

**Dz.U. 1997 Nr 145 poz. 983**

**WYROK**

**TRYBUNAŁU KONSTITUCYJNEGO**

**z dnia 27 listopada 1997 r.**

**Sygn. akt U. 11/97**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Janusz Trzciniński – przewodniczący

Wojciech Sokolewicz

Andrzej Zoll – sprawozdawca

Joanna Szymczak – **Protokolant**

po rozpoznaniu 27 listopada 1997 r. na rozprawie sprawy z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Ministra Pracy i Polityki Socjalnej i Prokuratora Generalnego o zbadanie zgodności:

- a) § 2 i § 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 5 maja 1997 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad zawieszania lub zmniejszania emerytury i renty (Dz.U. Nr 47 poz. 310) z art. 2 i 7 Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483),
- b) § 1 ust. 1 lit.b rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 5 maja 1997 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad zawieszania lub zmniejszania emerytury i renty (Dz.U. Nr 47 poz. 310) z art. 2, 7 i 31 ust. 3 Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483) oraz art. 24 ustawy z dnia 17 października 1991 r. o

rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 104, poz. 450; zm.: z 1992 r. Nr 21 poz. 84; z 1993 r. Nr 127, poz. 583, Nr 129, poz. 602; z 1994 r. Nr 84, poz. 385; z 1995 r. Nr 4 poz. 17, Nr 95, poz. 473, Nr 138, poz. 681; z 1996 r. Nr 87, poz. 395, Nr 100, poz. 461, Nr 136, poz. 636, Nr 147, poz. 687; z 1997 r. Nr 30, poz. 164)

o r z e k a:

**1. § 2 oraz § 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 5 maja 1997 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad zawieszania lub zmniejszania emerytury i renty (Dz.U. Nr 47 poz. 310) w zakresie obejmującym § 1 pkt 1 lit.b są niezgodne z art. 2 Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483) przez to, iż naruszyły wynikający z zasady państwa prawnego nakaz ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa wyrażający się w zakazie retroaktywnego działania prawa oraz nakazie ochrony praw słusznie nabytych jak również nakazie stosowania odpowiedniego okresu dostosowawczego dla regulacji w sposób istotny modyfikujących zakres dotychczasowych praw i obowiązków obywateli oraz naruszyły nakaz dostatecznej określoności regulacji ograniczających prawa i wolności obywatelskie,**

**2. § 2 oraz § 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej powołanego w pkt 1 Wyroku, nie jest niezgodny z art. 7 Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483),**

**3. § 1 ust. 1 lit. b rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej powołanego w pkt 1 wyroku nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 konstytucji,**

**4. § 1 ust. 1 lit. b rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej powołanego w pkt. 1 wyroku nie jest niezgodny z art. 24 ustawy z dnia 17**

**października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw** (Dz.U. Nr 104, poz. 450; zm.: z 1992 r. Nr 21 poz. 84; z 1993 r. Nr 127, poz. 583, Nr 129, poz. 602; z 1994 r. Nr 84, poz. 385; z 1995 r. Nr 4 poz. 17, Nr 95, poz. 473 i Nr 138, poz. 681; z 1996 r. Nr 87, poz. 395, Nr 100, poz. 461, Nr 136, poz. 636, Nr 147, poz. 687; z 1997 r. Nr 30, poz. 164)

### **Uzasadnienie:**

Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 17 czerwca 1997 r. złożył do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności § 2 i § 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 5 maja 1997 r. zmieniającego rozporządzenie tegoż Ministra z dnia 22 lipca 1992 r. w sprawie szczegółowych zasad zawieszania lub zmniejszania emerytury i renty (Dz.U. Nr 47 poz. 310), z art. 1 i 3 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władz ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84 poz. 426; zm.: z 1995 r. Nr 38 poz. 148 i Nr 150, poz. 729; z 1996 r. Nr 106, poz. 488). Rzecznik zarzucił również, iż § 1 ust. 1 lit.b zaskarżonego rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 5 maja 1997 r. narusza art. 1 i 3 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władz ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84 poz. 426; zm.: z 1995 r. Nr 38 poz. 148, Nr 150, poz. 729; z 1996 r. Nr 106, poz. 488) a także art. 24 ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 104, poz. 450; zm.: z 1992 r. Nr 21 poz. 84; z 1993 r. Nr 127, poz. 583, Nr 129, poz. 602; z 1994 r. Nr 84, poz. 385; z 1995 r. Nr 4 poz. 17, Nr 95, poz. 473; Nr 138, poz. 681; z 1996 r. Nr 87, poz. 395, Nr 100, poz. 461, Nr 136, poz. 636, Nr 147, poz. 687; z 1997 r. Nr 30, poz. 164).

Na rozprawie 27 listopada 1997 r. wnioskodawca sprecyzował wniosek uznając, że podstawą kontroli zaskarżonych przepisów winny być art. 2, 7 i 31 ust. 3 Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483).

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich zmiana, jaka nastąpiła w regulacjach odnoszących się do zasad zawieszania lub zmniejszania emerytur ma charakter ograniczający dotychczasowe uprawnienia emerytalno-rentowe. Według Rzecznika Praw Obywatelskich polega ona bowiem na włączeniu w pojęcie dochodu lub wynagrodzenia, od którego osiągnięcia zależy zawieszenie lub zmniejszenie świadczeń rentowo-emerytalnych przez osoby uprawnione, także kosztów uzyskania owego dochodu lub wynagrodzenia. Dotychczas obowiązujące regulacje nie przewidywały takiej możliwości, a wysokość dochodów lub wynagrodzeń od osiągnięcia których zależało zawieszenie lub zmniejszenie wspomnianych świadczeń emerytalno-rentowych, liczona była z pominięciem kwot stanowiących koszty uzyskania tych dochodów lub wynagrodzeń.

W związku z powyższym Rzecznik Praw Obywatelskich, nie kwestionując samej istoty zmian, zarzucił wymienionym wcześniej przepisom określającym czas wejścia ich w życie oraz czasowy zakres obowiązywania wprowadzonych zmian, iż naruszyły konstytucyjne standardy wprowadzania regulacji uszczuplających dotychczasowe prawa i wolności obywatelskie, w tym w szczególności prawa nabyte w zakresie świadczeń emerytalno-rentowych. Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał w szczególności, iż zgodnie z § 2 rozporządzenia MPiPS z 5 maja 1997 r. nowe sposoby ustalania okoliczności, od których zależy zawieszenie lub zmniejszenie świadczeń emerytalnych odnosić się ma do wynagrodzeń i dochodów osiągniętych przez osoby uprawnione poczynając od roku 1996. W związku z tym, iż nowy sposób obliczania owego dochodu czy wynagrodzenia ma charakter mniej korzystny dla osób uprawnionych, wspomniana zmiana, ogłoszona w Dzienniku Ustaw z 16 maja 1997, a wchodząca w życie po upływie 14 dni od tej daty, w sposób oczywisty naruszyła konstytucyjny zakaz retroaktywnego stanowienia prawa przewidującego ograniczenie dotychczasowych praw lub wolności obywatelskich. Rzecznik Praw Obywatelskich podkreśla, iż przyjęty przez Ministra Pracy i polityki Socjalnej sposób zmodyfikowania zasad zawieszania lub zmniejszania emerytur i rent nie pozwolił osobom uprawnionym na dostosowanie swego postępowania w zakresie dochodów uzyskanych w pierwszej połowie 1996 r. do treści zmienionego prawa. Takie działanie organu administracji państwowej prowadzi do podważenia zaufania emerytów i rencistów do państwa.

Te same zarzuty Rzecznik Praw Obywatelskich stawia regulacji zawartej w § 3 kwestionowanego rozporządzenia MPiPS, w której przewidziano 14 dniową *vacatio legis*.

Zdaniem Rzecznika termin ten jest absolutnie niewystarczający dla dostosowania się przez osoby objęte zakresem nowej regulacji do nowych warunków normatywnych. Przesądza o tym charakter stosunków prawnych objętych tymi regulacjami.

Nie bez znaczenia dla oceny intensywności naruszenia zasady zaufania obywateli do państwa jest również fakt, iż w okresie poprzedzającym wydanie zaskarżonych przepisów ukształtowało się jednolite orzecznictwo sądowe, w myśl którego kosztów uzyskania nie wlicza się do dochodów i wynagrodzeń od których uzyskania zależy zawieszenie lub zmniejszenie należnych świadczeń emerytalno-rentowych. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich osoby zainteresowane oczekiwały raczej w tej sytuacji generalnej zmiany przepisów potwierdzającej linię orzecniczą sądów powszechnych.

Rzecznik Praw Obywatelskich podniósł nadto, iż zmiana zawarta w § 1 pkt 1 lit.b rozporządzenia MPiPS z 5 maja 1997 r. polega na wprowadzeniu do § 1 ust. 1 rozporządzenia MPiPS z 22 lipca 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad zawieszania lub zmniejszania emerytury i renty, innego kryterium obliczania dodatkowych dochodów lub wynagrodzeń osoby uprawnionej do świadczeń emerytalno-rentowych, niż to które zawarte jest w art. 24 ustawy z 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw, stanowiącym ustawową podstawę do zawieszania lub zmniejszania świadczeń emerytalno-rentowych. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich sytuacja taka oznacza sprzeczność aktu niższego rzędu z aktem wyższego rzędu, co stanowi pogwałcenie zasady legalizmu zawartej w art. 1 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy.

Rzecznik Praw Obywatelskich zarzucił również regulacji zawartej § 1 ust. 1 zakwestionowanego rozporządzenia MPiPS z 5 maja 1997 r. naruszenia nakazu stanowienia prawa w sposób zrozumiały dla jego adresatów. Wprowadzone w zmienionym przepisie rozporządzenia odesłanie do art. 7 ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw nie pozwala, jego zdaniem, jednoznacznie ustalić sensu normatywnego tego odesłania ze względu na skomplikowaną treść tego ostatniego przepisu. Oznacza to naruszenie zasady praworządności wyrażonej w art. 3 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy.

Minister Pracy i Polityki Socjalnej w piśmie z 23 lipca 1997 r. nie podzielił zarzutów stawianych przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Zdaniem Ministra

rozporządzenie z 22 lipca 1992 r. w sprawie szczegółowych zasad zawieszania lub zmniejszania emerytury i renty nigdy nie stanowiło, że kwotę dochodu emeryta z pracy zarobkowej ustala się po odliczeniu kosztów uzyskania. Zmiana dokonana w rozporządzeniu MPiPS z 5 maja 1997 r. ma charakter wyłącznie redakcyjny i miała na celu wyeliminowanie sporów interpretacyjnych. Minister Pracy i Polityki Socjalnej powołał się w tym zakresie na jednolitą praktykę organów rentownych, konsekwentną od 1992 r., tj. od wejścia w życie rozporządzenia MPiPS z 22 lipca 1992 r. W tej sytuacji nie można mówić o naruszeniu zasady bezpieczeństwa prawnego oraz zaufania obywateli do państwa, jak również o przełamaniu zakazu retroaktywnego stanowienia prawa, skoro zakwestionowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich regulacja nie zawierała żadnej zmiany normatywnej w stosunku do poprzednio obowiązującego stanu prawnego. Obowiązujące przepisy prawa odnoszące się do kwestii zawieszania lub zmniejszania świadczeń emerytalno rentowych zarówno przed, jak i po nowelizacji z 5 maja 1997 r. nie dawały podstaw do przyjmowania, iż używane w nich pojęcie dochodu lub wynagrodzenia obejmowało wyłącznie kwoty netto po odliczeniu kosztów uzyskania.

W przekazanym Trybunałowi Konstytucyjnemu stanowisku z 31 lipca 1997 r. Prokurator Generalny nie podzielił zarzutów Rzecznika Praw Obywatelskich. Wskazał natomiast, iż kwestionowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich zmiana rozporządzenia MPiPS z 22 lipca 1992 r. w sprawie szczegółowych zasad zawieszania lub zmniejszania emerytury i renty nie miała charakteru merytorycznego, a sprowadzała się wyłącznie do usunięcia sformułowania uznanego przez Sąd Najwyższy za nieprecyzyjne. Nowa redakcja § 1 rozporządzenia nie doprowadziła więc do niekorzystnych zmian w sytuacji emerytów i rencistów, ani nie stanowiła dla nich zaskoczenia, co jednoznacznie przemawia przeciwko zarzutowi naruszenia zasady państwa prawnego przez przełamanie zakazu retroaktywnego stanowienia prawa oraz zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez państwo prawa.

Trybunał zważył co następuje:

Rzecznik Praw Obywatelskich uczynił przedmiotem swojego wniosku trzy przepisy rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 5 maja 1997 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad zawieszania lub zmniejszania emerytury i renty – § 2, 3 oraz 1 pkt 1 lit.b. W uzasadnieniu swego wniosku stwierdza równocześnie, iż

zmiany, jakie wprowadzone zostały poprzez § 1 pkt 2 i 3 wspomnianego rozporządzenia, a polegające na zmodyfikowaniu treści § 1 ust. 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 22 lipca 1992 r. w sprawie szczegółowych zasad zawieszania lub zmniejszania emerytury i renty, jak również na dodaniu do tego przepisu nowego ustępu 5, nie stanowią przedmiotu jego wniosku.

Ograniczenie to sugeruje, iż przedmiotem wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich pozostaje § 2 i § 3 w zakresie, w jakim oba te przepisy odnoszą się do zmian wprowadzonych w § 1 rozporządzenia nowelizacyjnego. Zmiany te, na co zresztą wskazuje Rzecznik, są następujące:

a) w § 1 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 22 lipca 1992 r. w sprawie szczegółowych zasad zawieszania lub zmniejszania emerytury i renty skreślono zwrot „bez uwzględnienia składników wynagrodzenia, których nie przyjmuje się do ustalenia podstawy wymiaru emerytury i renty”,

b) na końcu tego przepisu dodano zwrot „w kwotach przyjmowanych w myśl art. 7 ustawy do podstawy wymiaru emerytur i rent”.

Analiza zarzutów sformułowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich prowadzi jednak do wniosku, iż przedmiotem wątpliwości Rzecznika jest wyłącznie ta druga zmiana, wprowadzona przez § 1 pkt 1 lit.b rozporządzenia nowelizacyjnego. Rozbicie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich na dwa odrębne punkty sprowadza się w istocie do zakwestionowania przepisów intertemporalnych zawartych w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 5 maja 1997 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad zawieszania lub zmniejszania emerytury i renty w zakresie w jakim dotyczą zmiany wprowadzonej w § 1 pkt 1 lit.b oraz niezależnie od tego zakwestionowania samej istoty owej zmiany w perspektywie zarówno przepisów konstytucyjnych, jak i regulacji zawartej w art. 24 ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw.

Zawarta w § 1 pkt 1 lit.b rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 5 maja 1997 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad zawieszania lub zmniejszania emerytury i renty zmiana § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 22 lipca 1992 r. w sprawie szczegółowych zasad zawieszania lub zmniejszania emerytury i renty polega na tym, iż dookreślono pojęcie dochodu i

wynagrodzenia uwzględnianych przy ustalaniu, czy wystąpiły okoliczności powodujące zawieszenie lub zmniejszenie emerytury i renty. O ile bowiem przed nowelizacją jedynym bliższym określeniem pojęcia dochodu (wynagrodzenia) było wskazanie zawarte w ust. 3, iż chodzi wyłącznie o dochód faktycznie uzyskany w danym roku kalendarzowym, o tyle po nowelizacji dochód ten ma być uwzględniany w kwotach przyjmowanych w myśl art. 7 ustawy z 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw do podstawy wymiaru emerytur i rent. Odesłanie to ma nader ogólny charakter uprawniający do przyjęcia różnorodnych interpretacji treści wprowadzonej definicji dochodu. Jednym z możliwych wyników wykładni tego odesłania jest przyjęcie, iż dochód, od którego uzależnione jest zawieszenie lub zmniejszenie świadczeń emerytalnych ma być wyrażony kwotą ustalaną w taki sposób, jak czyni się do dla określenia podstawy emerytury lub renty. W tym przypadku zaś chodzi o dochód lub wynagrodzenie, które objęte jest obowiązkiem uiszczania składek na poczet ubezpieczenia społecznego. Zgodnie zaś z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 1990 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 25 poz. 86 ze zm.) podstawą wymiaru składek jest dochód (wynagrodzenie) łącznie z kosztami jego uzyskania (por. §7 ust. 1 rozporządzenia). Taką interpretację zmian wprowadzonych w zakwestionowanym przez Rzecznika Praw Obywatelskich rozporządzeniu MPiPS zgodnie przyjmują wszystkie strony postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, jakkolwiek ze względu na nieprecyzyjny charakter odesłania do art. 7 ustawy z 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw, jest to jedynie jedna z możliwych interpretacji.

Istota problemu przedstawionego do oceny Trybunałowi Konstytucyjnemu przez Rzecznika Praw Obywatelskich sprowadza się do oceny, czy regulacje intertemporalne zawarte w rozporządzeniu nowelizacyjnym MPiPS z 5 maja 1997 r. spełniają konstytucyjne kryteria stanowienia przepisów pogarszających dotychczasową sytuację podmiotów objętych tymi przepisami. Poza zakresem tej oceny pozostaje natomiast kwestia, czy dochód, którego osiągnięcie powoduje zawieszenie lub zmniejszenie świadczeń emerytalnych, powinien być naliczany łącznie z kosztami jego uzyskania, czy też bez. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 11 lutego 1992 r. (*K. 14/91*, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 7) na gruncie reguł konstytucyjnych dopuszczalne jest co do zasady ograniczenie prawa do uzyskania świadczeń emerytalno rentowych w sytuacji uzyskiwania innych dochodów, w tym wynagrodzenia z tytułu pracy. Trybunał



Konstytucyjny wskazał jednocześnie, iż zawieszenie lub ograniczenie tych świadczeń nie powinno być zbyt restryktywne, tzn. nie powinno przekraczać określonej miary. Ustawowe ograniczenia pobierania świadczeń podlegają w związku z tym ocenie z punktu widzenia zasady proporcjonalności i niearbitralności. Trybunał uznał również, iż w tak wykreślonych granicach ustawodawca posiada swobodę w określeniu konkretnych przesłanek zawieszania lub ograniczania świadczeń emerytalno-rentowych przez osoby uzyskujące dodatkowy dochód lub wynagrodzenie.

Kwestią zasadniczą dla rozstrzyganej przez Trybunał Konstytucyjny sprawy ma natomiast ustalenie, czy zmiana wprowadzona przez Ministra Pracy i Polityki Socjalnej ma charakter zmiany normatywnej dokonanej zgodnie z konstytucyjnymi standardami stanowienia regulacji odnoszących się do praw i wolności obywatelskich.

Niezależnie od sporów interpretacyjnych, jakie powstały w związku ze stosowaniem przepisów określających zasady zawieszania lub zmniejszania emerytur i rent zawartych w rozporządzeniu MPiPS z 22 lipca 1992 r. jeszcze przed ich nowelizacją z 5 maja 1997 r. należy stwierdzić, iż ukształtowało się w tym zakresie jednolite stanowisko sądów powszechnych, potwierdzone kolejnymi uchwałami SN (*z 28 września 1994 r., II UZP 26/94* oraz *z 24 października 1996 r., II UZP 19/96*) w sposób jednoznaczny interpretujące użyte w rozporządzeniu MPiPS z 22 lipca 1992 r. pojęcie „faktycznego dochodu” jako dochodu netto, a więc dochodu po odliczeniu kosztów jego uzyskania. Przynajmniej więc od daty wydania tych uchwał można mówić o pełnej jednolitości orzecznictwa sądowego w kwestii interpretacji § 1 ust. 1 i 3 rozporządzenia z lipca 1992 r., choć także analiza prawomocnych orzeczeń zapadających w sądach powszechnych w całym roku 1996 r. pozwala stwierdzić, iż nie było w ich orzecznictwie szczególnych kontrowersji w rozumieniu pojęcia dochodu (por. orzeczenia: *wyrok SN z 3 października 1996 r., II URN 25/96*, *wyrok SN z 19 września 1996 r., II URN 21/96*, *wyrok SA w Katowicach z 25 stycznia 1996 r., III Aur 1141/96*, *wyrok SA w Krakowie z 16 stycznia 1997 r., III Aur 525/96*).

Wprowadzona przez Ministra Pracy i Polityki Socjalnej nowelizacja § 1 ust. 1 rozporządzenia z 22 lipca 1997 r. w sposób wymagający zastosowania skomplikowanych zabiegów interpretacyjnych (co będzie jeszcze przedmiotem dalszych rozważań) zmodyfikowała treść normatywną tego przepisu, tak by pod pojęciem „faktycznego dochodu” użytego w rozporządzeniu należało przyjmować dochód łącznie z kosztami jego

uzyskania. Celem więc dokonanej nowelizacji (czego zresztą nie ukrywa w swoim piśmie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej) było odejście od interpretacji przyjętej w orzecznictwie sądowym na gruncie dotychczas przepisów, i to odejście zmierzające do ograniczenia praw do świadczeń emerytalno-rentowych.

W związku z powyższym należy stwierdzić, co następuje:

W utrwalonym już orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, wyrażona w art. 1 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy, zasada państwa prawnego daje podstawę do wnioskowania o konstytucyjnej ochronie zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa, z czego z kolei wyprowadzać można dwie podstawowe dla państwa prawnego zasady: zakaz stanowienia norm prawnych o retroaktywnym charakterze, pogarszających sytuację ich adresatów oraz zakaz naruszania praw słusznie nabytych pod rządami dawnego prawa. Uzupełnieniem obu tych zakazów jest obowiązek ustanowienia określonego okresu dostosowawczego, zwanego *vacatio legis*, tym dłuższego im większe trudności mogą wiązać się z ułożeniem i zaplanowaniem ważnych spraw życiowych z uwzględnieniem wymagań stawianych w nowych regulacjach prawnych.

Kluczowego dla wszystkich wyżej przedstawionych zasad pojęcia zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa nie można rozumieć li tylko w sensie abstrakcyjnym. Tak bowiem, jak nie może podlegać ochronie zaufanie do przepisów w sposób oczywisty niegodziwych, wykluczających słuszny charakter nabytych praw, tak również ochronie konstytucyjnej podlegać musi zaufanie obywateli nie tylko do litery prawa ale przede wszystkim do sposobu jego interpretacji przyjmowanej w praktyce stosowania prawa przez organy państwa, zwłaszcza, gdy praktyka jest jednolita i trwała w określonym okresie czasu, zaś przepisy na gruncie których owa praktyka została ukształtowana nie pozwalają na przyjęcie jej oczywistej bezzasadności. Określając treść konstytucyjnej zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa nie może ignorować podstawowego faktu, iż w świadomości społecznej treść prawa rozpoznawana jest przede wszystkim ze sposobu jego interpretacji w praktyce stosowania prawa przez organy państwowe.

Zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują: Sąd Najwyższy, sądy powszechne i sądy szczególne.

Art. 178 stanowi zaś, iż sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko konstytucji i ustawom. Takie usytuowanie sądownictwa w konstytucyjnym ustroju Rzeczypospolitej Polskiej z równoczesnym przyjęciem konstytucyjnego prawa każdego obywatela do niezawisłego sądu, jednoznacznie wskazuje, iż ostatecznym arbitrem pomiędzy obywatelem a organami administracji publicznej w sporach wynikłych na tle różnej interpretacji obowiązujących przepisów prawa są sądy. W tym kontekście za błędną należy uznać tezę o możliwości różnic interpretacyjnych pomiędzy poszczególnymi organami administracji publicznej a sądami. Odmowa podporządkowania się przez organy administracji orzeczeniom sądów powszechnych i nierespektowanie wydawanych w konkretnych sprawach wyroków, stanowi drastyczne pogwałcenie podstawowych zasad praworządności obowiązujących w państwie prawa. Ową nadrzędną rolę sądowej wykładni obowiązującego prawa podkreśla szereg instytucji prawnych – odnośnie zakresu działania Ministra Pracy i Polityki Socjalnej jest nią instytucja przewidziana w art. 13 pkt 3 w zw. z art. 16 ust. 1 i 2 ustawy z 20 września 1984 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. Nr 13 poz. 48 ze zm.) umożliwiająca złożenie wniosku o podjęcie przez rozszerzony skład SN uchwały mającej na celu wyjaśnienie określonego pojęcia użytego w regulacjach prawnych. Podobną funkcję spełniała i spełnia nadal na gruncie obowiązującej konstytucji wykładnia konstytucji i ustaw dokonywana przez Trybunał Konstytucyjny.

Sprawowany przez sądy wymiar sprawiedliwości polega na zastosowaniu do konkretnych i indywidualnych wypadków norm ogólnych i abstrakcyjnych, których stanowienie zastrzeżone zostało do wyłącznej kompetencji organów ustawodawczych, a z ich upoważnienia także dla organów wykonawczych. Organ stanowiący prawo ma za zadanie takie ukształtowanie jego treści by w sposób jednoznaczny wyrażało określone normy prawne, realizujące zakładane cele społeczne. W przypadku wszakże wydania przepisów o niejednoznacznej treści podmiot stanowiący prawo ryzykuje, iż respektująca przyjęte zasady interpretacji wykładnia owych przepisów może różnić się od tego znaczenia, jakie chciał im przypisać. Ryzyko to wszakże nie może obciążać podmiotów będących adresatami norm zawartych w tych przepisach, szczególnie zaś wówczas gdy odnoszą się one do materii praw i wolności obywatelskich. Osoby takie muszą wówczas działać w zaufaniu do znaczenia jakie nadaje obowiązującym przepisom te organy państwa, które w sposób ostateczny decydują o treści konkretnych praw i obowiązków obywateli. W państwie opartym o zasadę trójpodziału władzy kompetencja ta złożona została w ręce sądów.

W przypadku więc, gdy wykładnia określonych przepisów w orzecznictwie sądowym odbiega od zakładanych przez podmiot stanowiący prawo znaczeń normatywnych, podmiot ten może wprowadzić stosowną modyfikację przepisów wyjaśniając i precyzując ich znaczenie – musi wszakże wówczas respektować ukształtowane już wcześniej zaufanie obywateli do treści obowiązującego prawa, a tym samym musi brać pod uwagę wynikające z zasady ochrony tego zaufania dyrektywy zakazu retroaktywności, określenia dostatecznego *vacatio legis* i zakazu naruszenia praw słuszenie nabytych.

W przedstawionej do oceny Trybunałowi Konstytucyjnemu przez Rzecznika Praw Obywatelskich sprawie co najmniej od początków 1996 r. w orzecznictwie sądów powszechnych ukształtował się pogląd, iż pod pojęciem faktycznego dochodu, którego uzyskanie przez osobę uprawnioną do świadczeń emerytalno–rentowych może powodować zawieszenie lub zmniejszenie tych świadczeń, należy rozumieć wyłącznie dochód netto, bez uwzględniania kosztów przychodu. Wykładnia taka ze względu na niejednoznaczność regulujących tę kwestię przepisów nie jest ani oczywiście niesłuszna ani bezzasadna. W oparciu o tę wykładnię osoby uprawnione do otrzymywania określonych świadczeń kształtowały odpowiednio swoje sprawy życiowe wchodząc niejednokrotnie w skomplikowane stosunki prawne związane z wykonywaniem pracy, umów zlecenia czy też prowadzeniem działalności gospodarczej. Szereg z tych osób podejmował wspomniane powyżej czynności działając w zaufaniu do wyroków sądowych zapadłych w ich konkretnych sprawach. Mimo jednolicie odmiennej wykładni przyjmowanej w organach ZUS, osoby te miały prawo spodziewać się, iż w państwie prawa wyroki sądów powszechnych będą respektowane także przez organy administracji publicznej. Podobne oczekiwania są jak najbardziej godne ochrony i w całości objęte są zakresem konstytucyjnej zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa.

Wprowadzona przez Ministra Pracy i Polityki Socjalnej zmiana zmierzająca do włączenia w pojęcie faktycznego dochodu, o którym mowa w § 1 ust. 1 rozporządzenia MPiPS z 22 lipca 1997 r. także kosztów uzyskania tego dochodu miała dotyczyć dochodów i wynagrodzeń uzyskanych od 1 stycznia 1996 r. a więc w okresie o kilkanaście miesięcy wyprzedzającym datę wejścia w życie kwestionowanej regulacji. Jak już wspomniano, Trybunał Konstytucyjny ustalił, iż orzecznictwo sądów powszechnych już wówczas miało

jednolity charakter, a tym samym mogło stanowić dla obywateli podstawę do stosowanego kształtowania swoich spraw życiowych. Nowa regulacja w sposób rażąco naruszyła zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa oraz stanowionego przezeń prawa wiążąc z faktami zaistniałymi przed jej wejściem w życie ujemne konsekwencje, których działając w zaufaniu do jednolitego orzecznictwa sądowego nie można było wcześniej przewidzieć.

Z tych samych powodów należy uznać, iż 14-dniowa *vacatio legis*, określona w § 3 rozporządzenia MPiPS z 5 maja 1997 r. narusza konstytucyjne standardy stanowienia prawa pogarszającego dotychczasową sytuację prawną adresatów tego prawa, działających w zaufaniu do wcześniej obowiązujących norm i ukształtowanej praktyki orzeczniczej. Przewidziany okres dostosowawczy nie uwzględnia bowiem charakteru i stopnia trwałości stosunków prawnych, na podstawie których osoby uprawnione do świadczeń emerytalno-rentowych uzyskiwały dodatkowy dochód. Przyjęty okres wyklucza więc możliwość racjonalnego dostosowania się do nowych wymogów prawnych.

Niezależnie od zarzutów naruszenia zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa należy stwierdzić, iż wprowadzona przez Ministra Pracy i Polityki Socjalnej zmiana treści § 1 ust. 1 rozporządzenia MPiPS z 22 lipca 1992 r. w sposób rażąco narusza zasadę dostatecznej ustawowej określoności regulacji ingerujących w prawa i wolności obywatelskie. Zmiana wprowadzona rozporządzeniem nowelizującym polega na bliższym określeniu pojęcia „dochodu”, który uwzględnia się przy ustalaniu przesłanek zawieszenia względnie zmniejszenia emerytury lub renty. Owo bliższe określenie wskazuje na to, iż dochód ów ma być uwzględniany „w kwotach przyjmowanych w myśl art. 7 ustawy (z 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw”) do podstawy wymiaru emerytur i rent”.

Analiza art. 7 prowadzi do wniosku, iż w ogóle nie posługuje się on terminem „kwota przyjmowana do podstawy wymiaru”. W przepisie tym mowa jest natomiast o „zwaloryzowanej kwocie wynagrodzenia lub dochodu” stanowiącej podstawę wymiaru składek (ust. 1), bądź o „podstawie wymiaru emerytury lub renty”, (ust. 2), przy czym regulacje zawarte w art. 7, w szczególności zaś w ust. 1 wskazują na co najmniej kilka możliwych kwot, określonych w tym przepisie. Wniosek, iż poprzez odwołanie się do art. 7 ustawy chodziło o sprecyzowanie pojęcia dochodu w rozporządzeniu MPiPS z 22 lipca

1992 r., bardziej wynika z zastosowania zasad zdrowego rozsądku przy interpretacji przepisów prawnych, niż z zasad prawidłowej wykładni.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego wszelkie przepisy zmierzające do ograniczenia praw i wolności obywatelskich muszą charakteryzować się dostateczną określonością. Wymóg ten jest szczególnie istotny w zakresie przepisów regulujących problematykę ubezpieczeń społecznych. Adresatem norm tej gałęzi prawa są często osoby starsze, o ograniczonych możliwościach życiowych, dla których świadczenia emerytalno-rentowe stanowią jedyną podstawę egzystencji. Określanie uprawnień tych osób w sposób niejasny, przy pomocy wielokrotnych i nieprecyzyjnych odesłań, uniemożliwiających samodzielną orientację w treści obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa, a tym samym w znacznym stopniu wykluczającą kontrolę działań organów ubezpieczeń społecznych, stanowi drastyczne naruszenie zasady dostatecznej określoności regulacji prawnych kształtujących sferę praw i wolności obywatelskich. Trybunał Konstytucyjny uznał, iż takie właśnie cechy wykazuje nowelizacja § 1 ust. 1 wprowadzona poprzez § 1 pkt 1 lit.b rozporządzenia MPiPS z 5 maja 1997 r.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego zaskarżony przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepis § 1 pkt 1 lit.b nie narusza natomiast samodzielnie art. 24 ustawy z 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw. Pojęcie dochodu, którym posługuje się art. 24 nie zostało bliżej sprecyzowane w tym przepisie. Brak jest dostatecznych konstytucyjnych przesłanek umożliwiających dokonanie rozstrzygającej wszelkie wątpliwości wykładni. Przyjęcie przez Trybunał Konstytucyjny, iż pojęcie dochodu użyte w tym przepisie oznacza dochód po odjęciu od niego kosztów uzyskania, stanowiłoby w istocie wiążącą wykładnię tego przepisu powodując uchylenie wszelkich aktów podustawowych, które wychodziłyby z odmiennej interpretacji treści art. 24. Trybunał Konstytucyjny nie jest wszakże uprawniony do dokonywania takiej wykładni.