

Warszawa, 17.06.1997 r.

RPO/247773/97/III/303/JB
RPO/248288/97/III/303/JB

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

WARSZAWA

**Wniosek
Rzecznika Praw Obywatelskich**

Na podstawie art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 471) oraz art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470 zezm.)

wnoszę

o wydanie orzeczenia stwierdzającego niezgodność:

1) § 2 i § 3 (w części, w jakiej ustanawia zbyt krótki okres dostosowawczy) rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 5 maja 1997 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad zawieszania lub zmniejszenia emerytury i renty (Dz.U. Nr 47, poz. 310)

- z art. 1 i 3 Przepisów Konstytucyjnych utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.);

2) § 1 ust. 1 lit. b rozporządzenia wymienionego w pkt 1 niniejszego wniosku z art. 1 i 3 Przepisów Konstytucyjnych 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, z 1992 r. Nr 21, poz. 84, z 1993 r. Nr 127, poz. 583 i 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 i 147, poz. 687 oraz z 1997 r. Nr 30, poz. 164)

Uzasadnienie

I.

1. Ustawa z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent (dalej określana jako ustawa z 17.10.1991 r. lub ustawa rewaloryzacyjna) była kilkanaście razy nowelizowana. Nie wydano jednak, do tej pory, jej jednolitego tekstu.

W myśl obecnego brzmienia art. 24 ust. 1 i 2 tej ustawy prawo do emerytury, renty inwalidzkiej i renty rodzinnej ulega zawieszeniu lub świadczenia te ulegają zmniejszeniu na zasadach określonych w ust. 3-6 tego przepisu, w razie osiągnięcia przez emeryta lub rencistę wynagrodzenia lub dochodu z tytułu wykonywania zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej albo pozarolniczej działalności gospodarczej, której wykonywanie podlega obowiązkowi ubezpieczenia społecznego.

Na podstawie upoważnienia z art. 25 ust. 4 ustawy rewaloryzacyjnej - Minister Pracy i Polityki Socjalnej wydał rozporządzenie z dnia 22 lipca 1992 r. w sprawie szczegółowych zasad zawieszania lub zmniejszania emerytury (Dz.U. Nr 58, poz. 290; zm. Dz.U. z 1994 r. Nr 122, poz. 599 i z 1995 r. Nr 25, poz. 134). Rozporządzenie w § 1 stanowiło, że przy ustalaniu, czy wystąpiły okoliczności powodujące zawieszenie lub zmniejszenie emerytury i renty, określone w art. 24 ustawy, uwzględnia się zarówno wynagrodzenie z tytułu pracy wykonywanej w ramach stosunku pracy oraz pracy nakładczej bez uwzględniania składników wynagrodzenia, których nie przyjmuje się do

ustalenia podstawy wymiaru emerytury lub renty (pkt 1), jak i uposażenie z tytułu służby (pkt 2) oraz inne dochody bliżej określone w pkt 3-6 tego przepisu, obejmując je wszystkie terminem: "dochody" (część końcowa § 1 ust. 1).

W § 1 ust. 3 rozporządzenia wyjaśniono ponadto, że za dochód osiągnięty uważa się faktyczny dochód uzyskany przez emeryta lub rencistę w danym roku kalendarzowym.

2. Od 1994 r. zarysowała się poważna różnica poglądów między zainteresowanymi i Sądem Najwyższym z jednej strony, a Zakładem Ubezpieczeń Społecznych i Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej - z drugiej, w przedmiocie ustalania limitów dopuszczalnych dochodów, których przekroczenie pociąga za sobą zmniejszenie emerytury lub renty albo zawieszenie tych świadczeń.

Zainteresowani uważali, że z dochodu uzyskanego przez emeryta lub rencistę w danym roku kalendarzowym należy odliczać koszty jego uzyskania. Odmienne stanowisko zajmował ZUS i Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej, którzy uznali, że przy rozliczeniu dochodów pracujących emerytów i rencistów nie odlicza się kosztów uzyskania dochodów, gdyż nie odlicza się tych kosztów przy obliczaniu przychodu stanowiącego podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 1990 r. w sprawie wysokości i podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, zgłaszania do ubezpieczenia społecznego oraz rozliczania składek i świadczeń z ubezpieczenia społecznego (Dz.U. z 1993 r. Nr 68, poz. 330 ze zm.).

W licznych sporach sądowych dotyczących tego problemu orzecznictwo nie było jednolite. W pierwszym okresie zapadały z reguły orzeczenia zgodne ze stanowiskiem ZUS i MPiPS. Zmiana interpretacji nastąpiła jednak w wyniku wydania przez Sąd Najwyższy uchwały z 28 września 1994 r. II UZP 26/94 (OSNAPIUS Nr 12 z 1994 r. poz. 196). Toteż w ostatnim okresie zapadły w zasadzie orzeczenia korzystne dla zainteresowanych i przyjmujące, że przez pojęcie "dochodu" użytego w ustawie rewaloryzacyjnej oraz w rozporządzeniu

Ministra z 22 lipca 1992 r. należy rozumieć dochód po odliczeniu kosztów uzyskania, na analogicznych zasadach, jak w ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 1993 r. Nr 90, poz. 416 ze zm.).

Uchwała SN z 28 września 1994 r. została wydana w sprawie, w której świadczeniobiorca uzyskiwał dochód z umowy zlecenia. W późniejszych orzeczeniach Sąd Najwyższy zajął takie samo stanowisko w sprawach, w których emeryt uzyskiwał wynagrodzenie ze stosunku pracy (np. wyrok z 19.09.1996 r. II URN 21/96, z 3.10.1996 r. II URN 25/96 - OSNAPiUS z 1997 r. Nr 9, poz. 154, uchwała z 24.10.1996 r. II UZP 19/96 - OSNAPiUS z 1997 r. Nr 8, poz. 133).

Pod wpływem wyjaśnień Centrali ZUS i Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej oddziały ZUS nie zmieniły praktyki. Powoływano się na to, że uchwały i wyroki sądowe wiążą tylko w konkretnych sprawach. Co więcej - uchylano się również od honorowania poglądów wyrażanych przez sądy w uzasadnieniach wyroków uchylających decyzję ZUS, gdyż ponownie wydana decyzja była także niekorzystna dla emeryta czy rencisty. Wymownym tego przykładem jest skarga w sprawie RPC7 298839/97/IM, w której emerytka od 1995 r. nie może uzyskać zwrotu, stanowiącej koszty uzyskania, kwoty 239,20 zł, którą potrącono z jej emerytury przy rozliczaniu dochodów za 1994 r. mimo, że już dwukrotnie sądy krakowskie (Wojewódzki i Apelacyjny) uchylały niekorzystne kolejne decyzje ZUS. W decyzji odmownej Oddziału ZUS w Krakowie z dnia 26 maja 1997 r. całkowitym milczeniem pominięto stanowisko Sądu Apelacyjnego w Krakowie wyrażone w wyroku z 16 stycznia 1997 r. (III Aur 523/96), uchylającym kolejną decyzję, w której tenże Sąd, z powołaniem się na orzecznictwo SN, podał, że koszty uzyskania zostały powodce potrącone z dochodów za 1994 r. niezgodnie z prawem.

3. W takiej sytuacji prawnej i faktycznej - w § 1 zaskarżonego rozporządzenia z dnia 5 maja 1997 r. , Minister Pracy i Polityki Socjalnej zmienił § 1 rozporządzenia z 22 lipca 1992 r. w sprawie szczegółowych zasad zawieszania lub zmniejszania emerytury i renty, w § 2 ustalił, że:

"rozporządzenie ma zastosowanie do wynagrodzeń, uposażeń lub dochodów poczynając od roku 1996", a w § 3, że rozporządzenie wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia tj. z dniem 31 maja 1997 r.

Merytoryczna zmiana polega na tym, że w § 1 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 22 lipca 1992 r. zostały skreślone słowa: "bez uwzględnienia składników wynagrodzenia, których nie przyjmuje się do ustalenia podstawy wymiaru emerytury i renty", a w zakończeniu § 1 dodano: "w kwotach przyjmowanych w myśl art. 7 ustawy do podstawy wymiaru emerytury i renty". Powołany przepis art. 7 ust. 1 ustawy z 17.10.1991 r. stwierdza, że podstawę wymiaru emerytury lub renty stanowi - ustalona w sposób określony w ust. 5 i 6, z uwzględnieniem art. 8 i 9 - przeciętna, zwaloryzowana kwota wynagrodzenia lub dochodu, która stanowiła podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne w corocznie wydłużanych okresach, ściśle wymienionych w 9 punktach.

Dalsze zmiany wprowadzone do § 1 rozporządzenia z 22 lipca 1992 r. polegają na odesłaniu w ust. 3 do ust. 5. Nowy ust. 5 odnosi się do sytuacji, gdy emeryt lub rencista przez jakiś czas nie pobierał świadczenia ze względu na wysokość dochodu, a następnie, po wznowieniu wypłaty emerytury lub renty, otrzymał dochód za okres, w którym wypłata świadczenia była wstrzymana. W takiej sytuacji data uzyskania dochodu (data wypłaty) nie będzie decydująca, albowiem dochód będzie "przypisany" do okresu, za który go wypłacono. Jest to zmiana korzystna dla zainteresowanych dlatego ust. 3 w części odsyłającej do ust. 5 i sam ust. 5 nie są objęte niniejszym wnioskiem.

II.

1. Artykuł 1 utrzymanych w mocy Przepisów Konstytucyjnych stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Zasady demokratycznego państwa prawnego nie zostały wprawdzie zdefiniowane w Konstytucji.

Ogromną rolę w ich sformułowaniu i wyjaśnieniu odegrało jednak orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

Orzecznictwo to odnosiło się wprawdzie głównie do ustaw, podczas gdy zaskarżony akt jest aktem niższego rzędu. Także jednak akt wykonawczy do ustawy musi odpowiadać zasadom demokratycznego państwa prawnego.

2. Zaskarżone rozporządzenie dotyczy podstawowych praw obywateli w zakresie prawa do określonej wysokości emerytury i renty. W części objętej wnioskiem - nie odpowiada zasadom demokratycznego państwa prawnego. Narusza ono bowiem zasadę zaufania obywateli do państwa i związane z nią zasady:

- niedziałania prawa wstecz (*lex retro non agit*);
- konieczności uwzględniania w przepisach końcowych odpowiednich norm intertemporalnych i *vacatio legis*.

Obowiązek przestrzegania wymienionych zasad przy tworzeniu projektów aktów został nałożony m.in. na naczelne i centralne organy administracji w uchwale Nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (M.P. Nr 44, poz. 310) w § 33 i 38 tych zasad w zw. z § 3 pkt 2 tej uchwały. Wprawdzie zaskarżone rozporządzenie, zgodnie z § 3 weszło w życie po upływie czternastu dni od daty ogłoszenia (§ 33 ust. 1), ale taki okres *vacatio legis* dla rozporządzenia, którego realizacja wymagała przygotowania się ze strony uzyskujących dodatkowe dochody emerytów i rencistów - był zbyt krótki (§ 33 ust. 2).

Zaskarżone rozporządzenie nadaje ponadto moc wsteczną zmienionemu § 1 rozporządzenia z 22 lipca 1992 r. wbrew konstytucyjnej zasadzie *lex retro non agit* i wbrew wyraźnemu zakazowi z § 38 ust. 1 zasad techniki prawodawczej. Ta moc wsteczna wynika z § 2, który nakazuje stosować rozporządzenie z 22 lipca 1992 r. w zmienionej od 31 maja 1997 r. formie, do wynagrodzeń, uposażeń lub dochodów poczynając od roku 1996.

Niezależnie od trudności przy realizacji w praktyce organów rentowych takiego unormowania (np. w sprawach, w których zapadły odmiennej treści

wyroki sądowe), nie może ulegać wątpliwości, że §§ 2 i 3 w części, w jakiej ustanowiono zbyt krótki okres dostosowawczy - naruszają powyższe zasady, rozciągając moc nowych przepisów na zdarzenia nawet sprzed roku.

Pracujący lub uzyskujący dochody z innych źródeł emeryci i renciści oczekiwali generalnej zmiany interpretacji przepisów przez ZUS i Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej w kierunku zgodnym z orzecznictwem sądowym. Toteż zmiana wprowadzona zaskarżonym rozporządzeniem stanowiła dla nich całkowite zaskoczenie, nie pozwalając na dostosowanie swego postępowania w zakresie rozmiaru dochodów uzyskanych w 1996 r. i w pierwszej połowie 1997 r. do treści zmienionego prawa. Chodzi tu przy tym o istotne dla nich kwoty. W roku 1996 ryczałtowe koszty uzyskania przychodów ze stosunków pracy i stosunków pokrewnych wynosiły bowiem 491,40 zł, a w 1997 r. mają wynieść 626,04 zł i przysługują bez względu na to, czy jest się zatrudnionym na pełnym lub niepełnym etacie. Koszty te zaś - wg zaskarżonego rozporządzenia - będą wliczane do dodatkowych zarobków emerytów i rencistów.

3. Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie podnosił, że ustawodawca powinien stworzyć osobom objętym nowymi regulacjami prawnymi możliwe - wdanej sytuacji - bezpieczeństwo prawne (np. w orzeczeniu z 11.02.1992 r. K-14/92). Zasada ta odnosi się niewątpliwie także do przepisów niższego rzędu.

Naruszenie tej zasady prowadzi do podważenia zaufania emerytów i rencistów do państwa. Zasada zaufania w stosunkach między obywatelem a państwem wyraża się w szczególności w takim stanowieniu wszelkich aktów prawnych, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy - przy podejmowaniu decyzji i działań - w zaufaniu, iż nie narazi się na niekorzystne skutki prawne. Przez naruszenie w zaskarżonym rozporządzeniu powyższej zasady, uniemożliwiono to zainteresowanym.

4. Trybunał Konstytucyjny uznaje niekonstytucyjność aktu prawnego opartego na zarzucie naruszenia zasady *lex retro non agit* wtedy, gdy zaskarżony przepis pogarsza sytuację prawną jego adresatów.

Trybunał w orzeczeniu z dnia 11 lutego 1992 r. (K-14/91) uznał, że art. 24 ustawy rewaloryzacyjnej (z wyjątkiem ówczesnego, a obecnie zmienionego, ust. 3) jest zgodny z Konstytucją. W uzasadnieniu Trybunał podniósł jednak małą klarowność tego przepisu i wynikające stąd trudności jego wykładni. Świadczy o tym zresztą wspomniana wyżej różnica poglądów i praktyki przy wykładni tegoż art. 24.

Z art. 24 ust. 1 i 2 ustawy rewaloryzacyjnej wynika, że uwzględnia się wynagrodzenia lub inne dochody, podlegające obowiązkowi ubezpieczenia społecznego, chociażby były wyłączone z tego obowiązku.

Ze stwierdzeniem, że chodzi o dochody podlegające obowiązkowi ubezpieczenia społecznego koresponduje niezmieniony § 1 ust. 3 rozporządzenia z 22 lipca 1992 r., w którym wyjaśniono, że za osiągnięty dochód uważa się faktyczny dochód uzyskany przez emeryta lub rencistę w danym roku kalendarzowym, nie mówiąc nic o składkach na ubezpieczenie społeczne.

Zaskarżona zmiana jest sprzeczna z treścią art. 24, ustaloną w orzecznictwie Sąd Najwyższy. Wprowadziła bowiem do § 1 ust. 1 rozporządzenia z 22 lipca 1992 r. inne kryterium, niż wynikające z cyt. przepisu. Niewątpliwym celem zmiany - mimo niezrozumiałego odesłania do art. 7 ustawy rewaloryzacyjnej - jest ustalanie wynagrodzeń i innych dochodów z uwzględnieniem zarówno podatku dochodowego jak i kosztów uzyskania przychodu.

Uzasadnia to zarzut niezgodności wskazanych przepisów również z art. 24 ustawy rewaloryzacyjnej przez wprowadzenie zmian pogarszających sytuację prawną emerytów i rencistów, adresatów tego przepisu.

5. Należy ponadto dodać, że z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego - z art. 1 utrzymanych w mocy Przepisów Konstytucyjnych i z zasady legalizmu wynikającej z art. 3 tych przepisów wynika nie tylko zakaz stanowienia przez organy państwa aktów normatywnych niezgodnych z aktami normatywnymi wyższego rzędu, ale także nakaz stanowienia prawa zrozumiałego dla jego adresatów (§ 3 zasad techniki prawodawczej w zw. z § 3 pkt 2 uchwały Nr 147 RM).

Wbrew tym zasadom odesłanie do art. 7 ustawy rewaloryzacyjnej czyni przepis § 1 rozporządzenia z 22 lipca 1992 r. niezrozumiałym nie tylko dla emerytów i rencistów ale także dla prawników i organów, które będą ten przepis stosować.

Art. 7 ustawy z 17 października 1991 r. zawiera bowiem bardzo obszerną regulację. Tylko w art. 7 ust. 1 wymienia się w 9 punktach różne okresy, corocznie wydłużane, z których przyjmuje się zwaloryzowane kwoty wynagrodzenia lub dochodu jako podstawę wymiaru emerytury lub renty. Nie można sobie więc wyobrazić, w jaki sposób będzie ustalało się dochody dorabiającego emeryta i rencisty przy zastosowaniu art. 7 ust. 1 tej ustawy.

Jak już była o tym mowa, w zaskarżonym rozporządzeniu chodziło o to, aby przy ustalaniu dochodów z art. 24 ustawy rewaloryzacyjnej liczyć je brutto z uwzględnieniem podatku dochodowego i kosztów uzyskania.

Tę prostą regułę wyrażono jednak w sposób zagmatwany, przy pomocy odesłania do przepisu ustawy regulującego różnorodną i szczegółową materię związaną z ustalaniem podstawy wymiaru emerytury i renty. Nie jest więc możliwa prawidłowa wykładnia tego przepisu przy zastosowaniu powszechnie uznanych zasad interpretowania przepisów prawnych.

Uzasadnia to zarzut naruszenia także art. 3 Przepisów Konstytucyjnych.

/-/ Prof. dr Adam Zieliński