. 53, z uwzględnieniem art. 174 ust. 2-12 (zob. uchwała SN z 13 maja 2004 r., sygn. akt III UZP 11/03, OSNP 2004, nr 16, poz. 287).

Inny charakter ma ustalenie prawa do emerytury na podstawie ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 66, ze zm.). Emerytura wojskowa przysługuje żołnierzowi zwolnionemu z zawodowej służby wojskowej, który w dniu zwolnienia ma 15 lat służby wojskowej w Wojsku Polskim (art. 12 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy). Wyjątek stanowi żołnierz, który ma ustalone prawo do emerytury określonej w ustawie o emeryturach i rentach z FUS. Warunkiem nabycia prawa do emerytury z systemu zaopatrzeniowego jest odpowiedni okres pełnienia służby, a nie odpowiedni okres opłacania składek. Zgodnie z art. 15 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy, emerytura dla żołnierza, który pozostawał w służbie przed 2 stycznia 1999 r., wynosi 40% podstawy jej wymiaru za 15 lat służby wojskowej i wzrasta o 1) 2,6% podstawy wymiaru – za każdy dalszy rok tej służby; 2) 2,6% podstawy wymiaru – za każdy rok okresów składkowych poprzedzających służbę, nie więcej jednak niż za trzy lata tych okresów; 3) 1,3% podstawy wymiaru – za każdy rok okresów składkowych ponad trzyletni okres składkowy, o których mowa w pkt 2; 4) 0,7% podstawy wymiaru – za każdy rok okresów nieskładkowych poprzedzających służbę.

Emeryturę podwyższa się o: 1) 2% podstawy wymiaru za każdy rok służby pełnionej bezpośrednio w składzie personelu latającego na samolotach naddźwiękowych, w składzie załóg okrętów podwodnych, w charakterze nurków i pletwonurków, w zwalczaniu fizycznym terroryzmu; 2) 1% podstawy wymiaru za każdy rok służby pełnionej bezpośrednio w składzie personelu latającego na pozostałych samolotach i śmigłowcach, w składzie załóg nawodnych wojskowych jednostek pływających, w charakterze skoczków spadochronowych i saperów, w służbie wywiadowczej za granicą, w oddziałach specjalnych.

Emeryturę podwyższa się o 0,5% podstawy wymiaru za każdy rozpoczęty miesiąc pełnienia służby na froncie w czasie wojny lub w strefie działań wojennych. Emeryturę

podwyższa się o 15% podstawy wymiaru emerytowi, którego inwalidztwo pozostaje w związku ze służbą.

Zgodnie z art. 14 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy, emerytowi uprawnionemu do emerytury obliczonej na podstawie art. 15 dolicza się też na jego wniosek do wysługi emerytalnej, następujące okresy przypadające po zwolnieniu ze służby: 1) zatrudnienia przed 1 stycznia 1999 r. w wymiarze czasu pracy nie niższym niż połowa pełnego wymiaru czasu pracy; 2) opłacania składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe po 31 grudnia 1998 r. lub okres nieopłacania składek z powodu przekroczenia w trakcie roku kalendarzowego kwoty rocznej podstawy wymiaru składek na te ubezpieczenia. Okresy te dolicza się do wysługi emerytalnej, jeżeli emerytura wynosi mniej niż 75% podstawy jej wymiaru oraz emeryt ukończył 55 lat życia – mężczyzna i 50 lat życia – kobieta albo stał się inwalidą.

Wyżej wskazane okresy zatrudnienia dolicza się do wysługi emerytalnej po ich przeliczeniu na okres zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy. Za każdy rok okresów, doliczanych do wysługi emerytalnej w myśl art. 14 ust. 1-3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy, emeryturę obliczoną na podstawie art. 15 zwiększa się o 1,3 % podstawy jej wymiaru.

Z powyższej analizy wynika, że składki płacone na ubezpieczenie społeczne mogą być uwzględniane przy określaniu wysokości emerytury z zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy. Nie jest więc tak, jak twierdzi skarżący, że opłacanie składek na powszechne ubezpieczenie nie ma znaczenia przy ustalaniu wysokości świadczenia emerytalnego z zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy.

2. Powszechny system ubezpieczeń społecznych a system zaopatrzenia emerytalnego.

W omawianej sprawie pojawił się problem relacji powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych do zaopatrzeniowego systemu emerytalnego. Należy przypomnieć, że co do zasady ubezpieczenie społeczne cechuje występowanie składki, wspólnego funduszu oznaczonego ryzyka, szkody i pokrycia szkody (świadczenia). Ubezpieczenie polega na rozłożeniu ciężaru szkody na wszystkich uczestniczących w tworzeniu wspólnego funduszu, który zabezpiecza opłacającemu składki pokrycie szkody. Cechą ubezpieczeń społecznych jest przymusowość, wzajemność i cel społeczny.

Trybunał, podtrzymując utrwalone w orzecznictwie poglądy, stwierdza, że ustawodawca, reformując system ubezpieczeń społecznych, nadał mu charakter powszechny (ustawą objęto nie tylko pracowników, lecz również osoby prowadzące innego rodzaju działalność niż na podstawie stosunku pracy). Wprowadzając reformę ubezpieczeń społecznych, ustawodawca dokonał modyfikacji dotychczasowych regulacji i zlikwidował nawet niektóre z uprawnień.

Systemem ubezpieczeń społecznych jest oparty na powszechności, ustawowym przymusie i gwarancji wypłaty świadczeń przez państwo. Zasadza się on bowiem na założeniu, że po spełnieniu określonych warunków i po upływie określonego czasu ubezpieczony otrzyma określone świadczenia w zamian za opłacane składki. Elementem tego założenia jest przekonanie, że im większy wysiłek fizyczny lub umysłowy weźmie na siebie ubezpieczony lub podejmie się pracy bardziej niebezpiecznej, a jego praca będzie lepiej opłacana, to w konsekwencji – płacąc większe składki ubezpieczeniowe – otrzyma wyższe świadczenia. Są one bowiem związane z wysokością zarobków oraz liczbą przepracowanych lat.

Państwo ma być gwarantem systemu ubezpieczeń społecznych. Ważną rolę odgrywa przy tym element zaufania, ponieważ ubezpieczenie społeczne stanowi zabezpieczenie

środków materialnych pracujących na wypadek choroby, inwalidztwa lub starości (por. orzeczenie z 11 lutego 1992 r., sygn. K. 14/91, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 7).

W uzasadnieniu wyroku z 22 czerwca 1999 r., sygn. K. 5/99 (OTK ZU nr 5/1999, poz. 100), Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ustawa o emeryturach i rentach z FUS jest jednym z aktów prawnych, które wprowadzają nowy system emerytalno-rentowy w Polsce. Opierając się na materiałach legislacyjnych, wskazał, że celem ustawodawcy było stworzenie stabilnego systemu w warunkach niekorzystnych trendów demograficznych, prowadzących do wzrostu liczby świadczeniobiorców przy jednoczesnym spadku liczby osób płacących składki na ubezpieczenia społeczne.

Początkowo ustawodawca dążył do stworzenia jednolitego systemu emerytalno-rentowego obejmującego możliwie najszerszy krąg osób. Od 1 stycznia 1999 r. do 30 września 2003 r. prawo do tzw. emerytur z zaopatrzenia emerytalnego mieli żołnierze zawodowi i funkcjonariusze służb mundurowych, którzy wstąpili do służby przed 2 stycznia 1999 r. Osoby, które podjęły służbę po 1 stycznia 1999 r., korzystały ze świadczeń z powszechnego systemu zabezpieczenia społecznego. Ta sytuacja zmieniła się, gdyż od 1 października 2003 r., po wejściu 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), wszyscy żołnierze zawodowi i funkcjonariusze służb mundurowych, bez względu na to, kiedy rozpoczęli służbę, zostali objęci jednolitym systemem emerytalnym, tj. systemem zaopatrzeniowym uregulowanym w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy.

Nowelizacja ustaw związanych z systemem ubezpieczeń społecznych z 23 lipca 2003 r. wprowadziła do ustawy o emeryturach i rentach z FUS kwestionowany przez skarżącego art. 173 ust. 1a. W ten sposób przesądzono, że żołnierze zawodowi nie będą podlegać powszechnemu systemowi ubezpieczeń społecznych. Nowelizacja objęła tym systemem emerytalnym wszystkich żołnierzy zawodowych, a zatem także tych, którzy byli poprzednio objęci systemem ubezpieczeń społecznych, ponieważ wstąpili do zawodowej służby wojskowej po 1 stycznia 1999 r.

W nowelizacji uregulowano kwestię płacenia składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy służb mundurowych, którzy zostali zwolnieni ze służby i nie nabyli prawa do świadczeń z zaopatrzeniowego systemu emerytalnego (por. druk sejmowy nr 1160, Sejm IV kadencji). Artykuł 173 ust. 1a ustawy o emeryturach i rentach z FUS stanowi przepis przejściowy, by ułatwić pełne wyodrębnienie systemu ubezpieczeniowego i zaopatrzeniowego.

Ustanowienie odrębnego systemu zabezpieczenia społecznego jest korzystne dla żołnierzy zawodowych. Wyodrębnienie to wynika z rodzaju pracy wykonywanej przez żołnierzy i funkcji, jaką pełnią Siły Zbrojne RP. Należy podkreślić, że konstytucyjnym zadaniem Sił Zbrojnych, zgodnie z art. 26 Konstytucji jest służba w ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium. Mają one też zapewnić bezpieczeństwo i nienaruszalność granic państwowych.

Ustawa z 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin ma zastosowanie do żołnierzy zawodowych, pełniących służbę wojskową w Siłach Zbrojnych RP bez względu na to, kiedy rozpoczęli służbę zawodową. Znowelizowana ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy stanowi, że emerytura wojskowa przysługuje żołnierzowi zwolnionemu z zawodowej służby wojskowej, który w dniu zwolnienia z tej służby co najmniej 15 lat służył w Siłach Zbrojnych RP. Wyjątek stanowią żołnierze, którzy mają ustalone prawo do emerytury określonej w ustawie o emeryturach i rentach z FUS, obliczonej z uwzględnieniem okresów służby wojskowej w Siłach Zbrojnych RP. Co do zasady, żołnierz zawodowy nabywa zatem prawo do emerytury z tytułu wysługi lat, a nie z tytułu osiągnięcia wieku emerytalnego, z

uwzględnieniem wyżej wskazanego wyjątku. Wyżej wskazane przesłanki są korzystniejsze niż te, które należy spełnić, żeby nabyć prawo do świadczenia z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych.

Funkcjonariuszom służb mundurowych przysługują emerytury do wysokości 75% podstawy wymiaru, co jest kwotą wyższą niż w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych. Taka regulacja jest więc korzystniejsza dla żołnierzy zawodowych.

Prawo do emerytury z zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy nie jest związane z wymogiem opłacania składek przez zainteresowanego. Ustalenie tego prawa następuje po odbyciu określonego czasu służby. Kiedy jednostka ma ustalone prawo do danego świadczenia, nie może żądać ustanowienia prawa do innego.

Artykuł 7 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy pozwala wybrać między świadczeniami w razie ich zbiegu. Skarżący twierdzi, że w związku z brzmieniem art. 173 ust. 1a ustawy o emeryturach i rentach z FUS, nie może faktycznie skorzystać z takiego prawa, gdyż organy stosujące prawo źle interpretowały te przepisy. Trybunał Konstytucyjny nie jest jednak powołany do badania stosowania prawa, analizuje jedynie zgodność aktów normatywnych z Konstytucją. Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że kwestionowany przepis nie narusza prawa do zabezpieczenia społecznego.

3. Treść art. 173 ust. 1a ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych a realizacja prawa do zabezpieczenia społecznego.

W niniejszej sprawie skarżący podniósł, że kwestionowany przepis narusza art. 67 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny nie podziela tego stanowiska i stwierdza, że art. 173 ust. 1a ustawy o emeryturach i rentach z FUS nie narusza prawa do zabezpieczenia społecznego. Przepis ten stanowi jedynie, że kapitał początkowy ustala się dla osób, które nie mają ustalonego prawa do zabezpieczenia społecznego z innych tytułów. Podmioty wymienione w art. 173 ust. 1a tej ustawy mogą więc realizować prawo do zabezpieczenia społecznego. Jeśli dana osoba nie może mieć ustalonego kapitału początkowego na podstawie tego przepisu, to znaczy, że ma ustalone prawo do innych świadczeń. Wobec takiej osoby jest realizowane prawo do zabezpieczenia społecznego, wynikające z art. 67 ust. 1 Konstytucji. Artykuł 173 ust. 1a ustawy o emeryturach i rentach z FUS jest właśnie formą realizacji konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego.

Trybunał Konstytucyjny pragnie w tym miejscu przypomnieć, że celem prawa do zabezpieczenia społecznego jest zagwarantowanie odpowiedniego poziomu życia w warunkach obniżonej zdolności zarobkowania spowodowanej niezdolnością do pracy. Od ustawodawcy zwykłego zależy model i sposób realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego. Trybunał nie może jednak wnikać w motywy działań prawodawczych, gdyż w jego kompetencji jest ocena konstytucyjności aktów normatywnych, a nie ich celowości.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się na temat zabezpieczenia społecznego. W tym miejscu Trybunał pragnie jedynie przypomnieć podstawowe kwestie związane z tym zagadnieniem. Art. 67 ust. 1 Konstytucji zapewnia obywatelom prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Określenie zakresu i formy tego zabezpieczenia powierzone zostało ustawodawcy. To znaczy, że ustrojodawca upoważnił ustawodawcę zwykłego do określenia systemu zabezpieczenia społecznego (taka sama, co do istoty, regulacja znajdowała się w konstytucji marcowej z 1921 r. w art. 102).

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że nałożony na ustawodawcę obowiązek urzeczywistnienia wyrażonych w Konstytucji gwarancji socjalnych w drodze stosownych regulacji normatywnych nie oznacza obowiązku

maksymalnej rozbudowy systemu świadczeń. Ochrona praw socjalnych powinna przejawiać się w takim ukształtowaniu rozwiązań ustawowych, które jak najlepiej będą urzeczywistniać treść prawa wskazanego w Konstytucji (por. wyrok z 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107).

Składnikiem prawa do zabezpieczenia społecznego jest prawo do emerytury, które ma zagwarantować środki utrzymania w razie zaprzestania pracy w związku z osiągnięciem określonego wieku. Trybunał uznaje, że podstawowym celem konstytucyjnym prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego jest zagwarantowanie utrzymania w warunkach obniżonej zdolności do zarobkowania, wynikającej z podeszłego wieku.

Nie znaczy to jednak, że emerytura jest świadczeniem, które uzupełnia wynagrodzenie ze stosunku pracy. Jest to świadczenie zastępujące wynagrodzenie za pracę w sytuacji, gdy człowiek nie jest zdolny z powodu określonego wieku na jej wykonywanie.

Trybunał podkreśla, że przy kształtowaniu zakresu prawa do zabezpieczenia społecznego ustawodawca musi uwzględnić wynikający z zasady sprawiedliwości społecznej postulat zachowania słuszych, sprawiedliwych proporcji pomiędzy wielkością emerytury, będącej z samej nazwy świadczeniem „zasłużonym”, a rozmiarami „zasługi”, wyznaczonymi przede wszystkim przez długość okresu aktywności zawodowej prowadzącej do nabycia prawa do emerytury oraz dochody osiągnięte w ramach tej aktywności.

Na tle wcześniej obowiązujących uregulowań Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „(...) przewidziany w nich system ma co do zasady charakter ubezpieczeniowy, tzn. że opłacanie składek zarówno warunkuje nabycie prawa do emerytury lub renty, jak i ma istotny wpływ na rozmiar tych świadczeń. Zasada wzajemności składki i świadczenia nie jest tu jednak bezwzględnie przestrzegana, ponieważ składka nie została dostosowana do wielkości indywidualnego ryzyka, lecz jest ustalana na przeciętnym poziomie, zapewniającym względną równowagę w ujęciu całościowym, obejmującym wszystkich ubezpieczonych. Przy ustalaniu prawa do świadczeń lub ich wysokości w zakresie określonym w ustawie są uwzględniane również okresy nieskładkowe, niezwiązane z wykonywaniem działalności zawodowej i obowiązkiem opłacania składki; przewidziana jest także górna granica świadczenia, jakie można otrzymać. W polskim systemie ubezpieczenia społecznego zasada wzajemności składki i prawa do świadczenia nigdy więc nie była pojmowana w sposób absolutny. Uwaga ta dotyczy przede wszystkim zachowania proporcji między wysokością opłacanych składek a rozmiarem świadczenia. Nie zawsze więc – z konstytucyjnego punktu widzenia – jako nieprawidłowość należy traktować brak prostej zależności między prawem do świadczeń i ich wysokością a okresem opłacania i rozmiarem składki” (zob. wyrok z 30 maja 2000 r., sygn. K. 37/98, OTK ZU nr 4/2000, poz. 112).

4. Zróżnicowanie podmiotów realizujących prawo do zabezpieczenia społecznego.

Skarżący uważa, że kwestionowana regulacja narusza zasadę równości przez to, że traktuje niektóre podmioty inaczej niż pozostałych pracowników, którzy opłacali składki na ubezpieczenie społeczne. Trybunał Konstytucyjny nie zgadza się z tą tezą. Osoby, które są pracownikami „cywilnymi”, i osoby, które pracowały na podstawie umowy o pracę, a wcześniej były żołnierzami zawodowymi, nie należą do tej samej grupy podmiotów. Nie mają wspólnej cechy relewantnej, a więc nie można analizować ich sytuacji jako podobnej pod kątem zasady równości. Przede wszystkim podmioty te podlegają odrębnym reżimom zabezpieczenia społecznego. W tych systemach w różny sposób dochodzi do ustalenia prawa do emerytury. Praca na podstawie umowy o pracę i opłacanie składek na ubezpieczenie społeczne może skutkować zwiększeniem świadczenia na podstawie art. 14

ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy. Zgodnie z art. 7 tej ustawy w razie zbiegu tytułów ubezpieczonych można wybrać takie świadczenie, które będzie korzystniejsze dla zainteresowanego, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.

Trybunał chce przypomnieć, że przy kształtowaniu zakresu prawa do zabezpieczenia społecznego ustawodawca związany jest wynikającym z zasady równości nakazem jednakowego traktowania świadczeniobiorców charakteryzujących się jednakową cechą istotną (art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji). Nakaz ten nie ma jednak charakteru bezwzględnego (por. wyrok z 11 grudnia 2006 r., sygn. SK 15/06, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 170).

Do istoty ubezpieczenia społecznego należy finansowanie świadczeń ze środków uzyskanych w wyniku opłacania składek. Zakres i wysokość świadczeń z ubezpieczeń społecznych uzależnione są jednak od zakresu dostępnych środków finansowych. Państwo ma obowiązek podjąć wszelkie działania, żeby zapewnić środki finansowe niezbędne dla realizacji praw konstytucyjnych. Osoba ubezpieczona musi jednak mieć świadomość tego, że pozyskiwanie tych środków ma swoje granice ekonomiczne (por. wyrok o sygn. K. 5/99).

Trybunał podtrzymuje też swoje stanowisko w sprawie roli ustawodawcy w zapewnieniu prawa do zabezpieczenia społecznego. Ocena celowości i trafności rozstrzygnięć parlamentu w zakresie zapewnienia prawa do zabezpieczenia społecznego wykracza poza zakres kompetencji sądownictwa konstytucyjnego. Obowiązek wyboru najbardziej trafnych rozstrzygnięć spoczywa na parlamencie, który ponosi odpowiedzialność polityczną za sposób wykorzystywania kompetencji prawotwórczych (zob. orzeczenie z 20 listopada 1995 r., sygn. K. 23/95, OTK w 1995 r., cz. II, poz. 33, s. 121). Do uprawnień ustawodawcy należy stanowienie prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym oraz przyjmowanie takich rozwiązań prawnych, które jego zdaniem będą najlepiej służyły realizacji tych celów. A Trybunał Konstytucyjny nie orzeka o merytorycznej trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę (zob. orzeczenie z 24 lutego 1997 r., sygn. K. 19/96, OTK ZU nr 1/1997, poz. 6).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że z zasady równości, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa, charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relevantną), powinny być traktowane równo, bez różnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Podmioty różniące się mogą być natomiast traktowane odmiennie. Ocena każdej regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości musi być poprzedzona zbadaniem sytuacji prawnej podmiotów i przeprowadzeniem analizy, gdy chodzi o ich cechy wspólne i cechy różniące (por. uzasadnienie wyroku z 28 maja 2002 r., sygn. P 10/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 35).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtowało się stanowisko, że wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować podstawę w przekonujących argumentach. Tym samym „różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych ma więc większe szanse uznania za zgodne z konstytucją, jeżeli pozostaje w zgodzie z zasadami sprawiedliwości społecznej lub służy urzeczywistnieniu tych zasad. Zostaje ono natomiast uznane za niekonstytucyjną dyskryminację (uprzywilejowanie), jeżeli nie znajduje podstaw w zasadzie sprawiedliwości społecznej. W tym sensie zasady równości wobec prawa i sprawiedliwości społecznej w znacznym stopniu nakładają się na siebie” (por. np. wyroki TK z 16 grudnia 1997 r., sygn. K. 8/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 502 i z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K. 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40).

Prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego, zgodnie z powołanym wcześniej art. 67 ust. 1 Konstytucji, jest gwarancją dla obywateli, że nie

pozostaną bez środków do życia. Nie jest ono równoznaczne z tym, że każdy obywatel uzyskuje wraz z osiągnięciem wieku emerytalnego „automatycznie” prawo do świadczeń finansowych ze strony odpowiednich władz publicznych. Warunki nabywania prawa do takich świadczeń powinny być co do zasady równe dla wszystkich obywateli (por. wyrok z 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 90).

Zgodny z założeniami konstytucyjnymi system ubezpieczeń społecznych nie może być oparty na zasadzie „absolutnej” równości. System emerytalno-rentowy powinien opierać się na powszechności i względnej jednolitości kryteriów przyznawania świadczeń i określania ich wysokości.

W wyroku z 19 lutego 2001 r., sygn. SK 14/00 (OTK ZU nr 2/2001, poz. 31), Trybunał wskazał, że jeżeli prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadza on odstępstwo od zasady równości. Jest ono dopuszczalne, jeżeli zostały spełnione trzy warunki: po pierwsze, wprowadzone przez prawodawcę różnicowania muszą być racjonalnie uzasadnione (muszą mieć związek z celem i treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma); po drugie, waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie podmiotów podobnych, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku różnego traktowania podmiotów podobnych; po trzecie, różnicowanie podmiotów podobnych musi znajdować podstawę w wartościach, zasadach lub normach konstytucyjnych.

Poszukując odpowiedzi na pytanie o dopuszczalność wprowadzonych różnicowań, należy zwrócić uwagę, że ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych wprowadza system emerytalno-rentowy odrębny od systemu powszechnego (regulowanego obecnie ustawą z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych). Do najważniejszych odrębności systemu emerytalno-rentowego uregulowanego tą ustawą należy jego zaopatrzeniowy charakter. Osoby objęte tym systemem nie płacą składek ubezpieczeniowych, a świadczenia finansowane są z budżetu państwa.

Trybunał Konstytucyjny analizował dopuszczalność tworzenia odrębnych systemów emerytalnych dla określonych grup zawodowych, m.in. w orzeczeniu z 22 września 1997 r., sygn. K. 25/97 (OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 35). Stwierdził wówczas, że „odrębne, a zarazem korzystniejsze zasady nabywania uprawnień emerytalno-rentowych oraz ustalania ich rozmiaru w odniesieniu do służb mundurowych są najczęściej uzasadniane szczególnymi warunkami pełnienia służby. Istotnymi składnikami tej służby jest pełna dyspozycyjność i zależność od władzy służbowej, wykonywanie zadań w nielimitowanym czasie pracy i trudnych warunkach, związanych nierzadko z bezpośrednim narażeniem życia i zdrowia w czasie udziału w obronie kraju lub bezpieczeństwa obywateli, wysoka sprawność fizyczna i psychiczna wymagana w całym okresie jej pełnienia, niewielkie możliwości wykonywania dodatkowej pracy i posiadania innych źródeł utrzymania, ograniczone prawo udziału w życiu politycznym i zrzeszania się. Uprzywilejowane zasady przyznawania i wysokości świadczeń dla omawianej kategorii uprawnionych są także wyrazem szczególnego znaczenia przypisywanego przez państwo pełnionej przez nich służbie (...) oraz mogą być również dyktowane względami polityki kadrowej. Służba ta bowiem może zakończyć się w każdym czasie i nie zawsze z przyczyn leżących po stronie zainteresowanego funkcjonariusza”.

Dalej Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „Odrębności w statusie ubezpieczeniowym poszczególnych grup obywateli, dostosowane do ich rzeczywistych potrzeb, jako uzasadnione przesłankami rzeczowymi, nie powinny budzić co do zasady zastrzeżeń. Przyjęcie jednolitych rozwiązań nie byłoby bowiem sprawiedliwe, skoro istnieją obiektywne różnice w sytuacji zawodowej, ekonomicznej i społecznej osób uprawnionych do świadczeń.

Aprobując zatem co do zasady zróżnicowanie systemów ubezpieczenia społecznego należy jednak uznać, iż występujące z tego punktu widzenia odrębności nie powinny być nadmierne w tym znaczeniu, że pozbawione racjonalnego uzasadnienia”. Należy podkreślić, że racjonalnego uzasadnienia wymagają przepisy wprowadzające odstępstwa od powszechnego systemu emerytalno-rentowego.

Przy kształtowaniu zakresu prawa do ubezpieczenia społecznego ustawodawca związany jest także wynikającym z zasady równości nakazem jednakowego traktowania świadczeniobiorców charakteryzujących się jednakową cechą istotną (art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji). Należy podkreślić, że skarżący ma ustalone prawo do świadczenia emerytalnego. Jego sytuacja jest zatem inna niż podmiotów, które tego prawa jeszcze nie nabyły. Nie można w związku z tym wskazać tu cechy relewantnej, która uzasadniałaby analizowanie kwestionowanego przepisu pod kątem naruszenia zasady równości. Trybunał Konstytucyjny nie dopatrywał się w kwestionowanym przepisie naruszenia zasady równości w realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego.

5. Kryteria oceny zgodności art. 173 ust. 1a ustawy o emeryturach i rentach z FUS z art. 2 Konstytucji.

Skarżący podniósł też zarzut, że art. 173 ust. 1a ustawy o emeryturach i rentach z FUS naruszył zasadę zaufania obywateli do państwa (art. 2 Konstytucji) przez to, że przepis, który wszedł w życie 1 października 2003 r., jest stosowany z mocą wsteczną, co wynika – zdaniem skarżącego – z jego błędnej wykładni przez sądy. W dość krótkim uzasadnieniu skarżący nie wyjaśnił jednak, na czym dokładnie polegać miałyby naruszenie jego konstytucyjnych praw. Trybunał Konstytucyjny jest powołany do badania zgodności aktów normatywnych z Konstytucją, a nie do oceny, czy sądy w sposób prawidłowy stosują prawo. W związku z powyższym Trybunał uznał, że art. 2 Konstytucji nie jest w rozpatrywanej sprawie odpowiednim wzorcem kontroli.

Ze względu na powyżej wskazane okoliczności Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.