

WYROK
z dnia 15 kwietnia 2008 r.
Sygn. akt P 9/06*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Mirosław Wyrzykowski – przewodniczący
Marian Grzybowski
Teresa Liszcz – sprawozdawca
Ewa Łętowska
Andrzej Rzepliński,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 15 kwietnia 2008 r., pytania prawnego Sądu Apelacyjnego w Warszawie:

czy art. 41 ust. 1 w związku z ust. 2 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67, ze zm.) w zakresie, w jakim dopuszcza możliwość zmniejszenia emerytury policyjnej lub policyjnej renty inwalidzkiej o kwotę wyższą niż 25% wysokości takich świadczeń, w przypadku osiągania przychodu z tytułu działalności podlegającej obowiązkowi ubezpieczenia społecznego w kwocie przekraczającej 70% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia za kwartał kalendarzowy, ostatnio ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, nie wyżej jednak niż 130% tej kwoty, jest zgodny z wyrażoną w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą sprawiedliwości społecznej oraz wyrażoną w art. 32 Konstytucji zasadą równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji,

o r z e k a:

Art. 41 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67, Nr 121, poz. 1264 i Nr 191, poz. 1954, z 2005 r. Nr 10, poz. 65, Nr 90, poz. 757 i Nr 130, poz. 1085, z 2006 r. Nr 104, poz. 708 i 711 oraz z 2007 r. Nr 82, poz. 558) w związku z art. 104 ust. 8 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. 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) w zakresie, w jakim dopuszczają możliwość zmniejszenia

* Sentencja została ogłoszona dnia 21 kwietnia 2008 r. w Dz. U. Nr 66, poz. 409.

emerytury policyjnej lub policyjnej renty inwalidzkiej o kwotę wyższą niż 25% świadczenia, wyłącznie w razie osiągania przychodu z tytułu działalności podlegającej obowiązkowi ubezpieczenia społecznego w wysokości wyższej niż 70%, nie wyższej jednak niż 130%, kwoty przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia za kwartał kalendarzowy, ostatnio ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, są niezgodne z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

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

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070 oraz z 2005 r. Nr 169, poz. 1417) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

UZASADNIENIE

I

1. Postanowieniem z 27 października 2005 r., sygn. akt III AUa 844/05, Sąd Apelacyjny – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu następujące pytanie prawne: „Czy art. 41 ust. 1 w związku z ust. 2 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67, ze zm.; dalej: ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy albo u.z.e.f.) w zakresie, w jakim dopuszcza możliwość zmniejszenia emerytury policyjnej lub policyjnej renty inwalidzkiej o kwotę wyższą niż 25% wysokości takich świadczeń, w przypadku osiągania przychodu z tytułu działalności podlegającej obowiązkowi ubezpieczenia społecznego w kwocie przekraczającej 70% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia za kwartał kalendarzowy, ostatnio ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (dalej: GUS), nie wyżej jednak niż 130% tej kwoty, jest zgodny z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwości społecznej oraz wyrażoną w art. 32 Konstytucji zasadą równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji?”

Wątpliwości co do konstytucyjności wskazanego przepisu powstały przy rozpoznawaniu apelacji Jerzego W. od wyroku Sądu Okręgowego – Sądu Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie z 24 czerwca 2005 r., sygn. akt XIII U 5151/04, na tle następującego stanu faktycznego: Powód pełnił służbę w Policji w okresie od 1 listopada 1992 r. do 13 grudnia 1996 r. Wobec stwierdzenia całkowitej jego niezdolności do pełnienia służby i zaliczenia go do III grupy inwalidzkiej, uzyskał on prawo do świadczenia rentowego, w wysokości określonej w decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (dalej: MSW) z 7 stycznia 1997 r. na poziomie 40% podstawy wymiaru. W związku z tym, że w latach 2001-2003 Jerzy W. uzyskiwał przychód ze stosunku pracy, trzema decyzjami z 5 sierpnia 2004 r., wydanymi na podstawie art. 41, art. 41b, art. 49 i art. 50 u.z.e.f. oraz art. 139-143 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 albo u.e.r. z FUS), organ rentowy dokonał rozliczenia renty inwalidzkiej za te lata. Ponieważ w latach 2001-2002 wysokość dodatkowego przychodu przekraczała kwotę 130% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, renta inwalidzka za ten okres uległa zmniejszeniu o 25% wysokości świadczenia. W roku 2003 rencista osiągnął dodatkowy przychód w kwocie 32996,48 zł, a więc wyższej od 70% przeciętnego

miesięcznego wynagrodzenia dla tego roku (18 296,40 zł), ale niższej od 130% tegoż wynagrodzenia (33978,70 zł). Zdaniem organu rentowego, uzasadniało to zmniejszenie renty inwalidzkiej o maksymalną kwotę, tj. 3412,02 zł. W konsekwencji 5 października 2004 r. wydana została decyzja z o potrąceniu nienależnie pobranego świadczenia (1317,42 zł) ze świadczeń bieżących. W odwołaniu do decyzji z 5 sierpnia 2004 r., rozliczającej rentę za 2003 r., oraz decyzji z 5 października 2004 r. o potrąceniu kwot nienależnie pobranych świadczeń Jerzy W. podniósł, że osiągnięcie przez niego dodatkowego przychodu w kwocie przekraczającej 130% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia skutkowało zmniejszeniem przysługującej mu renty inwalidzkiej o 25%, a uzyskanie przychodu w kwocie niższej – zmniejszeniem jej o około 39%. Identyczna argumentacja została wywiedziona w apelacji od wyroku Sądu Okręgowego – Sądu Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie z 24 czerwca 2005 r., sygn. akt XIII U 5151/04, którym odwołanie to zostało oddalone.

W opinii pytającego sądu, porównanie przepisów normujących sytuację świadczeniobiorców służb mundurowych osiągających dodatkowe przychody w przedziale od 70% do 130% oraz powyżej 130% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia prowadzi do wniosku, że świadczenia przysługujące tym ostatnim zmniejszane są zawsze o kwotę nie wyższą niż równowartość 25% ich wysokości, natomiast tym pierwszym – o kwotę przekroczenia niższej kwoty granicznej, nie więcej niż o kwotę maksymalnego zmniejszenia, ale bez odniesienia do rzeczywistej wysokości świadczenia. Paradoksalnie, uzyskanie niższych przychodów może zatem powodować zmniejszenie świadczenia o kwotę wyższą niż wtedy, gdy emeryt (rencista) osiągałby przychody wyższe. W ocenie pytającego sądu przepisy art. 41 ust. 1 w zw. z ust. 2 u.z.e.f., w zakresie, w jakim dopuszczają możliwość zmniejszenia policyjnej emerytury lub renty inwalidzkiej w sytuacji osiągania przez świadczeniobiorców przychodów w przedziale pomiędzy 70% a 130% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia za kwartał kalendarzowy ostatnio ogłoszonego przez Prezesa GUS o kwotę większą niż 25% świadczenia, są niezgodne z zasadą równości wobec prawa, gdyż bez uzasadnienia w lepszej sytuacji stawiają osoby, które osiągają wyższy przychód. Przy obecnej konstrukcji art. 41 ust. 1 u.z.e.f. pominięcie zastrzeżenia, że kwota maksymalnego zmniejszenia, o którym mowa w art. 104 ust. 8 pkt 1 i 2 u.e.r., nie może przekraczać 25% świadczenia, prowadzi do gorszego traktowania osób, które pobierają dość niskie renty (emerytury) i osiągają dodatkowe przychody w wysokości poniżej 130% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, co powinno być uznane za niezgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej.

2. Pismem z 16 października 2006 r. (znak: PR II 850/36/06) stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, stwierdzając, że art. 41 ust. 1 w związku z ust. 2 ustawy z 16 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67, ze zm.), w zakresie, w jakim dopuszcza możliwość zmniejszenia emerytury policyjnej lub policyjnej renty inwalidzkiej o kwotę wyższą niż 25% takich świadczeń, w przypadku osiągania przychodu z tytułu działalności podlegającej obowiązkowi ubezpieczenia społecznego w kwocie przekraczającej 70% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia za kwartał kalendarzowy, ostatnio ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, nie wyższej jednak niż 130% tej kwoty, jest niezgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

W opinii Prokuratora Generalnego zakwestionowana regulacja dyskryminuje osoby, które – pobierając niskie świadczenie – uzyskały jednocześnie przychody poniżej górnej kwoty granicznej, o której mowa w art. 104 ust. 8 pkt 1 i 2 u.e.r. z FUS w związku z art. 41 ust. 1 i 2 u.z.e.f. Cechą relewantną jest w tym przypadku osiąganie przez emerytów i rencistów pobierających świadczenia na podstawie u.z.e.f. przychodów z tytułu działalności

objętej ubezpieczeniem społecznym, a opisane w pytaniu prawnym zróżnicowanie sposobu rozliczania świadczeń nie znajduje racjonalnego uzasadnienia. Ustawodawca naruszył zatem konstytucyjne zasady sprawiedliwości społecznej i równości.

3. W piśmie z 20 lipca 2007 r. stanowisko zajął Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, wnosząc o stwierdzenie, że art. 41 ust. 1 w związku z ust. 2 ustawy z 16 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, w zakresie, w jakim dopuszcza możliwość zmniejszenia emerytury policyjnej lub policyjnej renty inwalidzkiej o kwotę wyższą niż 25% takich świadczeń, w przypadku osiągnięcia przychodu z tytułu działalności podlegającej obowiązkowi ubezpieczenia społecznego w kwocie przekraczającej 70% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia za kwartał kalendarzowy, ostatnio ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, nie wyższej jednak niż 130% tej kwoty, jest zgodny z wyrażoną w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą sprawiedliwości społecznej oraz wyrażoną w art. 32 Konstytucji zasadą równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji.

Marszałek Sejmu podkreślił, że z mocy art. 41 ust. 1 u.z.e.f., w zakresie ustalania sposobu zmniejszania emerytur i rent policyjnych w razie osiągnięcia przychodów z działalności podlegającej obowiązkowi ubezpieczenia społecznego, stosuje się przepis art. 104 ust. 8 pkt 1 i 2 u.e.r. z FUS. Na jego podstawie, w razie osiągnięcia przychodu w kwocie przekraczającej 70% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, nie wyższej jednak niż 130% tej kwoty, świadczenie ulega zmniejszeniu o 24% kwoty bazowej – dla emerytury lub renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy albo 18% kwoty bazowej – dla renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy. Rozwiązanie to wiąże się ze sposobem naliczania wysokości świadczeń emerytalno-rentowych, wynikającym z art. 53 i art. 62 u.e.r. z FUS. W opinii Marszałka Sejmu, zarówno dla służb mundurowych, jak i osób cywilnych stosuje się zatem identyczny mechanizm ograniczania świadczeń emerytalno-rentowych. Cechą relewantną jest fakt pobierania świadczeń i uzyskiwania przychodu z tytułu działalności podlegającej obowiązkowi ubezpieczenia społecznego w granicach od 70% do 130% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia. Zdaniem Marszałka Sejmu, jest to rozwiązanie spójne i nienaruszające zasady sprawiedliwości społecznej oraz równości wobec prawa. Z kolei rozwiązanie zawarte w art. 41 ust. 3 u.z.e.f. jest korzystniejsze od obowiązującego w systemie powszechnym.

Wskazanemu w pytaniu prawnym wzorcowi konstytucyjnemu można ponadto – w opinii Marszałka Sejmu – przeciwstawić wzorzec, jakim jest art. 67 ust. 1 Konstytucji. Poza wskazaniem podstawowych sytuacji, gdy obywatelowi musi przysługiwać prawo do zabezpieczenia społecznego, ustalenie pozostałych spraw zostało powierzone ustawodawcy zwykłemu. W oparciu o dotychczasowe orzecznictwo TK Marszałek Sejmu stwierdził, że ustawodawcy przysługuje w tym zakresie daleko idąca swoboda regulacyjna.

II

Na rozprawie w dniu 15 kwietnia 2008 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte na piśmie. Pod nieobecność przedstawiciela sądu treść pytania prawnego przedstawiła sędzia sprawozdawca.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zaskarżone przepisy oraz istota problemu konstytucyjnego.

1.1. W *petitum* pytania prawnego pytający sąd wskazał jako przedmiot kontroli przepisy art. 41 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67, ze zm.; dalej: ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy lub u.z.e.f.). Przepisy te, w brzmieniu ustalonym przez art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. Nr 122, poz. 1313), stanowią:

„1. W razie osiągnięcia przychodu z tytułu działalności podlegającej obowiązkowi ubezpieczenia społecznego emerytura lub renta inwalidzka ulega zmniejszeniu na zasadach określonych w przepisach art. 104 ust. 1a-6, 8 pkt 1 i 2 oraz ust. 9 i 10 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 162, poz. 1118, z późn. zm.), z zastrzeżeniem ust. 2 i 3.

2. Przepisy art. 104 ust. 8 pkt 2 ustawy, o której mowa w ust. 1, stosuje się również do renty inwalidzkiej III grupy”.

Dla rozpatrzenia niniejszej sprawy istotne znaczenie mają ponadto, powoływane w uzasadnieniu pytania prawnego, przepisy art. 104 ust. 8 pkt 1 i 2 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 lub u.e.r. z FUS), potraktowane przez Trybunał jako przepisy związkowe, konieczne dla zrekonstruowania pełnej treści zakwestionowanej normy prawnej. Przepisy te stanowią:

„8. W razie osiągnięcia przychodu w kwocie przekraczającej 70% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia za kwartał kalendarzowy, ostatnio ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, nie wyżej jednak niż 130% tej kwoty, świadczenie ulega zmniejszeniu o kwotę przekroczenia, nie większą jednak niż kwota maksymalnego zmniejszenia obowiązująca w dniu 31 grudnia 1998 r. w wysokości:

1) 24% kwoty bazowej obowiązującej przy ostatniej waloryzacji w 1998 r. – dla emerytury lub renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy;

2) 18% kwoty bazowej, o której mowa w pkt 1 – dla renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy”.

Dla rozstrzygnięcia sprawy istotny jest wreszcie, stanowiący swego rodzaju punkt odniesienia, art. 41 ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, obowiązujący od 8 listopada 2001 r. w brzmieniu następującym:

„3. W razie osiągnięcia przychodu, określonego w ust. 1, w kwocie przekraczającej 130% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia za kwartał kalendarzowy, ostatnio ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, kwota emerytury lub renty inwalidzkiej ulega zmniejszeniu o 25% jej wysokości”.

1.2. Problem przedstawiony przez pytający sąd sprowadza się do oceny konstytucyjności zróżnicowania sytuacji prawnej rencistów (emerytów) policyjnych, uzyskujących dodatkowe przychody w przedziale odpowiednio: 70-130% oraz powyżej 130% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, w sposób niekorzystny dla tej pierwszej kategorii. Stan ten jest konsekwencją braku korelacji pomiędzy przepisami art. 41 ust. 1 i 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (w związku z art. 104 ust. 8 pkt 1 i 2 ustawy o

emeryturach i rentach z FUS) a art. 41 ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

1.3. Wskazany w pytaniu prawnym i relewantny dla rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed Sądem Apelacyjnym w Warszawie problem konstytucyjny dotyczy bezpośrednio policyjnej renty inwalidzkiej z tytułu całkowitej niezdolności do służby. Podniesione zagadnienie braku korelacji pomiędzy przepisami ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy i ustawy o emeryturach i rentach z FUS ma jednak charakter ogólniejszy; dotyczy bowiem świadczeń emerytalno-rentowych przedstawicieli wszystkich służb objętych zakresem normowania pierwszej z nich, określanych dalej – w pewnym uproszczeniu – jako służby mundurowe. W toku dalszych rozważań wyrażenia „renta inwalidzka” oraz „świadczenie emerytalno-rentowe” będą zatem używane zamiennie, a wzmianki o rentach lub emeryturach policyjnych należy odczytywać w szerszym kontekście znaczeniowym, wynikającym z art. 1 i art. 2 u.z.e.f. Jakkolwiek Trybunał jest związany zakresem zaskarżenia, trzeba także zwrócić uwagę, że analogiczna regulacja obowiązuje w odniesieniu do rencistów i emerytów wojskowych, na tle art. 40 ust. 1-3 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 66, ze zm.).

2. Kontekst normatywny i ewolucja unormowań dotyczących zasad zmniejszania świadczeń emerytalno-rentowych przysługujących funkcjonariuszom Policji i innych służb mundurowych.

2.1. Punkt wyjścia analizy zasad rządzących zbiegiem prawa do świadczeń emerytalno-rentowych oraz dodatkowych przychodów uzyskiwanych z tytułu działalności podlegającej obowiązkowi ubezpieczenia społecznego w przypadku funkcjonariuszy Policji oraz innych służb mundurowych stanowi stwierdzenie specyfiki służby, a także reguł nabywania praw do wymienionych świadczeń. Pełnienie służby w formacjach militarnych i paramilitarnych zakłada m.in. ścisłą podległość służbową oraz dyspozycyjność, daleko idące ograniczenie możliwości zajmowania innych stanowisk i sprawowania funkcji oraz uzyskiwania dodatkowych przychodów; zakłada także posiadanie szczególnych predyspozycji psychofizycznych. Toteż prawo do renty (emerytury) funkcjonariuszy służb mundurowych, przepisy prawa – obowiązujące przed 1999 r. – zawierały zasady szczególne, odmienne od obowiązujących w ramach powszechnego systemu zabezpieczenia społecznego. Przed zmianą w 1999 r. systemu emerytalnego obejmował tych funkcjonariuszy jednolity system zaopatrzenia emerytalno-rentowego służb mundurowych, oparty na ustawie z 1994 r. w którym świadczenia były finansowane ze środków budżetowych i opierały się na szczególnym tytule – służby. Regułą było w nim nabycie uprawnień emerytalnych nie w wyniku osiągnięcia określonego wieku, ale w związku z tzw. wysługą lat (zob. K. Antonów, *Zawieszalność prawa do emerytury*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2001, nr 6, s. 19). Nabycie uprawnień rentowych możliwe było natomiast niezależnie od czasu pełnienia służby i zachowania zdolności – pełnej lub ograniczonej – do pracy poza służbą, wyłącznie z tytułu utraty zdolności do służby (np. z uwagi na pewne uwarunkowania psychiczne; zob. art. 19 u.z.e.f.). W konsekwencji, prawo do świadczeń emerytalno-rentowych nie było zawieszane w razie łączenia przychodów z pracy z pobieraniem emerytury lub renty inwalidzkiej, a jedynie ograniczane o określoną część świadczenia. Zgodnie z art. 41 u.z.e.f., w brzmieniu sprzed nowelizacji ustawą o emeryturach i rentach z FUS, jeżeli osoba pobierająca emeryturę policyjną lub policyjną rentę inwalidzką osiągała wynagrodzenie lub dochód z tytułu pracy w rozumieniu przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, przekraczające łącznie z emeryturą lub rentą, bez uwzględnienia dodatków: pielęgnacyjnego, dla sierot

zupełnych, kombatanckiego lub za tajne nauczanie, w danym roku w stosunku miesięcznym kwotę podstawy wymiaru emerytury lub renty, to pobierane świadczenie ulegało ograniczeniu o kwotę przekroczenia, nie więcej jednak niż o 25% kwoty świadczenia bez dodatków.

2.2. Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jednolity Dz. U. z 2007 r., Nr 11, poz. 74, ze zm.) oraz ustawa z 17 grudnia 1998 r., o emeryturach i rentach z FUS objęły powszechnym ubezpieczeniem społecznym policjantów i pozostałych funkcjonariuszy mundurowych (oraz żołnierzy zawodowych), którzy nawiązali stosunek służby po 31 grudnia 1998 r., pozostawiając jednocześnie w dotychczasowym systemie zaopatrzenia funkcjonariuszy (i żołnierzy zawodowych), którzy wstąpili do służby przed 1 stycznia 1999 r. Ustawa o emeryturach i rentach z FUS ujednoliciła zasady zmniejszania i zawieszania świadczeń emerytalno-rentowych w razie dalszego zarobkowania, rozciągając na osoby pobierające emerytury i renty policyjne zakres zastosowania art. 103-106. Zmiany, wprowadzone przepisem art. 160 u.e.r. z FUS, weszły w życie 1 stycznia 1999 r. W odniesieniu do emerytów i rencistów policyjnych wprowadzono instytucję zawieszenia świadczeń, stosowaną w razie przekroczenia jednakowego dla wszystkich, górnego pułapu przychodów w wysokości 130% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia z kwartału. Nowe zasady zmniejszania świadczeń dotknęły także emerytów lub rencistów uzyskujących dodatkowe przychody poniżej tego poziomu. Skutkiem zastosowania do tej kategorii osób przepisów ustawy o emeryturach i rentach z FUS, zamiast dotychczasowego kryterium (sumy wysokości świadczenia i uzyskiwanych przychodów), zmniejszenie świadczeń następowało w razie uzyskiwania dodatkowych przychodów w przedziale od 70% do 130% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia. O ile zatem sytuacja emerytów i rencistów policyjnych, osiągających dodatkowe przychody na poziomie przekraczającym 130% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, zmieniła się w sposób dla nich negatywny, o tyle zmiany dokonane w odniesieniu do byłych funkcjonariuszy dorabiających do emerytury lub renty na niższym poziomie zostały ocenione generalnie jako korzystne (zob. H. Pławucka, *Ograniczenie świadczeń emerytalno-rentowych służb mundurowych*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych” 2001, nr 10, s. 4). W poprzednim stanie prawnym indywidualne kwoty dochodów powodowały ograniczenie świadczenia emerytalno-rentowego a ta nowelizacja ujednoliciła progi kwotowe (graniczne progi przychodów) powodujące taki skutek.

2.3. Omawiana regulacja została zaskarżona do Trybunału Konstytucyjnego przez grupę posłów jako naruszająca zasady sprawiedliwości społecznej i równości. W wyroku z 20 grudnia 1999 r., sygn. K. 4/99 (OTK ZU nr 7/1999, poz. 165; uzyskał moc obowiązującą z dniem publikacji, tj. 24 grudnia 1999 r.), Trybunał Konstytucyjny orzekł, że przepisy art. 159 pkt 2 i art. 160 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS są niezgodne z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony zaufania do państwa i prawa oraz z wyrażoną w art. 32 Konstytucji zasadą równości. Trybunał stwierdził, że zawarte w ogólnej ustawie emerytalnej uregulowanie art. 103 ust. 2, według którego jedynym kryterium wyłączenia przepisów o zawieszeniu prawa i zmniejszeniu świadczeń był wiek świadczeniobiorcy (60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn) nie ma uzasadnienia (nie jest prawnie relewantne,) w sytuacji gdy w służbach mundurowych nie wiek, ale wyłącznie staż służby wpływa na nabycie prawa do emerytury. Ponadto w postanowieniu z 21 marca 2000 r. o sygn. K. 4/99 (OTK ZU nr 2/2000, poz. 65) Trybunał wyjaśnił, że uznanie niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów ustawy o emeryturach i rentach z FUS jest równoznaczne z przywróceniem obowiązywania przepisów nowelizowanych w brzmieniu, jakie miały one przed wejściem w życie niekonstytucyjnych przepisów nowelizujących (tj. przed 1 stycznia 1999 r.).

2.4. Generalny powrót do zasad obowiązujących przed 1 stycznia 1999 r. okazał się – we wskazanych powyżej punktach – rozwiązaniem niekorzystnym, przynajmniej dla pewnej części, stosunkowo nisko uposażonych i osiągających niskie dodatkowe przychody, rencistów i emerytów policyjnych. Stąd też, w efekcie kolejnej nowelizacji ustawy o FUS, dokonanej ustawą z dnia 8 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, zakwestionowane przepisy art. 41 ust. 1 i 2 u.z.e.f. uzyskały obecnie obowiązujące brzmienie. Wprowadzone na tej podstawie nowe zasady zmniejszania emerytur i rent policyjnych weszły w życie 1 stycznia 2001 r. Zgodnie z przepisem przejściowym art. 3 ustawy nowelizującej, odnośnie do zbiegu prawa do emerytury lub renty i dodatkowego przychodu z tytułu działalności podlegającej obowiązkowi ubezpieczenia społecznego za rok 2000, należało stosować przepis art. 41 u.z.e.f. w dotychczasowym brzmieniu.

2.5. Zgodnie z kwestionowanymi w pytaniu prawnym przepisami art. 41 ust. 1 i 2 u.z.e.f., w razie osiągania przychodu z tytułu działalności podlegającej obowiązkowi ubezpieczenia społecznego emerytura lub renta inwalidzka ulega zmniejszeniu na zasadach określonych w przepisach art. 104 ust. 1a-6, 8 pkt 1 i 2 oraz ust. 9 i 10 u.e.r. z FUS, przy czym przepisy art. 104 ust. 8 pkt 2 u.e.r. z FUS stosuje się również do renty inwalidzkiej III grupy. W myśl art. 104 ust. 1-3 u.e.r. z FUS, przez przychody powodujące konieczność zmniejszenia renty lub emerytury należy rozumieć przychody z tytułu działalności podlegającej obowiązkowi ubezpieczenia społecznego, tj. zatrudnienia, służby lub innej pracy zarobkowej albo prowadzenia pozarolniczej działalności, w tym także z tytułu działalności wykonywanej za granicą, oraz z tytułu służby wymienionej w art. 6 ust. 1 pkt 4 i 6 ustawy emerytalnej. Emerytura lub renta policyjna podlega zatem zmniejszeniu – tak jak w systemie ogólnym – w razie osiągania dodatkowych przychodów w kwocie przekraczającej 70% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia za kwartał kalendarzowy, ostatnio ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, nie wyżej jednak niż 130% tej kwoty. Świadczenie ulega wówczas zmniejszeniu o kwotę przekroczenia, nie większą jednak niż kwota maksymalnego zmniejszenia obowiązująca 31 grudnia 1998 r., w wysokości: 1) 24% kwoty bazowej obowiązującej przy ostatniej waloryzacji w 1998 r. – dla emerytury lub renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy; 2) 18% kwoty bazowej – dla renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy. To znaczy, że wysokość świadczenia zmniejsza się o kwotę przekroczenia, czyli różnicę między osiąganym przychodem a niższym progiem zarobkowym (tj. 70% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia). W każdym jednak razie kwota owego zmniejszenia nie może przekraczać kwoty maksymalnego zmniejszenia obowiązującego 31 grudnia 1998 r. (tj. odpowiednio 24% i 18% kwoty bazowej obowiązującej przy ostatniej waloryzacji w 1998 r.), z uwzględnieniem wskaźnika waloryzacji rent i emerytur w kolejnych terminach waloryzacji (art. 104 ust. 9 u.e.r. z FUS).

Inaczej – a przy tym radykalnie odmiennie niż w systemie ogólnym – unormowano sytuację prawną emerytów lub rencistów policyjnych, którzy osiągają dodatkowe przychody z tytułu działalności podlegającej obowiązkowi ubezpieczenia społecznego w kwocie przekraczającej 130% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia. W przypadku świadczeń wypłacanych w ramach systemu ubezpieczeniowego służb mundurowych nie następuje wówczas – zgodnie z zasadą ogólną, statuowaną przez art. 104 ust. 7 u.e.r. z FUS – zawieszenie prawa do świadczeń, ale – zgodnie z art. 41 ust. 3 u.z.e.f. – również zmniejszenie kwoty emerytury lub renty inwalidzkiej. Przepis art. 41 ust. 3 u.z.e.f., w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2001 r. do 7 listopada 2001 r., stanowił, że zmniejszenie

świadczenia następuje o 25% jej wysokości, jednakże nie mniej niż o kwotę maksymalnego zmniejszenia, o którym mowa w art. 104 ust. 8 pkt 1 i 2 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych – tj. o 24% kwoty bazowej dla emerytury lub renty inwalidzkiej I lub II grupy, a 18% kwoty bazowej – dla renty inwalidzkiej III grupy.

2.6. Treść zakwestionowanych w pytaniu prawnym przepisów art. 41 ust. 1 i 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy nie zmieniła się od 1 stycznia 2001 r. Natomiast został zmieniony na podstawie art. 10 pkt 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o odszkodowaniach przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą w Milicji Obywatelskiej, ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin, ustawy o uposażeniu żołnierzy, ustawy o Policji, ustawy o Urzędzie Ochrony Państwa, ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, ustawy o kontroli skarbowej, ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o Służbie Więziennej oraz ustawy o Inspekcji Celnej (Dz. U. Nr 81, poz. 877) – przepis art. 41 ust. 3 u.z.e.f. Na podstawie powołanej ustawy, z mocą obowiązującą od 8 listopada 2001 r., w art. 41 ust. 3 u.z.e.f., skreślono bowiem, zamieszczoną po słowach „o 25% jej wysokości” wzmiankę „jednakże nie mniej niż o kwotę maksymalnego zmniejszenia, o którym mowa w art. 104 ust. 8 pkt 1 i 2 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych”. Art. 11 pkt 8 projektu (druk sejmowy nr 2620 z 14 lutego 2001 r.), zakładający skreślenie powołanego wyżej fragmentu art. 41 ust. 3 u.z.e.f. wprowadzono w trakcie prac w Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Obrony Narodowej. Zmiana została przegłosowana zarówno na forum połączonych komisji, jak i na posiedzeniu Sejmu w zasadzie bez dyskusji.

3. Zarzut naruszenia przez kwestionowaną regulację zasad równości i sprawiedliwości społecznej (art. 32 i art. 2 Konstytucji).

3.1. Pytający sąd wskazuje *explicite* jako wzorzec kontroli cały art. 32 i art. 2 Konstytucji. Treść uzasadnienia postanowienia z 27 października 2005 r. przekonuje jednak, że chodzi w istocie o ocenę zakwestionowanej regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości wobec prawa, tj. art. 32 ust. 1 Konstytucji. Odrębną kwestią, o której poniżej, jest także ujęcie wzajemnej relacji powołanych wzorców konstytucyjnych.

3.2. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że zasada równości wobec prawa, wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji, polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych) charakteryzujące się daną cechą istotną (relevantną) w równym stopniu, mają być traktowani równo, a więc bez żadnych zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Pogląd ten, sformułowany już w orzeczeniu TK z 9 marca 1988 r., sygn. U 7/87 (OTK w 1988 r., poz. 1, s. 14) był wielokrotnie powoływany w późniejszym orzecznictwie (zob. m.in. orzeczenie z 28 listopada 1995 r., sygn. K 17/95, OTK ZU nr 3/1995, poz. 18; a wśród nowszych orzeczeń wyroki TK z: 28 maja 2002 r., sygn. P 10/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 35; 26 kwietnia 2005 r., sygn. P 3/04, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 41; 28 marca 2007 r., sygn. K 40/04, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 33). Z powołanego postanowienia Konstytucji wynika także akceptacja niejednolitego traktowania przez prawo podmiotów niemających istotnej cechy wspólnej (zob. przykładowo powołane już orzeczenia TK w sprawach o sygn. U 7/87 i K 17/95 oraz wyroki TK z: 16 grudnia 1997 r., sygn. K. 8/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 70, 17 maja 1999 r., sygn. P. 6/98, OTK ZU nr

4/1999, poz. 76, 23 czerwca 1999 r., sygn. K. 30/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 101 oraz powoływany wyrok o sygn. K. 4/99). Chcąc ocenić zasadność zarzutów wskazujących na naruszenie przez zaskarżony przepis zasady równości, należy najpierw zbadać, czy istnieje jakaś cecha wspólna, uzasadniająca podobne traktowanie adresatów wskazanej normy prawnej (norm prawnych), ustalić kryterium, według którego te podmioty zostały przez kwestionowany przepis różnie potraktowane, a następnie rozważyć, czy ta odmienność jest uzasadniona.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalone jest stanowisko, iż fundamentalny charakter zasady równości w demokratycznym państwie prawnym nie wyklucza możliwości uznania za zgodne z Konstytucją odmiennego traktowania podmiotów podobnych; równość wobec prawa nie ma bowiem charakteru absolutnego. Wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą jednak zawsze znajdować podstawę w przekonujących argumentach. Argumenty te, jak ujął Trybunał w orzeczeniu z 3 września 1996 r., sygn. K. 10/96, (OTK ZU nr 4/1996, poz. 33): „muszą mieć: po pierwsze, charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści. Innymi słowy, wprowadzane zróżnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony. Nie wolno ich dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium. Po drugie, argumenty te muszą mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych. Po trzecie, argumenty te muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (...) jedną z takich zasad konstytucyjnych jest zasada sprawiedliwości społecznej” (zob. także orzeczenia TK z: 12 grudnia 1994 r., sygn. K. 3/94, OTK w 1994 r. cz. II, poz. 42; 23 października 1995 r., sygn. K. 4/95, OTK w 1995 r., cz. II, s. 93; wyroki TK z: 4 lutego 1997 r., sygn. P. 4/96, OTK ZU nr 1/1997, poz. 3; 24 lutego 1999 r., sygn. SK 4/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 24; 24 kwietnia 2006 r., sygn. P 9/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 46; oraz powołane wyżej wyroki z 16 grudnia 1997 r., sygn. K. 8/97 i z 28 marca 2007 r., sygn. K 40/04).

3.3. Zasada równości wobec prawa w przyjętym wyżej rozumieniu łączy się zatem ściśle z pojęciem sprawiedliwości społecznej, na co wskazywał Trybunał Konstytucyjny w szeregu swoich orzeczeń (zob. orzeczenie TK z 22 sierpnia 1990 r., sygn. K. 7/90, OTK z 1990, poz. 5 oraz powołane wyżej orzecznictwo). Sprawiedliwość jest przeciwieństwem arbitralności. Zasada sprawiedliwości społecznej nakazuje w szczególności równe traktowanie podmiotów prawa charakteryzujących się daną istotną cechą, a różnicowanie podmiotów prawa jest dopuszczalne na gruncie zasady równości, jeżeli służy realizacji sprawiedliwości społecznej. Tym samym różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych ma więc znacznie większe szanse uznania za zgodne z Konstytucją, jeżeli pozostaje w zgodzie z zasadami sprawiedliwości społecznej lub służy urzeczywistnianiu tych zasad. Zostaje ono natomiast uznane za niekonstytucyjną dyskryminację (uprzywilejowanie), jeżeli nie znajduje uzasadnienia w zasadzie sprawiedliwości społecznej. W tym sensie zasady równości wobec prawa i sprawiedliwości społecznej w znacznym stopniu nakładają się na siebie (zob. orzeczenie TK z 3 września 1996 r., sygn. K 10/96; w tym kierunku także wyroki TK z: 13 grudnia 2007 r., sygn. SK 37/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 157; 13 kwietnia 1999 r., sygn. K. 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40, s. 243-244 oraz powoływane wyżej wyroki w sprawach o sygn. K. 8/97 i sygn. P 9/05).

3.4. Punktem wyjścia do oceny zgodności zakwestionowanej regulacji z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji powinno być przypomnienie, że pojęcie zabezpieczenia społecznego jest pojmowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jako system urządzeń i świadczeń służących zaspokojeniu usprawiedliwionych potrzeb obywateli, którzy utracili zdolność do pracy lub doznali ograniczenia tej zdolności, albo zostali obciążeni nadmiernie kosztami utrzymania rodziny (zob. orzeczenie TK z 19 listopada 1996 r., sygn. K. 7/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 49, s. 416). Do istoty prawa do zabezpieczenia społecznego należy ochrona obywateli w razie wystąpienia określonego ryzyka ubezpieczeniowego, powodującego całkowitą lub częściową utratę możliwości samodzielnego utrzymania się (zob. wyrok TK z 7 lutego 2006 r., sygn. SK 45/04, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 15). Przesłanką świadczeń rentowych nie jest więc samo inwalidztwo czy też choroba, ale wynikająca z nich niezdolność do pracy (w analizowanym przypadku – niezdolność do służby), a obowiązkiem ustawodawcy jest zapewnienie środków utrzymania w razie takiej niezdolności. Ustawodawca nie ma natomiast konstytucyjnego obowiązku zapewniania świadczeń rentowych osobom, które zachowały taką zdolność i które w związku z tym kontynuują pracę zawodową lub działalność gospodarczą, ani też umożliwienia kumulacji świadczeń rentowych i emerytalnych z różnych tytułów.

Trybunał Konstytucyjny szereg razy wypowiadał się także w kwestii dopuszczalności zawieszania lub ograniczania świadczeń emerytalnych (zob. orzeczenia TK z: 11 lutego 1992 r., sygn. K. 14/91, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 7; 3 listopada 1992 r., sygn. K. 12/92, OTK w 1992 r., cz. II, poz. 24 oraz wyroki TK z: 27 listopada 1997 r., sygn. U 11/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 67; 5 listopada 2002 r., sygn. P 7/01, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 80 i powołany wcześniej wyrok o sygn. K. 4/99). W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, ograniczenie prawa do uzyskania świadczeń emerytalno-rentowych w sytuacji uzyskiwania innych przychodów, w tym z tytułu wynagrodzenia ze stosunku pracy, jest – co do zasady – dopuszczalne. Jego przyczyną, co na ogół nie ulega wątpliwości, jest poszukiwanie oszczędności budżetowych. W wyroku z 31 stycznia 2006 r., sygn. K 23/03 (OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 8), Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się na temat dopuszczalności ograniczania uprawnień emerytalno-rentowych ze względu na interes publiczny. Trybunał podkreślił, że „Zakres i wysokość świadczeń z ubezpieczeń społecznych uzależnione są od zakresu dostępnych środków finansowych. Państwo ma obowiązek podjąć wszelkie działania w celu zapewnienia środków finansowych niezbędnych dla realizacji praw konstytucyjnych, ubezpieczony musi jednak liczyć się z tym, że pozyskiwanie tych środków ma swoje granice ekonomiczne”. W jednym z wcześniejszych wyroków Trybunał Konstytucyjny, badając konstytucyjność ustawy emerytalno-rentowej z 1998 r., przywołał uzasadnienie jej projektu, w którym wskazywano na potrzebę „stworzenia stabilnego systemu emerytalno-rentowego w warunkach niekorzystnych trendów demograficznych” oraz na potrzebę „stopniowej likwidacji istniejących odrębności i przywilejów branżowych” (wyrok z 22 czerwca 1999 r., sygn. K. 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100). Zawieszenie lub ograniczenie tych świadczeń nie powinno jednak przekraczać określonej miary i być arbitralne; powinno podlegać ocenie z punktu widzenia zasady proporcjonalności. W tak wyznaczonych granicach ustawodawca ma swobodę określenia konkretnych przesłanek zawieszania lub ograniczania świadczeń emerytalno-rentowych przez osoby uzyskujące dodatkowy dochód lub wynagrodzenie.

3.5. W okolicznościach rozpatrywanej sprawy cechą relewantną, decydującą o możliwości (powinności) porównywania sytuacji prawnej podmiotów prawa będących adresatami art. 41 ust. 1 i 2 oraz art. 41 ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, jest osiąganie przez osobę pobierającą emeryturę lub rentę policyjną dodatkowych – oprócz świadczenia emerytalno-rentowego – przychodów z tytułu

działalności podlegającej obowiązkowi ubezpieczenia społecznego. Trybunał Konstytucyjny nie kwestionuje przy tym dopuszczalności określenia przez ustawodawcę kryteriów, wedle których ma następować różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów uprawnionych do renty lub emerytury i osiągających dodatkowe przychody – np. przez różnicowanie zasad zawieszania lub zmniejszania wysokości świadczenia emerytalno-rentowego. Nie można więc się zgodzić – przynajmniej w pełnym zakresie – ze stanowiskiem Marszałka Sejmu, że odrębnie należy analizować sytuację prawną podmiotów osiągających takie dodatkowe przychody w przedziale od 70% do 130% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia oraz powyżej 130% tegoż wynagrodzenia. Każdy sposób określenia wskazanego progu przychodowego – zarówno przyjęty *in casu*, jak i każdy inny – nosi znamiona pewnej arbitralności; jego wprowadzenie jest jednak konieczne ze względu na konieczność realizacji podstawowych funkcji zabezpieczenia społecznego oraz ograniczone możliwości finansowe systemu. Nie znaczy to jednak, że w sferze konkretnych rozwiązań prawnych dotyczących wyróżnionych w ten sposób grup podmiotów (adresatów norm prawnych) swoboda ustawodawcy jest nieograniczona. Jak już wskazano powyżej, skoro mamy tutaj do czynienia z pewnym odstępstwem od zasady równości, konieczne jest przestrzeganie zasady proporcjonalności i uwzględnianie także innych zasad konstytucyjnych – w szczególności zasady sprawiedliwości społecznej. Zróżnicowanie zasad zmniejszenia wysokości świadczenia emerytalno-rentowego w zależności od wysokości osiąganego przychodu, niewątpliwie dopuszczalne i powszechnie praktykowane, nie może prowadzić jednak do rozwiązań niespójnych i sprzecznych nie tylko z elementarnymi zasadami sprawiedliwości, ale i zdrowym rozsądkiem. Z taką sytuacją mamy zaś do czynienia w rozpatrywanej sprawie.

3.6. W opinii Trybunału Konstytucyjnego zakwestionowana regulacja, wprowadzająca zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych – legitymujących się tą samą cechą relewantną w postaci pobierania świadczeń emerytalno-rentowych z zaopatrzenia „mundurowego” oraz osiągania dodatkowych przychodów z tytułu działalności podlegającej obowiązkowi ubezpieczenia społecznego – nie spełnia wskazanych powyżej przesłanek. Wprowadzane zróżnicowanie nie jest relewantne, racjonalnie uzasadnione ani proporcjonalne. Nie pozostaje ponadto w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych; wręcz przeciwnie – pozostaje w sprzeczności z elementarnymi wymogami wynikającymi z zasady sprawiedliwości społecznej. Jego skutkiem jest bowiem bardziej rygorystyczne i niekorzystne traktowanie podmiotów znajdujących się w gorszej sytuacji finansowej – tj. uzyskujących świadczenia emerytalno-rentowe oraz dodatkowe przychody na niższym poziomie.

Z uwagi na aktualną treść art. 41 ust. 3 u.z.e.f., w razie osiągania przez emeryta lub rencistę policyjnego dodatkowych przychodów na poziomie przekraczającym 130% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, wysokość kwoty, o którą jest zmniejszane świadczenie, wyznacza określona stopa procentowa (wynosząca 20%), odnoszona do wysokości świadczenia. Z uwagi na zróżnicowanie wysokości świadczeń, w każdym przypadku może to być zatem inna kwota; brak bowiem jakiegokolwiek minimalnego i wspólnego dla wszystkich świadczeniobiorców poziomu zmniejszenia świadczeń. Z kolei z przepisów art. 41 ust. 1 i 2 u.z.e.f., rozpatrywanych w związku z art. 104 ust. 8 pkt 1 i 2 u.e.r. z FUS, wynika, że w razie osiągania dodatkowych przychodów w przedziale od 70% do 130% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia wysokość zmniejszenia świadczenia determinuje wyłącznie jednakowa dla wszystkich świadczeniobiorców kwota zrelatywizowana do wysokości tzw. kwoty bazowej. W treści powołanych przepisów brak natomiast jakiegokolwiek odniesienia do wysokości pobieranego *in casu* świadczenia. W rezultacie, w przypadku świadczeń o niewielkiej wysokości i w razie osiągania niższych przychodów, lokujących się w przedziale 70-130% przeciętnego miesięcznego

wynagrodzenia, kwota zmniejszenia świadczenia może być większa niż w razie osiągania przychodów powyżej 130% tegoż wynagrodzenia. Z punktu widzenia przywołanych przez pytający sąd wzorców konstytucyjnych, a zwłaszcza w perspektywie celów funkcjonowania systemu emerytalno-rentowego, do zaakceptowania byłaby sytuacja odwrotna, tj. wprowadzenie reguł zmniejszania świadczeń mniej korzystnych dla osób osiągających wyższe przychody. Z takim też rozwiązaniem mamy do czynienia w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych. Odwrócenie tej reguły stanowi natomiast niedopuszczalne naruszenie zasady równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji) i sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji). W świetle przywołanych norm konstytucyjnych, oczekiwanie osób uprawnionych do pobierania renty z tytułu niezdolności do służby i osiągających dodatkowe przychody, że zmniejszenie wysokości tych przychodów nie powinno powodować zmniejszenia wysokości pobieranego świadczenia rentowego, zasługuje na ochronę.

4. Podstawa zastrzeżeń konstytucyjnych i skutki wyroku.

Istota zastrzeżeń zgłoszonych przez pytający sąd i podzielonych przez Trybunał Konstytucyjny kieruje się przeciwko rozwiązaniu, które zrywa konstrukcyjny związek pomiędzy sposobem ustalania zasad zmniejszania policyjnych świadczeń emerytalno-rentowych w razie uzyskiwania dodatkowych przychodów w kwocie stanowiącej odpowiednio: 70-130% oraz powyżej 130% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia. Niedopuszczalna, jako łamiąca zasady sprawiedliwości społecznej i dyrektywę równości wobec prawa, jest taka konstrukcja zaskarżonych przepisów, która w pierwszym przypadku nie odnosi się w ogóle do kwoty rzeczywiście pobieranego świadczenia, w drugim natomiast traktuje tę kwotę jako wyłączne kryterium przy obliczaniu wysokości zmniejszenia świadczenia. Nie oznacza to natomiast, że Trybunał Konstytucyjny opowiada się za jednym z tych rozwiązań, uznając je za szczególnie konstytucyjnie legitymowane. W tej bowiem mierze ustawodawca korzysta ze swoich konstytucyjnych prerogatyw do stanowienia norm realizujących w jak najwyższym stopniu aktualne założenia polityki społeczno-gospodarczej (zob. przykładowo wyroki TK z: 4 grudnia 2000 r., sygn. K 9/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 294 i 22 maja 2002 r., sygn. K 6/02, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 33). Doprowadzenie do sanacji stanu niekonstytucyjności może zatem nastąpić albo przez nowelizację art. 41 ust. 1, albo też przez zmianę art. 41 ust. 3 u.z.e.f. w kierunku zbieżnym z rozwiązaniami obowiązującymi przed 8 listopada 2001 r. Na marginesie rozpatrywanej sprawy należy jednak podkreślić, że z uwagi na wspomniane dyrektywy za konstytucyjnie preferowane należy uznać te rozwiązania, które – uwzględniając w koniecznym zakresie specyfikę służby w służbach mundurowych – nie wprowadzają nadmiernego (zbędnego) zróżnicowania pomiędzy systemem zaopatrzenia emerytalno-rentowego funkcjonariuszy tych służb a powszechnym systemem ubezpieczeń społecznych.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.