

22/3/A/2005

WYROK

z dnia 8 marca 2005 r.

Sygn. akt K 27/03*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Mazurkiewicz – przewodniczący

Teresa Dębowska-Romanowska

Adam Jamróz – sprawozdawca

Biruta Lewaszkiwicz-Petrykowska

Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 8 marca 2005 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

art. 1 pkt 1 w związku z art. 2 ustawy z dnia 8 lipca 1999 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 70, poz. 774) w zakresie, w jakim uniemożliwia z mocą wsteczną przyjęcie rzeczywistego przychodu osiągniętego przez emerytów i rencistów z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności w kwocie niższej od przychodu stanowiącego podstawę wymiaru składki na ubezpieczenia społeczne w rozumieniu przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych, z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 1 pkt 1 w związku z art. 2 ustawy z dnia 8 lipca 1999 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 70, poz. 774) w zakresie, w jakim z mocą wsteczną uniemożliwił przyjęcie rzeczywistego przychodu emerytów i rencistów, osiągniętego w okresie od 1 stycznia do 26 sierpnia 1999 r., z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności, w kwocie niższej od przychodu stanowiącego podstawę wymiaru składki na ubezpieczenia społeczne w rozumieniu przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE:

I

1. Rzecznik Praw Obywatelskich wnioskiem z 18 września 2003 r. wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 1 pkt 1 w związku z art. 2 ustawy z dnia 8 lipca 1999 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 70, poz. 774) w zakresie, w jakim uniemożliwił z mocą wsteczną przyjęcie rzeczywistego

* Sentencja została ogłoszona dnia 15 marca 2005 r. w Dz. U. Nr 41, poz. 401.

przychodu osiągniętego przez emerytów i rencistów z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności, w kwocie niższej od przychodu stanowiącego podstawę wymiaru składki na ubezpieczenia społeczne w rozumieniu przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych, z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Z dniem 1 stycznia 1999 r. weszły w życie przepisy 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 emeryturach i rentach). W myśl art. 104 ust. 1 tej ustawy, prawo do emerytury lub renty ulega zawieszeniu albo świadczenia te ulegają zmniejszeniu na zasadach określonych w ustawie, w razie osiągania przychodu z tytułu działalności podlegającej obowiązkowi ubezpieczenia społecznego oraz z tytułu pełnienia określonej służby. Przychód, o którym mowa, to przychód w rozumieniu przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 ze zm.) – czyli kwoty należne z określonego tytułu, niepominione o koszty ich uzyskania.

W dniu 8 lipca 1999 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ustawa nowelizująca). Na mocy art. 1 pkt 1 tej ustawy dodany został do art. 104 ustawy o emeryturach i rentach ustęp 1a stanowiący, że „dla emerytów i rencistów prowadzących pozarolniczą działalność za przychód, o którym mowa w ust. 1, przyjmuje się przychód stanowiący podstawę wymiaru składki na ubezpieczenia społeczne w rozumieniu przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych”. Ustawa nowelizująca, w myśl jej art. 2, weszła w życie z dniem ogłoszenia, czyli 26 sierpnia 1999 r., z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 1999 r. (a zatem od dnia wejścia w życie nowelizowanej ustawy o emeryturach i rentach). Art. 104 ust. 1a ustawy o emeryturach i rentach oznacza, że dla emerytów i rencistów prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą za przychód przyjmuje się kwotę zadeklarowaną, nie niższą jednak niż 60% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w poprzednim kwartale (art. 18 ust. 8 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych; Dz. U. Nr 137, poz. 887 ze zm.).

Zdaniem Rzecznika nie można negować korzystnego charakteru regulacji wprowadzonej ustawą nowelizującą dla części emerytów i rencistów prowadzących działalność gospodarczą. Ich oświadczenie, że osiągają przychody na poziomie minimalnej podstawy wymiaru składki na ubezpieczenia społeczne (czyli w wysokości 60% przeciętnego wynagrodzenia za poprzedni kwartał), powoduje bowiem, że mogą osiągać dowolnie wysokie przychody, a mimo to ich prawo do świadczeń emerytalnych i rentowych nie ulegnie zawieszeniu lub zmniejszeniu (gdyż granicą zmniejszenia świadczeń jest uzyskiwanie 70% przeciętnego wynagrodzenia za poprzedni kwartał). Jednakże w niektórych przypadkach zastosowanie art. 104 ust. 1a ustawy o emeryturach i rentach wywołało ujemne dla uprawnionego skutki w postaci zawieszenia lub ograniczenia wysokości świadczeń. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, w których uprawniony do świadczeń emerytalnych lub rentowych uzyskuje przychody z kilku rodzajów działalności podlegającej obowiązkowi ubezpieczenia społecznego (np. ze stosunku pracy oraz z prowadzenia działalności gospodarczej).

Rzecznik wskazał, że Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wywodził z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego zasadę niedziałania prawa wstecz, znajdującą swe oparcie w takich wartościach jak bezpieczeństwo prawne i pewność obrotu prawnego oraz poszanowanie praw nabytych. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, zaskarżony przepis narusza zasadę niedziałania prawa wstecz i choć – zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego – nie można wykluczyć dopuszczalności odstąpienia od tej zasady, gdy przemawia za tym wymóg ochrony innej zasady konstytucyjnej (np. sprawiedliwości społecznej), to w niniejszym przypadku trudno wskazać wartość konstytucyjną, której ochrona uzasadniałaby wprowadzenie zaskarżonej regulacji z mocą wsteczną.

Rzecznik wskazał, że uprawnienia emerytalne i rentowe mają charakter prawa nabytego z tytułu ubezpieczenia w związku z określonym ustawowo okresem aktywności zawodowej i nie mogą być arbitralnie zmienione z mocą wsteczną. Zmiana sposobu rozliczania przychodów z działalności pozarolniczej, przeprowadzona w trakcie okresu rozliczeniowego, zaskoczyła świadczeniobiorców, którzy mieli prawo być przekonani, że rozliczenie uzyskiwanych przez nich przychodów zostanie dokonane wg przepisów obowiązujących od 1 stycznia 1999 r.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił również uwagę, że sądy powszechne, uznając niekonstytucyjność art. 104 ust. 1a ustawy o emeryturach i rentach w zakresie, w jakim stosuje się on z mocą wsteczną do sytuacji sprzed wejścia w życie ustawy nowelizującej, odmawiają stosowania tego przepisu (wskazał tu wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 27 lutego 2002 r., sygn. III AUa 1493/01). Taki stan prowadzi – w ocenie Rzecznika – do niepewności i może zagrozić zasadzie równego traktowania. Nie ma bowiem pewności, że wszystkie sądy orzekające w tego rodzaju sprawach postąpią podobnie i nie będą stosować tego przepisu. Poza tym nie wszyscy świadczeniobiorcy odwołali się do sądów od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych ograniczających ich świadczenia ze względu na treść przepisu art. 104 ust. 1a ustawy o emeryturach i rentach.

Wobec powyższego zasadne jest rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny wniosku o zbadanie zgodności zaskarżonych przepisów: art. 1 pkt 1 w związku z art. 2 ustawy nowelizującej z art. 2 Konstytucji.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 7 stycznia 2004 r. przedstawił stanowisko, że art. 1 pkt 1 w związku z art. 2 ustawy z dnia 8 lipca 1999 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 70, poz. 774) jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

Wskazał, że wnioskodawca nie neguje, iż regulacja zawarta w zaskarżonym przepisie korzystnie kształtuje sytuację części emerytów i rencistów. Prokurator Generalny zaznaczył, że wprowadzenie art. 104 ust. 1a ustawy o emeryturach i rentach z mocą wsteczną miało na celu niedopuszczenie – przy ustalaniu, czy wobec określonej grupy świadczeniobiorców zachodzą przesłanki do zawieszenia lub zmniejszenia świadczeń – stosowania przychodów bez odliczania kosztów ich uzyskania, jak to przewidywała regulacja obowiązująca od 1 stycznia 1999 r. Jego zdaniem, oceniając zakwestionowany przepis, nie można pominąć ewentualnych skutków uwzględnienia wniosku Rzecznika. Uznanie tego przepisu za niekonstytucyjny spowoduje utratę przezeń mocy obowiązującej. W konsekwencji, przy ustalaniu przesłanek ograniczenia lub zawieszenia świadczeń, dodatkowe zarobki uzyskiwane przez emerytów i rencistów po dniu 1 stycznia 1999 r. będą uwzględniane w kwocie przychodu brutto, co – jak wskazano wcześniej – było kwestionowane jako szczególnie niekorzystne.

Zdaniem Prokuratora Generalnego można mieć zastrzeżenia do poprawności legislacyjnej kwestionowanych przepisów, ale nie jest to równoznaczne z ich niekonstytucyjnością. Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, podkreślił on, że istnieją szczególne okoliczności uzasadniające dopuszczalność odstąpienia od zasady niedziałania prawa wstecz. Zasada ta nie stoi również na przeszkodzie przyznawaniu lub rozszerzaniu uprawnień z mocą wsteczną. Ponieważ kwestionowana regulacja była korzystna dla jej adresatów, nie może być mowy o naruszeniu art. 2 Konstytucji.

3. W piśmie z 27 stycznia 2004 r. Rzecznik Praw Obywatelskich ustosunkował się do stanowiska Prokuratora Generalnego.

Rzecznik wskazał, że nieporozumieniem jest przypisany mu przez Prokuratora pogląd, że przywrócenie stanu prawnego sprzed daty wejścia w życie kwestionowanych

przepisów miałyby doprowadzić do rozliczeń, za podstawę których przyjmowany byłby dochód rzeczywisty. Rzecznik wskazał natomiast, że po wejściu w życie zaskarżonych przepisów w lepszej sytuacji znaleźli się ci świadczeniobiorcy prowadzący działalność pozarolniczą, którzy – osiągając rzeczywisty przychód wyższy niż 60% przeciętnego wynagrodzenia – mogli zadeklarować osiągnięcie przychodu w kwocie równej temu wskaźnikowi. Oświadczenie takie powodowało, że ich świadczenia, niezależnie od faktycznie osiąganego przychodu, nie podlegały zmniejszeniu lub zawieszeniu. Pogorszyła się natomiast sytuacja tych świadczeniobiorców prowadzących pozarolniczą działalność, którzy osiągalni przychody niższe niż 60% przeciętnego wynagrodzenia, gdyż po wejściu w życie zaskarżonej regulacji nie mogli oni zgłaszać organom rentowym przychodów niższych niż 60% przeciętnego wynagrodzenia. Wsteczne wprowadzenie zaskarżonej regulacji uniemożliwiło części zarobkujących emerytów i rencistów dostosowanie się do nowej regulacji prawnej. Dotyczyło to zwłaszcza osób uzyskujących niewielkie przychody z dwóch lub większej liczby rodzajów działalności zarobkowej, które podlegają sumowaniu. Brak możliwości zadeklarowania realnego przychodu, niższego niż 60% przeciętnego wynagrodzenia, powodował często, niezgodne z zamiarem świadczeniobiorców i ze stanem rzeczywistym przekroczenie wysokości przychodu, którego konsekwencją było ograniczenie lub zawieszenie świadczeń emerytalnych lub rentowych.

4. W piśmie z 26 sierpnia 2004 r. przedstawił stanowisko Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Uznał on, że art. 1 pkt 1 w zw. z art. 2 ustawy z dnia 8 lipca 1999 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 70, poz. 774) jest niezgodny z art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim narusza zasadę niedziałania prawa wstecz.

Marszałek wskazał, że w stosunku do osób, dla których zaskarżona regulacja jest korzystna (czyli osiągających przychody w wysokości wyższej niż 60% przeciętnego wynagrodzenia), wejście w życie kwestionowanych przepisów z mocą wsteczną jest dopuszczalne. Na poparcie zajętego stanowiska Marszałek Sejmu powołał pogląd Trybunału Konstytucyjnego wyrażony w orzeczeniu z 25 września 2000 r. (sygn. K 26/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 186): „działanie prawa z mocą wsteczną, którego skutkiem jest polepszenie sytuacji niektórych adresatów normy prawnej przy równoczesnym niepogorszeniu sytuacji pozostałych adresatów, nie może być uznane za naruszenie konstytucyjnej zasady państwa prawnego”. Jednak – w ocenie Marszałka – w rozpoznawanej sprawie nie został spełniony warunek niepogorszenia sytuacji części adresatów normy prawnej. Precyzując swoje stanowisko, Marszałek stwierdził, że zarzut niezgodności zaskarżonych przepisów ustawy nowelizującej z art. 2 Konstytucji należy uznać za zasadny w zakresie, w jakim przepisy te pogorszyły sytuację prawną tych jego adresatów, którzy osiągają rzeczywiste przychody z tytułu działalności gospodarczej w wysokości mniejszej niż 60% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w poprzednim kwartale. Dotyczy to okresu od 1 stycznia do 26 sierpnia 1999 r.

5. W piśmie z 29 listopada 2004 r. Prezes Rady Ministrów przedstawił opinię dotyczącą ewentualnych skutków finansowych, jakie dla ustawy budżetowej wywołać mogłoby orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie uchylające zaskarżony przepis. Zdaniem Prezesa Rady Ministrów oszacowanie skali dodatkowych przychodów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu realizacji orzeczenia Trybunału o niekonstytucyjności kwestionowanych we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich przepisów nie wydaje się możliwe, ze względu na brak danych w zakresie osiągania przychodów przez emerytów i rencistów prowadzących działalność gospodarczą. W ocenie Prezesa Rady Ministrów, ewentualne stwierdzenie przez Trybunał niezgodności wskazanych przepisów z Konstytucją spowoduje dwojakiego rodzaju skutki. Z jednej

strony, dokonanie przez ZUS rozliczeń osiągniętych przez emerytów i rencistów w 1999 r. przychodów z pominięciem postanowień art. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej doprowadzi do sytuacji, w której część emerytów i rencistów pobrała świadczenia nienależne. Z drugiej natomiast strony, u części świadczeniobiorców zaistnieje zjawisko niedopłaty świadczeń, a konsekwencją tego będzie obowiązek ich wyrównania przez organ rentowy. Zdaniem Premiera nie jest obecnie możliwe przewidzenie tego, jak będzie się kształtowała relacja między opisanymi skutkami, a w szczególności stwierdzenie, czy będą się one równoważyć. Nie jest też wykluczone, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, usuwające z obowiązującego porządku prawnego zaskarżone przepisy, nie spowoduje dodatkowych wydatków, nieprzewidzianych w planach finansowych Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na 2005 r.

6. W piśmie z 18 lutego 2005 r. Prokurator Generalny zmodyfikował swoje wcześniejsze stanowisko, przedstawione w piśmie z 7 stycznia 2004 r., wyrażając pogląd, że przepis art. 1 pkt 1 w zw. z art. 2 ustawy nowelizującej jest niezgodny z art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim narusza zasadę niedziałania prawa wstecz.

Uzasadniając zmianę stanowiska, Prokurator Generalny podkreślił trafność argumentacji zawartej w pismach procesowych Rzecznika oraz pozostałych uczestników postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. W szczególności wskazał na stanowisko Marszałka Sejmu, z którego wynika, że w sprawie brak było szczególnych okoliczności usprawiedliwiających wprowadzenie regulacji, która, działając wstecz, pogarsza sytuację prawną części jej adresatów.

II

Na rozprawie 8 marca 2005 r. uczestnicy postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym podtrzymali generalnie swoje stanowiska wyrażone w pismach procesowych.

W toku rozprawy, uznając trafność argumentacji Rzecznika, przedstawiciele Sejmu i Prokuratora Generalnego doprecyzowali ostatecznie swoje stanowiska, ograniczając niezgodność zaskarżonych przepisów z art. 2 Konstytucji do zakresu, w jakim wywołały one niekorzystne skutki dla części jej adresatów.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Z dniem 1 stycznia 1999 r. utraciła moc obowiązującą ustawa z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 104, poz. 450 ze zm.; dalej: ustawa o rewaloryzacji). Ustawa ta wiązała skutek w postaci zawieszenia prawa do emerytury lub renty albo zmniejszenia należnych z wymienionych tytułów świadczeń z pojęciem dochodu. Przekroczenie przez osobę uprawnioną do renty lub emerytury wskazanych w ustawie kwot dochodów (progów dochodowych) skutkowało ograniczeniem świadczeń z tytułu emerytury bądź renty. Przesłanki zawieszenia praw do emerytury lub renty, a także przesłanki zmniejszenia świadczeń przysługujących osobom uprawnionym określone były przez przepisy art. 24 powołanej ustawy. Zgodnie z brzmieniem ustępu 3 wymienionego artykułu, emerytura lub renta inwalidzka ulegała zawieszeniu w całości w razie osiągnięcia wynagrodzenia lub dochodu z tytułów, o których mowa w art. 24 ust. 1 i 2, w kwocie wyższej niż 120% przeciętnego wynagrodzenia za kwartał kalendarzowy (ostatnio ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego). Natomiast w myśl ustępu 4

tegoż artykułu, w razie osiągnięcia wynagrodzenia lub dochodu z tytułów, o których mowa w ust. 1 i 2, w kwocie przekraczającej 60% kwoty przeciętnego wynagrodzenia za kwartał kalendarzowy, nie wyższej jednak niż 120% tej kwoty, emerytura i renta inwalidzka dla inwalidów I i II grupy ulegała zmniejszeniu o kwotę przekroczenia, nie większą niż określona w art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy o rewaloryzacji, a renta inwalidzka dla inwalidów III grupy – o kwotę przekroczenia, lecz nie więcej niż 75% tej kwoty określonej w art. 10 ust. 1 pkt 1.

Wprawdzie omawiane przepisy ubezpieczeniowe nie zawierały definicji pojęcia „dochód”, to jednak w orzecznictwie i doktrynie dominowało stanowisko, że należy posługiwać się takim jego znaczeniem, jakie nadają mu przepisy podatkowe, a konkretnie art. 10 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 1993 r. Nr 90, poz. 416 ze zm.). W konsekwencji przyjmowano, że dochód, o którym mowa w przepisach ustawy o rewaloryzacji, jest przychodem pomniejszonym o koszty jego uzyskania (tak SN w uchwale z 28 września 1994 r., sygn. II UZP 26/94, OSNP nr 12/1994, poz. 196, oraz w wyroku z 3 października 1996 r., sygn. II URN 25/96, OSNP nr 9/1997, poz. 154).

Z dniem 1 stycznia 1999 r. weszły w życie przepisy ustawy o emeryturach i rentach. W myśl art. 104 ust. 1 tej ustawy, prawo do emerytury lub renty ulega zawieszeniu lub świadczenia te ulegają zmniejszeniu, na zasadach określonych w ustawie, w razie osiągnięcia przychodu z tytułu działalności podlegającej obowiązkowi ubezpieczenia społecznego oraz z tytułu pełnienia określonej służby. Przepisy ustawy o emeryturach i rentach związały instytucję zawieszenia praw wynikających z emerytury lub renty i zmniejszenia świadczeń emerytalnych i rentowych z pojęciem przychodu. Pojęcie to obejmuje także koszty uzyskania przychodu, a zatem „odrywa się” od rzeczywistych dochodów emerytów i rencistów. Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 4 pkt 9 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, chodzi tutaj o przychody w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych z tytułu: „zatrudnienia w ramach stosunku pracy, pracy nakładczej, służby, wykonywania mandatu posła lub senatora, wykonywania pracy w czasie odbywania kary pozbawienia wolności lub tymczasowego aresztowania, pobierania zasiłku dla bezrobotnych i stypendium wypłacanych bezrobotnym oraz stypendium sportowego, a także z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności oraz umowy agencyjnej lub umowy zlecenia, jak również z tytułu współpracy przy tej działalności lub współpracy przy wykonywaniu umowy”. Zgodnie z treścią przepisu art. 14 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 ze zm.), za przychód z działalności, o której mowa w art. 10 ust. 1 pkt 3 (pozarolnicza działalność gospodarcza), uważa się kwoty należne, choćby nie zostały faktycznie otrzymane, po wyłączeniu wartości zwróconych towarów, udzielonych bonifikat i skont. U podatników dokonujących sprzedaży towarów i usług opodatkowanych podatkiem od towarów i usług, za przychód z tej sprzedaży uważa się przychód pomniejszony o należny podatek od towarów i usług.

Wskazana wyżej zmiana stanu prawnego spowodowała pogorszenie warunków wypłacania świadczeń emerytalnych i rentowych osobom uzyskującym przychody z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej (osiągających wysokie przychody, ale ponoszących również wysokie koszty ich uzyskania, niebrane pod uwagę przy ustalaniu, czy ich prawo do świadczeń ulega zawieszeniu lub zmniejszeniu). W efekcie skarg kierowanych przez te osoby podjęte zostały prace nad nowelizacją ustawy o emeryturach i rentach. W dniu 8 lipca 1999 r. Sejm uchwalił ustawę nowelizującą. Na mocy art. 1 pkt 1 tej ustawy do art. 104 ustawy o emeryturach i rentach dodany został ustęp 1a stanowiący, że: „dla emerytów i rencistów prowadzących pozarolniczą działalność za przychód, o którym mowa w ust. 1, przyjmuje się przychód stanowiący podstawę wymiaru składki na ubezpieczenia społeczne w rozumieniu przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych”.

Art. 104 ust. 1a ustawy o emeryturach i rentach określa, że dla emerytów i rencistów prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą za przychód przyjmuje się kwotę zadeklarowaną, nie niższą jednak niż 60% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w poprzednim kwartale (art. 18 ust. 8 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych). Zgodnie z art. 104 ust. 7 ustawy o emeryturach i rentach, prawo do świadczeń ulega zawieszeniu w razie osiągnięcia przychodu w kwocie wyższej niż 130% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia za kwartał kalendarzowy. Jeżeli natomiast osiągnięty przychód przekroczy 70% tej wartości, ale nie osiągnie 130% wartości przeciętnego wynagrodzenia, świadczenia emerytalne i rentowe ulegają odpowiedniemu zmniejszeniu (art. 104 ust. 8 ustawy o emeryturach i rentach). Świadczeniobiorcy prowadzący działalność gospodarczą sami deklarują kwotę uzyskanego z tego tytułu przychodu, od której opłacają składki na ubezpieczenia społeczne; z tym, że kwota ta nie może być niższa niż 60% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w poprzednim kwartale.

Zgodnie z art. 2 ustawy nowelizującej, weszła ona w życie z dniem ogłoszenia, czyli 26 sierpnia 1999 r., z mocą od 1 stycznia 1999 r. (a zatem od dnia wejścia w życie ustawy o emeryturach i rentach). Zdaniem Rzecznika, wprowadzenie omówionego przepisu z mocą wsteczną jest niezgodne z art. 2 Konstytucji, gdyż narusza wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego regułę *lex retro non agit*. Niekonstytucyjność wskazanych we wniosku przepisów została jednak przez Rzecznika ograniczona w ten sposób, że dotyczy tylko takiego zakresu przepisów, w jakim pogarszają one sytuację pewnej grupy jej adresatów, tj. tych emerytów i rencistów, których rzeczywisty przychód z prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej jest niższy od przychodu stanowiącego podstawę wymiaru składki na ubezpieczenia społeczne w rozumieniu przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych. W ocenie Rzecznika nie można też wskazać żadnej wartości konstytucyjnej, której ochrona pozwalałaby prawodawcy w analizowanym przypadku na odstępstwo od zakazu retroaktywnego działania prawa.

Rozstrzygając przedstawione we wniosku Rzecznika zagadnienie, Trybunał widzi potrzebę odniesienia treści normatywnej wyprowadzonej z zasady *lex retro non agit* na gruncie dotychczasowego orzecznictwa TK, do rezultatów analizy stosowania zaskarżonych przepisów w okresie poprzedzającym wejście w życie ustawy nowelizującej, tj. w okresie od 1 stycznia do 26 sierpnia 1999 r.

2. Zasada niedziałania prawa wstecz była wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Przekrojowej analizy wcześniejszego orzecznictwa odnoszącego się do zasady *lex retro non agit* Trybunał dokonał w wyroku z 3 października 2001 r. (sygn. K 27/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 209). W orzeczeniu tym Trybunał przypomniał, że zasada ta, będąca istotnym elementem systemów prawnych współczesnych państw demokratycznych, ma swoje korzenie w starożytności. W prawie rzymskim funkcjonowała już na gruncie Kodeksu Justyniana. W polskim porządku prawnym zasada *lex retro non agit* była przywołana już w XIV w. Była uznaną zasadą systemu prawnego II Rzeczypospolitej.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrzymuje się konsekwentnie jednolita linia rozumienia znaczenia zakazu retroaktywnego działania ustanowionej normy. W wyroku z 30 listopada 1988 r. (sygn. K 1/88, OTK w 1988 r., poz. 6, s. 81) Trybunał stwierdził, że: „Zasadę niedziałania prawa wstecz TK rozumie szerzej, nie tylko jako zakaz stanowienia norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń, które miały miejsce przed ich wejściem w życie i z którymi prawo nie wiązało dotąd skutków prawnych (zasada *lex retro non agit* we właściwym tego słowa znaczeniu), lecz także jako zakaz stanowienia intertemporalnych reguł, które mają określić treść stosunków prawnych powstałych pod rządami dawnych norm, a trwających w okresie wejścia w życie norm nowo ustanowionych, jeżeli reguły te wywołują ujemne prawne (a w

konsekwencji społeczne) następstwa dla bezpieczeństwa prawnego i poszanowania praw nabytych. (...) zasada zaufania do państwa wymaga, by mocy wstecznej nie nadawać przepisom, które regulują prawa i obowiązki obywateli i pogarszają ich sytuację prawną”.

Pod rządami Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Trybunał wielokrotnie przypominał, że „zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego zasada niedziałania prawa wstecz stanowi podstawę porządku prawnego. Kształtuje zasadę zaufania obywateli do państwa oraz stanowionego przez nie prawa. U podstaw tejże zasady leży wyrażona w art. 2 Konstytucji zasada demokratycznego państwa prawnego” (wyrok TK z 17 grudnia 1997 r., sygn. K 22/96, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 71). Trybunał Konstytucyjny podkreślał też, że „zasada *lex retro non agit* oraz zasada ochrony praw słusznie nabytych mają charakter zasad przedmiotowych, wyznaczających granice ingerencji władzy publicznej w sferę praw podmiotowych. Naruszenie tych zasad może uzasadniać zarzut niedopuszczalnego wkroczenia przez tę władzę w sferę konstytucyjnie chronionych praw lub wolności jednostki, co w konsekwencji prowadzi do stwierdzenia sprzecznego z porządkiem konstytucyjnym naruszenia tych praw lub wolności” (postanowienie TK z 17 lutego 1999 r., sygn. Ts 154/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 34). Trybunał stwierdzał też, że odstępstwo od zakazu retroaktywności jest dopuszczalne w szczególności wtedy, gdy „jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenionej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji” (wyrok TK z 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5). Działanie prawa wstecz nie oznacza naruszenia art. 2 Konstytucji, o ile tak wprowadzone przepisy polepszają sytuację prawną niektórych adresatów danej normy prawnej i zarazem nie pogarszają sytuacji prawnej pozostałych jej adresatów (por. przywołany przez Marszałka Sejmu wyrok TK z 25 września 2000 r., sygn. K 26/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 186).

3. W analizowanej sprawie nie budzi wątpliwości, że kwestionowana regulacja została wprowadzona z mocą wsteczną. Przyznają to zgodnie wszyscy uczestnicy postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. W świetle przedstawionych wyżej uwag dotyczących zasady nieretroaktywności, ocena konstytucyjności zaskarżonych we wniosku Rzecznika przepisów zależy od odpowiedzi na dwa pytania:

1) czy wprowadzona regulacja spowodowała pogorszenie sytuacji prawnej adresatów ustawy o emeryturach i rentach oraz, w przypadku twierdzącej odpowiedzi na to pytanie;

2) czy istnieją w rozważanej sprawie wartości konstytucyjne wymagające ochrony, których realizacja nie była możliwa bez retroaktywnego wprowadzenia zaskarżonych przepisów?

Ad 1. Dokonana przez Trybunał analiza procesu legislacyjnego, w wyniku którego doszło do uchwalenia zaskarżonej ustawy nowelizującej, nie pozostawia żadnych wątpliwości co do celu, jaki przyświecał projektodawcy kwestionowanej regulacji. Intencją ustawodawcy było polepszenie sytuacji emerytów i rencistów. Nowelizacja miała bowiem za zadanie zlikwidować niekorzystne skutki zmian stanu prawnego, wprowadzonych 1 stycznia 1999 r. ustawą o emeryturach i rentach, polegających na związaniu instytucji zawieszenia lub ograniczenia prawa do emerytury lub renty z kryterium „przychodu”, a nie – jak to było wcześniej – z pojęciem „dochodu”. Konsekwencją wprowadzenia opisanej wyżej zmiany było to, że osoby prowadzące działalność gospodarczą i osiągające z tego tytułu niski dochód, a wysoki przychód, pozbawiane były emerytury lub renty. Wprowadzenie kwestionowanych we wniosku Rzecznika przepisów z mocą wsteczną, tj. od 1 stycznia 1999 r., miało – w intencji twórców ustawy nowelizującej – stworzyć podstawę do wznowienia przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych wypłaty zmniejszonych bądź zawieszonych świadczeń z tytułu emerytury lub renty (zob. wystąpienie posła sprawozdawcy, 54. Sprawozdanie Stenograficzne z posiedzenia Sejmu III kadencji 7 lipca 1999 r.).

Intencji tej nie udało się ustawodawcy w pełni zrealizować. Zrealizowano ją w

odniesieniu do przeważającej grupy adresatów projektowanego rozwiązania, tj. do tych emerytów i rencistów, których rzeczywisty przychód osiągany z prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej przekraczał poziom minimalnej podstawy składki na ubezpieczenie społeczne. Zgodnie z brzmieniem art. 104 ust. 1a ustawy o emeryturach i rentach w zw. z art. 18 ust. 8 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe ubezpieczonych stanowi zadeklarowana kwota, nie niższa jednak niż 60% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w poprzedzającym kwartale.

Trybunał Konstytucyjny podziela wyrażony we wniosku Rzecznika pogląd, że nie można negować korzystnego charakteru tej regulacji dla części emerytów i rencistów prowadzących działalność gospodarczą. Ich oświadczenie, że osiągają przychody na poziomie minimalnej podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne, powoduje, że w rzeczywistości mogą osiągać dowolnie wysokie przychody.

Zaskarżone przepisy wprowadziły więc korzystne zmiany prawne dla większości ich adresatów. Jednakże w odniesieniu do pewnej grupy adresatów okazały się one niekorzystne. Należy się zgodzić z poglądem wyrażonym przez Rzecznika, że chodzi tu o tych emerytów i rencistów, którzy z tytułu prowadzenia działalności pozarolniczej uzyskują rzeczywisty przychód, który jest niższy niż ustalony jako minimalna podstawa wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne. Dotyczy to w szczególności sytuacji, gdy świadczeniobiorcy uzyskują dodatkowe przychody z kilku tytułów działalności podlegającej obowiązkowi ubezpieczenia społecznego albo gdy łączą zatrudnienie w ramach stosunku pracy z prowadzeniem działalności gospodarczej, a uzyskiwany z tej działalności przychód jest niższy niż 60% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w poprzedzającym kwartale. W konsekwencji wskazana grupa adresatów nie ma możliwości wykazania rzeczywistej kwoty przychodu i musi zadeklarować kwotę stanowiącą minimum podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne, co powoduje dolegliwości w postaci zawieszenia prawa do emerytury lub renty albo zmniejszenia należnego im z tego tytułu świadczenia (art. 104 ust. 7 i 8 ustawy o emeryturach i rentach).

Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd Marszałka Sejmu, który również podkreślił w uzasadnieniu swego stanowiska, że rozwiązanie przyjęte w art. 104 ust. 1a ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych jest korzystniejsze dla tych osób, które w okresie poprzedzającym wejście w życie ustawy nowelizującej osiągały z tytułu pozarolniczej działalności przychód w kwocie wyższej niż 60% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w poprzedzającym kwartale, ale pogarsza ono sytuację tych emerytów i rencistów, których rzeczywisty przychód osiągany w okresie od 1 stycznia do 26 sierpnia 1999 r. był niższy od przychodu stanowiącego minimalną podstawę składki na ubezpieczenie społeczne.

Nie można natomiast zgodzić się z poglądem Prokuratora Generalnego wyrażonym w piśmie z 7 stycznia 2004 r., że wprowadzona przez ustawę nowelizującą regulacja przewiduje rozwiązania korzystne dla wszystkich jej adresatów, a jej uchylenie na skutek wydania przez Trybunał orzeczenia o niekonstytucyjności spowoduje pogorszenie sytuacji prawnej adresatów. Trybunał nie podziela także zmodyfikowanego stanowiska przedstawionego przez Prokuratora Generalnego w piśmie z 18 lutego 2005 r. Zawarte tam twierdzenie o niezgodności zaskarżonych przez Rzecznika przepisów z art. 2 Konstytucji ma zbyt szeroki zakres. Nie uwzględnia bowiem faktu, że kwestionowana regulacja wprowadziła korzystne zmiany stanu prawnego w odniesieniu do części jej adresatów.

Zdaniem Trybunału nie można zasadnie kwestionować, ani też tracić z pola widzenia faktu, że istnieje taka grupa emerytów i rencistów, wobec której wprowadzenie zakwestionowanych we wniosku Rzecznika przepisów wywołało niekorzystne skutki, gdy chodzi o ich uprawnienia z tytułu emerytury lub renty. Chodzi o tych emerytów i rencistów, którzy osiągają rzeczywisty przychód w kwocie niższej od minimalnej podstawy składki na

ubezpieczenie społeczne, tj. obecnie kwoty wynoszącej 60% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w kwartale poprzedzającym.

Bezsporne jest, iż w określonych wypadkach wprowadzona regulacja pogorszyła sytuację emerytów i rencistów prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą. Dowodem jest stan faktyczny, na gruncie którego zapadło, przywołane we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, orzeczenie Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 27 lutego 2002 r. (sygn. III AUa 1493/01). W sprawie będącej przedmiotem orzeczenia Sądu Apelacyjnego organ rentowy, ustalając wielkość przychodu osiągniętego przez ubezpieczonego w 1999 r., nie zsumował faktycznie uzyskanych przez niego kwot wynagrodzeń z tytułu wykonywania umów zlecenia (4123 zł) oraz przychodu z tytułu pozarolniczej działalności, nie ustalił przychodu w jego rzeczywistej wysokości wynoszącej 2730 zł, lecz przyjął wysokość równą najniższej podstawie wymiaru składki na ubezpieczenia społeczne osób prowadzących taką działalność, tj. w kwocie 10 812,26 zł. Uczynił tak, opierając się na normie wynikającej z powołanego wcześniej art. 104 ust. 1a ustawy o emeryturach i rentach. Obliczony w ten sposób przychód wyniósł 14 935,26 zł i przekroczył kwotę 70% przeciętnego wynagrodzenia, co uzasadniło zmniejszenie pobieranej renty o kwotę przekroczenia, czyli 2320,26 zł.

W przywołanym wyroku Sąd Apelacyjny – uznając swoją kompetencję do odmowy zastosowania przepisu ustawy oczywiście sprzecznego z Konstytucją – odmówił zastosowania art. 104 ust. 1a ustawy o emeryturach i rentach, gdyż stwierdził, że przepis ten jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, ponieważ narusza zasadę *lex retro non agit*.

O kwestiach związanych z bezpośrednim stosowaniem Konstytucji przez sądy i kompetencji do stwierdzania niekonstytucyjności przepisów Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się wielokrotnie. Znamienne dla prezentowanego przez Trybunał poglądu jest stanowisko wyrażone w wyrokach z 4 października 2000 r. (sygn. P 8/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 189) i z 31 stycznia 2001 r. (sygn. P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5).

Abstrahując jednak od zagadnienia bezpośredniego stosowania Konstytucji przez sądy i ich związania przepisami rangi ustawowej – które to kwestie nie stanowią zasadniczego przedmiotu rozważań w niniejszej sprawie – należy stwierdzić, że opisany we wniosku Rzecznika przypadek sygnalizuje potrzebę zwrócenia przez Trybunał Konstytucyjny uwagi na zagadnienie bezpieczeństwa prawnego, które – jak trafnie zauważył Rzecznik – stanowi samoistną wartość porządku prawnego. Powołane orzeczenie Sądu Apelacyjnego dowodzi, że obecny stan prawny rodzi niebezpieczeństwo rozbieżnych rozstrzygnięć, a w konsekwencji prowadzi do zmniejszenia stanu bezpieczeństwa prawnego. Jest bowiem oczywiste, że jednostkowy fakt odmowy zastosowania przez sąd przepisu art. 104 ust. 1a ustawy o emeryturach i rentach nie oznacza, że analogicznie orzekać będą inne sądy. W przepisie nadającym ustawie nowelizującej moc wsteczną w okresie od 1 stycznia do 26 sierpnia 1999 r. tkwi więc poważne niebezpieczeństwo powstania niejednolitej wykładni i rozbieżnego orzecznictwa. Przepis, którego brzmienie powoduje powstanie poważnych rozbieżności interpretacyjnych prowadzących do niepewności prawa w sferze jego stosowania, nie może być uznany za spełniający standardy wynikające z art. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że wbrew przyświecającym ustawodawcy intencjom, zmierzającym do zlikwidowania niekorzystnych dla emerytów i rencistów skutków rozwiązań wprowadzonych ustawą o emeryturach i rentach, założony przez prawodawcę cel nie został w całości osiągnięty. Należy też nadmienić, że zamiar ustawodawcy nie został zrealizowany wobec tej części adresatów kwestionowanej regulacji, których rzeczywiste przychody są najniższe. Wejście w życie znowelizowanych przepisów oznaczało więc swoiste defaworyzowanie tej grupy emerytów i rencistów, która przypuszczalnie znajduje się w trudniejszej sytuacji materialnej.

Ad 2. Mimo dokonanego przez Trybunał ustalenia, że zaskarżone przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepisy pogorszyły sytuację prawną wskazanej grupy emerytów i rencistów, retroaktywne wprowadzenie zaskarżonych przepisów mogłoby zostać uznane za zgodne z art. 2 Konstytucji wówczas, gdyby możliwe było wskazanie innej konstytucyjnej wartości, której ochrona w rozważanej sprawie uzasadniałaby naruszenie takich wartości jak bezpieczeństwo prawne i pewność obrotu prawnego. W żadnym ze stanowisk uczestników postępowania wartość taka nie została wskazana. Nie dopatrył się jej również Trybunał Konstytucyjny. Zwłaszcza, że w toku całego procesu legislacyjnego, w wyniku którego doszło do uchwalenia zaskarżonej ustawy nowelizującej, podkreślano, że celem nowelizacji jest polepszenie sytuacji emerytów i rencistów, a wprowadzenie tego rozwiązania z mocą wsteczną spowoduje, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych będzie musiał „odwiesić” zmniejszone lub przywrócić zawieszony świadczenia.

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że kilkakrotnie zajmował się zmianami dokonywanymi w przepisach dotyczących zaopatrzenia emerytalnego i rentowego. Odnosząc się do zakazu wprowadzania zmian z mocą wsteczną, Trybunał podkreślał, że: „przestrzeganie tej zasady ma szczególne znaczenie w sytuacji, w której ma miejsce zmiana dotychczas obowiązujących przepisów, zwłaszcza zaś tych, które znalazły już zastosowanie jako czynnik kształtujący sytuację prawną ich adresatów. Nowelizowane przepisy normują sytuację emerytów, a więc osób o ograniczonej zdolności adaptacyjnej do zmienionej sytuacji. Nie ulega wątpliwości, że regulacje dotyczące wpływu podjętego zatrudnienia i uzyskiwania innych dochodów na prawo do świadczeń emerytalnych są istotnym elementem stosunku ubezpieczeniowego. (...) Choć zatem formalnie nie dochodzi tu do ograniczenia prawa do wyboru miejsca pracy, to jednak ograniczanie w związku z podjęciem zatrudnienia świadczeń emerytalno-rentowych faktycznie oddziałuje na realizację tego gwarantowanego w konstytucji prawa podmiotowego. Uzasadnia to szczególnie silną potrzebę zapewnienia stabilności przepisów normujących te elementy treści stosunku łączącego emeryta z zakładem ubezpieczeń, które określają ograniczenie prawa do świadczeń. Co prawda trudno mówić o nabytym «prawie do nieograniczania świadczeń emerytalno-rentowych» z uwagi na osiągnięcie innych dochodów, jednakże wprowadzenie co do emerytów (...) nowej, a niekorzystnej dla nich regulacji, stanowi naruszenie zasady ochrony zaufania do państwa i prawa, biorąc pod uwagę zarówno sytuację tych osób, które wprost zostały nią dotknięte (przez ograniczenie przyznanych im świadczeń), jak i tych, które licząc się z tą regulacją zrezygnowały z podjęcia lub dalszego wykonywania pracy. Pogorszenie sytuacji prawnej adresatów kwestionowanych przepisów stanowi naruszenie bezpieczeństwa prawnego, należącego również do wartości objętych ochroną opartą na art. 2 konstytucji” (wyrok z 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165; podobnie też w wyroku z 5 listopada 2002 r., sygn. P 7/01, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 80).

Ponieważ dla wielu świadczeniobiorców wprowadzona z mocą wsteczną regulacja była korzystna, Trybunał uznał zaskarżone przepisy za niekonstytucyjne wyłącznie w zakresie, w jakim z mocą wsteczną – a zatem w okresie od 1 stycznia 1999 r. do 26 sierpnia 1999 r. – obowiązywały w stosunku do osób, które w tym okresie, będąc uprawnionymi do świadczeń emerytalnych lub rentowych na gruncie ustawy o emeryturach i rentach, osiągały przychody z działalności pozarolniczej w wysokości niższej niż określona w zaskarżonym przepisie art. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.