

Analiza systemu zaopatrzeniowego i systemu ubezpieczeń społecznych w orzeczeniu TK z dnia 23 września 1997 r. Sygn. akt K. 25/96

Szczegóły

Kategoria: [Biblioteka aktów prawnych](#)

Opublikowano: 19 wrzesień 2009

ORZECZENIE

z dnia 23 września 1997 r.

Sygn. akt K. 25/96

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jadwiga Skórzewska-Łosiak - przewodnicząca

Tomasz Dybowski

Stefan J. Jaworski

Wojciech Łączkowski

Wojciech Sokolewicz - sprawozdawca

Joanna Szymczak - protokolant

po rozpoznaniu 23 września 1997 r. na rozprawie sprawy z wniosku Niezależnego Krajowego Związku Zawodowego w Polsce -Solidarność Weteranów Pracy- z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Sejmu RP, Prokuratora Generalnego, a także Ministra Pracy i Polityki Socjalnej oraz Kierownika Urzędu ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych o stwierdzenie:

niezgodności art. 10 ust. 1 pkt 3 i art. 11 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 4 ust. 1 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, Nr 106, poz. 676) oraz art. 13 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz.U. z 1994 r. Nr 10, poz. 105; zm.: z 1995 r. Nr 4, poz. 17; z 1996 r. Nr 1, poz. 1) z art. 1 i art. 67 ust. 2 w związku z art. 76 przepisów konstytucyjnych pozostawionych 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; zm.: z 1995 r. Nr 38, poz. 184, Nr 150, poz. 729; z 1996 r. Nr 106, poz. 488)

o r z e k a:

Art. 10 ust. 1 pkt 3 oraz art. 11 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent 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 oraz Nr 106, poz. 676) są niezgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej sformułowaną w art. 1 oraz z zasadą równości wypowiedzianą w art. 67 ust. 2 w związku z art.

76 przepisów konstytucyjnych pozostawionych 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; zm.: z 1995 r. Nr 38, poz. 184, Nr 150, poz. 729; z 1996 r. Nr 106, poz. 488), gdyż określają wskaźnik oceny okresów działalności w ruchu oporu kombatantów pobierających emerytury lub renty inwalidzkie cywilne (z systemu ogólnego) z naruszeniem powyższych zasad, w porównaniu z przepisami odnoszącymi się do kombatantów pobierających emerytury lub renty inwalidzkie wojskowe.

Uzasadnienie:

I

1. Niezależny Krajowy Związek Zawodowy w Polsce -Solidarność Weteranów Pracy- we wniosku z 9 maja 1996 r., uzupełnionym pismem z 3 lipca 1996 r., wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o orzeczenie, że:

a) niezgodna z konstytucyjną zasadą równości praw i sprawiedliwości społecznej (art. 1 i art. 67 ust. 2 w związku z art. 76 konstytucji) jest dwójaka ocena okresów bezskładkowych w świadczeniach emerytalno-rentowych za identyczną działalność niepodległością dla kombatantów pobierających renty i emerytury cywilne, których wielkość ustalana jest zaniżonym wskaźnikiem 0,7% podstawy wymiaru na podstawie 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 ze zm.) oraz prawie dwa razy wyższym wskaźnikiem, bo 1,3% podstawy wymiaru, dla kombatantów pobierających emerytury dla służb mundurowych, na przykład na mocy art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz.U. z 1994 r. Nr 10, poz. 105; zm.: z 1995 r. Nr 4, poz. 17; z 1996 r. Nr 1, poz. 1), w której identyczne uczestnictwo w niepodległościowym ruchu oporu uznane zostało za równorzędne ze służbą w Wojsku Polskim.

b) niezgodne z art. 1 i art. 67 ust. 2 w związku z art. 76 Konstytucji RP jest ograniczenie zakresu podmiotowego ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz.U. Nr 17, poz. 73; zm.: Nr 104, poz. 450; z 1992 r. Nr 21, poz. 85; z 1993 r. Nr 29, poz. 133, Nr 129, poz. 602, Nr 134, poz. 654; z 1994 r. Nr 99, poz. 482; z 1995 r. Nr 4, poz. 17, Nr 138, poz. 681; z 1997 r. Nr 15, poz. 83, Nr 64, poz. 405; Nr 68, poz. 436) wyłączenie do uczestników walk niepodległościowych i do niektórych osób będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego do 1956 roku, mimo że ten okres trwał do roku 1989.

2. Trybunał Konstytucyjny na posiedzeniu niejawnym 16 września 1996 r., po wstępnym rozpoznaniu w trybie art. 23 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (tekst jednolity z 1991 r. Dz.U. Nr 109, poz. 470; zm.: z 1993 r. Nr 47, poz. 213; z 1994 r. Nr 122, poz. 593; z 1995 r. Nr 13, poz. 59; z 1996 r. Nr 77, poz. 367) wyżej wymienionego wniosku postanowieniem o sygn. akt T. 31/96 postanowił: wnioskowi opisanemu w pkt. a) nadać dalszy bieg, natomiast nie nadawać dalszego biegu wnioskowi opisanemu w pkt. b) i przekazać go w tej części w trybie art. 24 w związku z art. 6 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej. W uzasadnieniu powyższego postanowienia, odnośnie zarzutu sformułowanego w pkt. b) wniosku, Trybunał Konstytucyjny uznał, iż wniosek ten - z przyczyn formalnoprawnych - nie może być skierowany do rozpoznania w związku z upływem 5-letniego okresu tzw. przedawnienia, o którym mowa w art. 24 wyżej wymienionej ustawy.

Na to postanowienie wnioskodawca wniósł 1 października 1996 r. zażalenie (uzupełnione pismem z 31 października 1996 r.), którego Trybunał Konstytucyjny, po rozpoznaniu 11 grudnia 1996 r. na posiedzeniu niejawnym w trybie art. 23 ust. 3 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym, postanowił nie uwzględniać z powodów podniesionych w uzasadnieniu postanowienia (sygn. akt T. 31/96).

Natomiast w odniesieniu do części wniosku, opisanego w pkt. a) Trybunał Konstytucyjny uznając, iż nie zachodzi oczywista bezzasadność zarzutu w nim sformułowanego, postanowił nadać mu dalszy bieg. Materia sprawy wymaga bowiem, aby jego rozpoznanie nastąpiło w ramach zwykłego postępowania

na rozprawie. Treść zarzutu tej części wniosku, po jego poprawieniu i uzupełnieniu, odpowiada w zasadzie wymogom formalnym przewidzianym w art. 20 uchwały Sejmu z 31 lipca 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 38, poz. 184). Wnioskodawca nie wskazał jednak konkretnie kwestionowanych przepisów ustawy z 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent (...), wskazując jedynie opisowo ich istotę. Pozwoliło to Trybunałowi na ustalenie, iż chodzi o kontrolę konstytucyjności art. 10 ust. 1 pkt 3 oraz art. 11 ust. 1 pkt 3 wymienionej ustawy w związku z jej art. 4 ust. 1 pkt 1. Przepisy te, przy ustalaniu prawa i wysokości świadczeń emerytalno-rentowych, traktują okres działalności kombatanckiej jako okres nieskładkowy, oceniany wskaźnikiem 0,7%.

II

1. Prokurator Generalny w piśmie z 6 lutego 1997 r. przedstawił stanowisko, iż zakwestionowane we wniosku przepisy art. 10 ust. 1 pkt 3 oraz art. 11 ust. 1 pkt 3 ustawy z 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent (...) nie są niezgodne z art. 1 i art. 67 ust. 2 w związku z art. 76 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy.

W ocenie Prokuratora Generalnego podstawę nieporozumienia stanowi błędne założenie wnioskodawcy, iż obydwa systemy emerytalne, tzn. powszechny i obejmujący tzw. służby mundurowe, są porównywalne. Zdaniem Prokuratora Generalnego emerytury i renty przysługujące pracownikom i ich rodzinom, zwłaszcza po wejściu w życie wymienionej ustawy o rewaloryzacji emerytur i rent (...) są oparte na systemie ubezpieczeniowym, który charakteryzuje się zasadą wzajemności, polegającą na tym, że opłacanie składek ubezpieczeniowych warunkuje nie tylko prawo do świadczeń, lecz również ma wpływ na ich wysokość. Natomiast emerytury i renty tzw. służb mundurowych, jak np. wynikające z ustawy z 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin są objęte systemem zaopatrzeniowym, który polega na tym, że określone grupy ludności znajdujące się w potrzebie (z powodu wieku lub stanu zdrowia) uzyskują świadczenia bezpośrednio z budżetu państwa, gdyż jest to system nie wymagający opłacania składek.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę, iż w systemie ubezpieczeń społecznych obowiązują w szczególności odrębne, niż w systemie zaopatrzenia, zasady wymiaru świadczeń, w tym także odrębne zasady różnicowania wpływu - na wysokość świadczeń - okresów pracy, służby wojskowej, policyjnej i działalności kombatanckiej, niezdolności do pracy i innych. Ustawą z 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent (...) dokonano podziału okresów wymaganych do uzyskania uprawnień emerytalno-rentowych na okresy składkowe i nieskładkowe; przy czym okresami składkowymi są nie tylko okresy opłacania składek, ale również inne okresy tam wymienione, m.in. okresy czynnej służby wojskowej w Wojsku Polskim lub okresy jej równorzędne. Natomiast do okresów nieskładkowych ustawa zalicza m.in. okresy działalności kombatanckiej, działalności równorzędnej z tą działalnością oraz okresy zaliczane do tej działalności, a także okresy podlegania represjom wojennym i okresu powojennego, określone w przepisach ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego. Wymienione okresy (składkowe i nieskładkowe) mają odmienny wpływ na wysokość emerytur i rent z systemu ubezpieczenia społecznego, co jednak według Prokuratora Generalnego, nie oznacza dyskryminacji kombatantów, zwłaszcza że podział na takie okresy wynika z istoty systemu ubezpieczeniowego (zasada wzajemności świadczeń).

Zdaniem Prokuratora Generalnego skoro osoby uprawnione do świadczeń na podstawie przepisów o powszechnym ubezpieczeniu społecznym są traktowane jednakowo - w zależności od kryterium płacenia składek - to brak jest podstaw do uznania, że została naruszona konstytucyjna zasada równości. Dla wykazania naruszenia tej zasady nie mogą zaś być brane pod uwagę rozwiązania przyjęte w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych; **wynikają one bowiem ze specyfiki systemu zaopatrzeniowego.**

W dalszej części uzasadnienia swego stanowiska Prokurator Generalny przedstawił odrębności, jakie istnieją w zakresie sposobu liczenia wysokości świadczeń w systemie zaopatrzenia służb mundurowych, zwracając uwagę, iż także w tym systemie należy stosować zasady dotyczące okresów nieskładkowych, obejmujących m.in. okresy działalności kombatanckiej. Natomiast uznanie w art. 13

ust. 1 pkt 1 lit.a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych okresu działalności w ruchu oporu, mającego niewątpliwie charakter działalności kombatanckiej, za równorzędny ze służbą wojskową jest jedynie wyjątkiem od zasady, że podstawę emerytury wojskowej stanowi służba wojskowa; przepis ten nie może być więc interpretowany rozszerzająco. W konkluzji Prokurator Generalny stwierdził, iż w każdym z omówionych wyżej systemów: ubezpieczeniowym (w odniesieniu do powszechnych ubezpieczeń społecznych) oraz w zabezpieczeniowym (w odniesieniu do służb mundurowych) wysokość świadczeń obliczana jest według całkowicie odrębnych zasad; nie trafna jest zatem ocena uprawnień kombatantów dokonywana niezależnie od rodzaju świadczenia. **Odmienność regulacji nie może prowadzić do wniosku, że została naruszona konstytucyjna zasada równości i sprawiedliwości społecznej.** Posiadanie statusu kombatanta nie może więc stanowić cechy relewantnej osób pobierających świadczenia na podstawie różnych systemów emerytalnych.

2. W sprawie wypowiedział się także Minister Pracy i Polityki Socjalnej zajmując w piśmie z 15 stycznia 1997 r. co do zasady stanowisko zbieżne ze stanowiskiem Prokuratora Generalnego. Zdaniem Ministra Pracy przyjęcie w systemie zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy zawodowych odmiennych niż w systemie ubezpieczenia społecznego zasad różnicowania wpływu okresów działalności niepodległościowej na wysokość świadczeń emerytalno-rentowych, przysługujących z odmiennych systemów zabezpieczenia społecznego, nie stanowi naruszenia konstytucyjnych zasad równości i sprawiedliwości społecznej (art. 1 i art. 67 ust. 2 w związku z art. 76 konstytucji).

W uzasadnieniu tego stanowiska Minister Pracy i Polityki Socjalnej, podobnie jak Prokurator Generalny, zwrócił uwagę na różnice zachodzące między instytucją zaopatrzenia społecznego a systemem ubezpieczenia społecznego, sprowadzając je głównie do braku cechy wzajemności, wyrażonej w postaci składki ubezpieczeniowej, która warunkuje nie tylko prawo do świadczeń, ale i przeważnie ich wysokość. Systemy te różnią się w szczególności odrębnymi zasadami wymiaru świadczeń, w tym także odrębnymi zasadami różnicowania wpływu na wysokość świadczeń okresów pracy, służby wojskowej, policyjnej, działalności kombatanckiej, niezdolności do pracy i innych.

W systemie ubezpieczenia społecznego, wg przepisów ustawy z 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent (...), wpływ okresów na wysokość świadczeń uzależniony został od kryterium opłacania składek na ubezpieczenie społeczne. Stąd głównym celem przeprowadzonego przez wspomnianą ustawę podziału okresów wymaganych do uzyskania uprawnień do świadczeń emerytalno-rentowych na okresy składkowe i nieskładkowe jest większe uzależnienie wysokości świadczeń od długości posiadanych okresów opłacania składek, tj. od wkładu pracy. W systemie tym przy ustalaniu wysokości emerytur i rent okresy składkowe są uwzględniane w wysokości po 1,3% podstawy wymiaru za każdy rok tych okresów, natomiast okresy nieskładkowe, do których zalicza się m.in. okresy działalności kombatanckiej i okresy działalności z nią zrównanej są uwzględnione po 0,7% podstawy wymiaru świadczenia za każdy rok.

Zdaniem Ministra Pracy w świetle przedstawionych zasad różnicowania wpływu poszczególnych okresów (składkowych i nieskładkowych) na wysokość emerytur i rent z systemu powszechnego zaliczenie okresów działalności kombatanckiej i okresów jej równorzędnych do okresów nieskładkowych nie narusza ani zasady równego traktowania kombatantów wobec prawa, ani też zasady sprawiedliwości społecznej - mając na uwadze wykładnię tych zasad przyjętą w szeregu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

Natomiast w całkowicie odrębny sposób (co w uzasadnieniu omawianego stanowiska Ministra Pracy zostało szczegółowo przedstawione) uregulowano wymiar emerytur i rent w systemie zaopatrzenia żołnierzy zawodowych, tj. w ustawie z 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin. W tym stanie rzeczy - zdaniem Ministra Pracy - uznanie w art. 13 ust. 1 pkt 1 lit.a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych okresów działalności w ruchu oporu jako równorzędnych ze służbą wojskową i uwzględnianie tych okresów w wysokości emerytur wojskowych po 2,6% podstawy wymiaru za każdy rok (a nie jak błędnie podaje wnioskodawca - po 1,3% podstawy wymiaru) nie stanowi - z uwagi na sam fakt odmiennego uregulowania tej kwestii w systemie ubezpieczenia społecznego - naruszenia zasady równości wobec prawa oraz zasady sprawiedliwości społecznej.

W końcowej części swego stanowiska Minister Pracy zwrócił także uzupełniająco uwagę na sprawę całościowego uregulowania preferencyjnych uprawnień kombatanatów, zawartego w ustawie z 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego. Łącznie zatem kombatant obok emerytury lub renty otrzymuje w formie pieniężnej dodatkowo miesięcznie znaczną kwotę za każdy rok działalności kombatanckiej w ramach systemu ubezpieczenia społecznego.

3. Odmiennie stanowisko zajął Kierownik Urzędu ds. Kombatanatów i Osób Represjonowanych, który w piśmie z 12 lutego 1997 r. podzielił argumentację wnioskodawcy o niezgodności z konstytucyjną zasadą równości i poczuciem sprawiedliwości dwójakiej oceny działalności niepodległościowej kombatanatów pobierających renty lub emerytury cywilne oraz kombatanatów pobierających emerytury dla służb mundurowych. Wskazał on, iż w każdej z trzech wymienionych ustaw, tj. ustawie o kombatantach, ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz w ustawie o rewaloryzacji emerytur i rent okresy działalności w ruchu oporu zostały potraktowane w odmienny sposób. Jego zdaniem środowiska kombatanckie słusznie podkreślają brak merytorycznych podstaw do tak istotnie odmiennego traktowania okresów takiej samej działalności w zależności od późniejszego nabycia uprawnień do świadczeń emerytalno-rentowych -cywilnych- lub -wojskowych-. Kierownik Urzędu ds. Kombatanatów poinformował także, iż powyższe, nierówne traktowanie kombatanatów spowodowało podjęcie prac legislacyjnych, zmierzających do zmiany art. 4 ustawy o rewaloryzacji emerytur i rent (...) i uznania okresów działalności kombatanckiej jako okresów składkowych.

III

Na rozprawie przedstawiciel wnioskodawcy poparł wniosek, podkreślając przy tym porównywalność obu systemów zaopatrzeniowych: powszechnego (składkowego) oraz odnoszącego się do tzw. służb mundurowych (bezskładkowego). Drugi z wymienionych systemów jest, zdaniem przedstawiciela wnioskodawcy, znacznie korzystniejszy dla osób nim objętych, w tym dla posiadających uprawnienia kombatanckie.

Przedstawiciel Sejmu RP przedstawił argumenty na rzecz odrębnego traktowania - i oceniania - obu wymienionych systemów zaopatrzeniowych. Wskazał także na przeprowadzone ostatnio zmiany legislacyjne, zbliżające do siebie uprawnienia kombatanatów w obu tych systemach. Podobny pogląd wyrazili, podtrzymując uprzednio przedstawione w stanowisku pisemnym argumenty: przedstawiciel Ministra Pracy i Polityki Socjalnej - wskazując dodatkowo, że kwestionowane różnice powstały m.in. w związku ze zmianą polityki polegającej na preferowaniu okresów składkowych - oraz przedstawiciel Prokuratora Generalnego.

Przedstawiciel Kierownika Urzędu ds. Kombatanatów i Osób Represjonowanych podtrzymał opinię wyrażoną w stanowisku pisemnym, zbieżną ze stanowiskiem wnioskodawcy.

IV

Po wszczęciu postępowania, lecz przed wydaniem orzeczenia w rozpatrywanej sprawie Sejm RP uchwalił ustawę z 1 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 106, poz. 676), dotyczącą częściowo materii będącej przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Trybunał musiał więc rozważyć konsekwencje tej regulacji dla dalszego postępowania w sprawie, w szczególności czy nie stanowi ona podstawy do umorzenia tego postępowania w oparciu o art. 4 ust. 2 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym. Przepis ten nakazuje umorzenie postępowania, jeżeli przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał nastąpiła utrata mocy obowiązującej aktu normatywnego, będącego przedmiotem kontroli.

Zgodnie z wielokrotnie wyrażanym przez Trybunał Konstytucyjny stanowiskiem (zasadniczy w tej kwestii pogląd zawiera *uchwała z 14 września 1994 r. W. 5/94, OTK z 1994 r., cz. II, s.171*) uchylenie przepisu nie zawsze jest równoznaczne z utratą przez ten przepis w całości mocy obowiązującej. Pogląd ten należy - *mutatis mutandis* - odnieść również do zmiany przepisu. Jeżeli więc nadal jest możliwe stosowanie uchylonego lub zmienionego przepisu do jakiegokolwiek sytuacji, to przepis taki nie utracił mocy obowiązującej i nie ma podstaw do umorzenia postępowania w trybie art. 4 ust. 2 ustawy

o TK. Z taką sytuacją mamy do czynienia w przypadku omawianej nowelizacji. Ustawa z 1 sierpnia 1997 r. częściowo zmieniła brzmienie art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy rewaloryzacyjnej z 1991 r., który to przepis był pośrednio przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Wspomniana zmiana sprowadza się do tego, iż spośród wymienionych w tym przepisie okresów działalności kombatanckiej, okresów równorzędnych z tą działalnością bądź okresów zaliczanych do niej (określonych szczegółowo w przepisach ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego), uznawanych za okresy nieskładkowe, ustawa nowelizująca wyróżniała okresy -pełnienia służby w polskich podziemnych formacjach i organizacjach, w tym w działających w ramach tych organizacji oddziałach partyzanckich w okresie II wojny światowej-, traktując je jako okresy składkowe. Formalnie znalazło to wyraz w dodaniu w art. 2 ust. 1 ustawy rewaloryzacyjnej po pkt 3 - pkt 3a, w brzmieniu zawierającym wyżej opisaną treść. Zmiana ta powoduje, że część okresów objętych pojęciem działalności w ruchu oporu została potraktowana korzystniej niż do tej pory, ponieważ poprzez uznanie tych okresów za okresy składkowe możliwe będzie stosowanie do nich wyższego przelicznika - 1,3% przewidzianego dla takich okresów w odniesieniu do kombatantów pobierających emerytury lub renty cywilne z systemu ogólnego.

Regulacja ta, uzasadniona merytorycznie (służba w oddziałach partyzanckich była najbardziej zbliżona do służby wojskowej) oznacza zmniejszenie różnic, jakie dotąd istniały między wskaźnikami oceny okresów działalności w ruchu oporu w przypadku kombatantów pobierających emerytury i renty z ogólnego systemu emerytalnego w porównaniu z kombatantami uzyskującymi te świadczenia na podstawie przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin. Wprowadzona zmiana przepisów stanowi zatem krok we właściwym kierunku, jednocześnie jednak nie czyni zbędnym dalszego postępowania Trybunału w tej sprawie i wydania merytorycznego orzeczenia, tzn. oceny zakwestionowanych przepisów ustawy rewaloryzacyjnej z punktu widzenia ich zgodności z konstytucją. Przepisy omawianej ustawy z 1 sierpnia 1997 r. nie uchylły bowiem spornych przepisów ustawy rewaloryzacyjnej, nie dokonały też istotnej, zasadniczej modyfikacji ich treści, lecz jedynie częściowo ograniczyły zakres stosowania wobec niektórych okresów działalności w ruchu oporu zaniżonego wskaźnika 0,7%. Kwestionowane przez wnioskodawcę przepisy ustawy rewaloryzacyjnej zachowują zatem nadal pełną moc obowiązującą w stosunku do innych, niż uwzględnione w omawianej ustawie nowelizacyjnej okresów działalności w ruchu oporu. Niezależnie od tego trudno byłoby również uznać, iż przepisy wspomnianej ustawy, mimo korzystniejszego niż dotąd potraktowania niektórych okresów działalności w ruchu oporu, w pełni odpowiadają konstytucyjnej zasadzie równości i sprawiedliwości społecznej. Mimo wprowadzonych zmian nadal bowiem istnieją nieuzasadnione różnice w ocenie okresów działalności w ruchu oporu w zależności od tego na jakich zasadach uczestnik takiej działalności nabywa uprawnienia emerytalno-rentowe (system ogólny lub system dla służb mundurowych). Ustawa nowelizująca z 1 sierpnia 1997 r. nie usuwa zatem wadliwości ocenianych przepisów. Mając powyższe na uwadze Trybunał Konstytucyjny nie znalazł podstawy do umorzenia postępowania w oparciu o art. 4 ust. 2 ustawy o TK i uznał za konieczne merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy.

V

Dla oceny zasadności zarzutów wnioskodawcy Trybunał Konstytucyjny musiał najpierw dokonać analizy i ustalić charakter prawny powszechnego systemu ubezpieczenia emerytalnego oraz systemów zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych. Było to konieczne, ponieważ zarówno Prokurator Generalny, jak i Minister Pracy i Polityki Socjalnej w swych stanowiskach uznających konstytucyjność kwestionowanych przepisów, zgodnie podkreślali odmienny charakter każdego z wymienionych systemów emerytalnych i odrębność zasad ustalania uprawnień do emerytury w każdym z nich, co w konsekwencji miałyby oznaczać nieporównywalność tych systemów oraz brak możliwości uznania różniących się między sobą, a przyjętych w obrębie każdego z nich rozwiązań za niekonstytucyjne.

Podstawowym aktem prawnym regulującym powszechne ubezpieczenie emerytalne jest ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz.U. Nr 40, poz. 267 ze zm.) oraz ustawa z 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent (...). Przewidziany w nich system ma co do zasady charakter ubezpieczeniowy, tzn. że opłacanie składek warunkuje zarówno nabycie prawa do emerytury lub renty, jak również ma istotny wpływ na rozmiar tych świadczeń. Zasada wzajemności składki i świadczenia nie jest tu jednak ściśle przestrzegana, ponieważ składka nie została dostosowana do wielkości indywidualnego ryzyka, lecz jest ustalana na przeciętnym

poziomie, zapewniającym względną równowagę w ujęciu całościowym, obejmującym wszystkich ubezpieczonych. Przy ustalaniu prawa do świadczeń lub ich wysokości w zakresie określonym w ustawie są uwzględniane również okresy nieskładkowe, nie związane z wykonywaniem działalności zawodowej i obowiązkiem opłacania składki. **Także wśród okresów nazywanych przez ustawę z 17 października 1991 r. o rewaloryzacji (...) okresami składkowymi, wymaganymi do nabycia świadczeń emerytalno-rentowych, znajdują się okresy, w których nie była opłacana składka na ubezpieczenie społeczne. Należą do nich m.in. okresy czynnej służby wojskowej w Wojsku Polskim lub okresy jej równorzędne, albo okresy zastępczych form tej służby, a także okresy służby w Policji, UOP, SG i SW (art. 2 ust. 1).** Również wśród dalszych okresów uznawanych przez ustawę rewaloryzacyjną za okresy składkowe (art. 2 ust. 2), przypadających przed datą jej wejścia w życie, znajduje się wiele okresów, z którymi nie wiązał się obowiązek opłacania składki. Chodzi o okresy pracy przymusowej wykonywanej na rzecz hitlerowskich Niemiec i b. ZSRR oraz pracy w kopalniach pod ziemią wykonywanej w czasie odbywania służby w Wojsku Polskim, okresy wykonywania mandatu posła lub senatora oraz ogólnie okresy wykonywania różnych rodzajów pozarolniczej działalności zawodowej, przypadającej przed dniami ich objęcia obowiązkiem ubezpieczenia społecznego. **W wymienionych przypadkach istotne jest zatem samo wykonywanie pracy (określonej działalności zawodowej), natomiast kwestia opłacania składek dla nabycia prawa do świadczeń ma drugorzędne znaczenie.** W tym miejscu należy przypomnieć stanowisko, które Trybunał zajął w orzeczeniu K. 23/95 (OTK w 1995 r., cz. II, poz. 33). W jego uzasadnieniu Trybunał Konstytucyjny podkreślił, iż ustawa z 17 października 1991 r. (rewaloryzacyjna), wbrew zapowiedzi przywracania zasad ubezpieczeniowych, rozluźniła więź między podstawą wymiaru składek i podstawą wymiaru świadczeń. Chociaż wprowadziła ona pojęcie okresów składkowych i nieskładkowych oraz formalnie uznała za okresy składkowe tylko okresy opłacania składek, to nadal jednak w przypadku ich nieopłacenia świadczenia są przyznawane tak, jakby składki były opłacone. **W systemie tym nie zawsze więc występują proste zależności między prawem do świadczeń i ich wysokością a okresem i rozmiarem opłacanej składki.** Analizowane uregulowanie nie potwierdza zatem poglądów reprezentowanych zarówno przez Prokuratora Generalnego, jak i Ministra Pracy, którzy przywiązują nadmierną wagę do różnic między systemami w tej płaszczyźnie, akcentując zwłaszcza, że emerytury i renty przysługujące pracownikom są oparte na systemie charakteryzującym się zasadą wzajemności składki i świadczenia, natomiast świadczenia emerytalne i rentowe służb mundurowych są objęte systemem zaopatrzeniowym, w którym określone grupy ludności znajdujące się w potrzebie (z powodu wieku lub stanu zdrowia) uzyskują świadczenia bezpośrednio z budżetu państwa, bez obowiązku opłacania składek.

W tradycyjnym ujęciu systemom zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych odmawia się charakteru ubezpieczeniowego z wielu powodów. Zawodowi wojskowi i inni funkcjonariusze służb paramilitarnych nie są pracownikami w rozumieniu prawa pracy, lecz łączy je z państwem stosunek służby. Świadczenia emerytalno-rentowe dla omawianej kategorii osób są finansowane bezpośrednio z budżetu państwa. Zasady przyznawania tych świadczeń i ustalania ich rozmiaru są odmienne, niż w systemach ubezpieczenia społecznego. Z uwagi zatem na szczególny tytuł uprawnień, jakim w odniesieniu do tych osób jest służba, a nie praca, oraz ze względu na brak jakiegokolwiek udziału uprawnionych do świadczeń w ponoszeniu ich kosztów, uznaje się, że systemy te nie mieszczą się w zakresie ubezpieczenia społecznego (Por. W. Szubert, *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, Warszawa 1987, s. 50 i n., s. 294 i n.).

Odgraniczenie powszechnego ubezpieczenia społecznego od systemów świadczeń dla funkcjonariuszy państwowych zawsze opierało się głównie na metodzie finansowania. Współcześnie jednak, coraz częściej uważa się, iż sposób finansowania świadczeń na wypadek niezdolności do pracy, starości lub śmierci jest sprawą wtórną. Finansowanie w ramach budżetu świadczeń dla funkcjonariuszy państwowych uznawane jest za zagadnienie organizacyjno-finansowe, rozwiązywane podług kryteriów praktycznych, sprowadza się więc w istocie do formy rozliczeń (tak J. Jończyk, *Obowiązek ubezpieczenia społecznego i składka - zagadnienia ogólne*, Materiały Informacyjne ZUS Nr 8 z 1994 r., s. 6, 10; W. Muszalski, *Ubezpieczenie społeczne. Zarys ogólny*, cz. II, Warszawa 1984, s. 34). Nie ma więc większego znaczenia, kto płaci składkę, m.in. państwo jako pracodawca, może także ubezpieczyć określone osoby, płacąc składkę lub regulując w inny sposób ten obowiązek (np. przez globalny transfer odpowiednich sum dotacją celową) albo przez wydzielenie środków na świadczenie w budżetach odpowiednich działów administracji. **W tym miejscu należy przypomnieć, iż w okresie międzywojennym od 1934 r. utworzono ze składek Państwowy Fundusz**

Emerytalny, co jednak nie przemieniło charakteru prawnego systemu zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy w system ubezpieczeniowy, gdyż składki te uiszczał Skarb Państwa, pokrywając równocześnie niedobory tego Funduszu.

Okoliczność, iż w systemach tych aktualnie nie występuje składka na wzór ubezpieczenia dla pracowników lub grup niepracowniczych, stanowi podstawę dla określania ich ubezpieczeniem bezskładkowym (W. Muszalski, *iw.*; I. Jędrasik-Jankowska, *Ubezpieczenie społeczne (chorobowe, rentowe i emerytalne). Zarys części ogólnej*, Warszawa 1987, s. 22, 45) albo bezskładkowym systemem świadczeniowym - rentowym lub emerytalnym (por. E. Modliński, *Podstawowe zagadnienia prawne ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 1968, s. 256). Obciążenie w niektórych zakresach kosztami ubezpieczenia społecznego budżetu państwa (dotacje budżetowe, finansowanie emerytur i rent rolniczych) również powoduje, iż przeciwstawienie systemu powszechnego ubezpieczenia społecznego bezskładkowym systemom świadczeń dla funkcjonariuszy służb mundurowych traci obecnie na znaczeniu.

W związku z tym w doktrynie coraz częściej traktuje się zaopatrzenie emerytalne funkcjonariuszy służb mundurowych jako integralną część systemu ubezpieczenia społecznego w Polsce (tak W. Muszalski, J. Jończyk i I. Jędrasik-Jankowska w opracowaniach powoływanych wcześniej oraz K. Kolasiński, *Modele i funkcje ubezpieczeń społecznych*, Toruń, s. 107 i n.). Za przynależnością omawianych systemów świadczeń do zakresu ubezpieczenia społecznego przemawia zbliżony charakter zaspakajanych potrzeb i w związku z tym podobne rodzaje świadczeń i częściowo warunki ich uzyskania. W obu przypadkach chodzi o osoby, których głównym źródłem utrzymania jest dochód z tytułu zawodowego pełnienia pracy zawodowej (służby), chociaż świadczonej na innej podstawie prawnej i w odmiennych warunkach, zaś świadczenia emerytalno-rentowe przysługują z tytułu utraty zdolności do pełnienia tej pracy (służby), związanej z wiekiem (lub niekiedy z innymi przyczynami), bądź inwalidztwem albo utratą żywiciela. Uprawnienia do świadczeń mają więc oparcie w działalności zawodowej i niemożności jej kontynuowania, a nie w jakiejś ogólnie określonej -potrzebie-, występuje zatem istotne podobieństwo sytuacji zawodowej i społecznej tej grupy uprawnionych do sytuacji pozostałych grup zawodowych, uprawnionych do świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Świadczenia emerytalno-rentowe przyznawane w ramach omawianych systemów - pod względem społecznym i ekonomicznym - pełnią takie same funkcje, jak świadczenia z ubezpieczenia społecznego, przyznawane pracownikom lub innym ubezpieczonym. Świadczenia te mają charakter roszczeniowy i sprawy sporne są rozstrzygane w analogicznym, jak w ubezpieczeniu pracowniczym, trybie.

Nie bez znaczenia pozostają też powiązania systemowe, jakie istnieją między przepisami regulującymi uprawnienia emerytalno-rentowe dla pracowników i funkcjonariuszy służb mundurowych. Przejawem tego powiązania jest zwłaszcza wzajemne uwzględnianie przebytych okresów zatrudnienia (służby). Funkcjonariusze służb mundurowych, którzy nie nabywają prawa do zaopatrzenia emerytalnego na podstawie -swoich- odrębnych ustaw, mogą je uzyskać na ogólnych zasadach, przewidzianych dla pracowników (art. 3 ust. 3 ustawy z 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników), jeżeli spełniają wymagane tam warunki, przy czym okresy służby (o czym już wspomniano) są uważane za okresy składkowe w rozumieniu przepisów emerytalnych dla pracowników. Trzeba też wspomnieć, iż niektóre świadczenia (renty rodzinne, dodatki do rent i emerytur, zasiłek pogrzebowy) przysługują tym funkcjonariuszom oraz członkom ich rodzin na warunkach identycznych (lub prawie takich samych) i w tej samej wysokości, jak dla pracowników i ich rodzin; przepisy regulujące zaopatrzenie emerytalne omawianych grup odsyłają w tym zakresie wprost do przepisów emerytalnych dla pracowników i ich rodzin.

Powyższe oznacza, iż współcześnie omawiane systemy emerytalne nie różnią się na tyle istotnie od systemu pracowniczego i pochodnych, aby należało je uznawać za nieporównywalne. Tym bardziej, że w ustawodawstwie polskim ostatnich lat można zaobserwować tendencję do zmniejszania zachowanych różnic, tj. konwergencji obu systemów. Np. w procesie ewolucji ubezpieczeń społecznych w Polsce ubezpieczenie pracownicze -pochłonęło- w swoim czasie odrębne systemy zaopatrzenia emerytalnego -cywilnych- funkcjonariuszy państwowych. Okoliczność ta również wskazuje, że pozostawione jako nadal odrębne systemy świadczeń emerytalno-rentowych dla służb mundurowych są także, z punktu widzenia polityki prawnej, porównywalne do ubezpieczenia pracowniczego (tak K. Kolasiński i W. Muszalski w opracowaniach powołanych wyżej). Dla oceny

szczegółowych rozwiązań zawartych w tych systemach, z punktu widzenia konstytucyjnych zasad równości i sprawiedliwości społecznej, nie może więc - wbrew stanowisku Prokuratora Generalnego - być przeszkodą fakt, iż rozwiązania te mają swe uzasadnienie w -specyfice- danego systemu. Potraktowanie prawa emerytalno-rentowego jako pewnej całości, obejmującej wszystkie grupy społeczno-zawodowe, pozwala na ujawnienie niejednorodności systemu, tj. odmienności zasad i ich konsekwencji w postaci zróżnicowania świadczeń, przesłanek ich nabycia, wymiaru i innych elementów (podkreśla to J. Jończyk, *Reforma prawa emerytalno-rentowego*, PiP Nr 8 z 1983 r., s. 7 i n.). To z kolei umożliwia kontrolę i ocenę skali istniejących odrębności pod kątem ich rzeczowego uzasadnienia, tak aby odzwierciedlały one realne różnice potrzeb i sytuacji oraz nie przeradzały się w przywileje rażące poczucie sprawiedliwości społecznej (por. W. Szubert, *iw.*, s. 51), jak również ułatwia harmonizowanie różnych systemów przez znoszenie nieuzasadnionych różnic.

Zbliżenie systemów świadczeń emerytalno-rentowych dla służb mundurowych do pracowniczego ubezpieczenia emerytalnego nie oznacza, iż systemy te nie różnią się nadal poważnie, zwłaszcza gdy idzie o warunki nabywania świadczeń oraz zasady ustalania ich rozmiaru.

Przechodząc do bardziej szczegółowej analizy omawianych kwestii na podstawie ustawy z 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu żołnierzy zawodowych i ich rodzin należy stwierdzić, iż jedynym warunkiem nabycia emerytury przez żołnierza zawodowego jest 15-letnia wysługa lat w służbie oraz zwolnienie ze służby, natomiast żadnego znaczenia nie ma wiek uprawnionego (art. 12). Dla ustalenia rozmiaru emerytury istotne znaczenie ma posiadana wysługa emerytalna, która obejmuje nie tylko okresy służby wojskowej w Wojsku Polskim i okresy im równorzędne, lecz także posiadane przed powołaniem do służby okresy składkowe i nieskładkowe (**w rozumieniu pracowniczego ubezpieczenia społecznego) oraz - pod pewnymi warunkami - okresy wykonywania zatrudnienia przez emeryta wojskowego, po zwolnieniu ze służby.** Wchodzące w zakres wysługi emerytalnej okresy są -wyceniane- równymi przelicznikami; najwyższy przelicznik - 2,6% podstawy wymiaru jest stosowany za każdy rok służby wojskowej w Wojsku Polskim (i okresy równorzędne z tą służbą) ponad 15 lat. Niezależnie od tego okresy (lata) niektórych rodzajów służby, w zależności od jej charakteru lub warunków, w jakich była ona wykonywana, są przeliczane dodatkowo zwiększonym przelicznikiem o 1% lub 2% podstawy wymiaru (art. 15 ust. 2) oraz ponadto wskaźnikiem 0,5% podstawy wymiaru za każdy miesiąc pełnienia służby na froncie w czasie wojny lub w strefie działań wojennych (art. 15 ust. 3). Wskaźnikiem 2,6% podstawy wymiaru przewidzianym dla lat służby są także przeliczane okresy składkowe (nie więcej jednak niż 3 lata) poprzedzające służbę. Natomiast pozostałe okresy składkowe zarówno przypadające przed służbą (przekraczające okres 3 lat), jak i okresy zatrudnienia wykonywanego przez emeryta wojskowego po zwolnieniu ze służby, są przeliczane wskaźnikiem 1,3% podstawy wymiaru, a więc identycznym, jaki jest stosowany w ubezpieczeniu pracowniczym. Uwaga ta dotyczy odpowiednio okresów nieskładkowych poprzedzających służbę, do których stosuje się analogiczny, jak w odniesieniu do pracowników, wskaźnik 0,7% podstawy wymiaru, z wyjątkiem budzących wątpliwość wnioskodawcy okresów działalności w ruchu oporu, które jako uznane za równorzędne ze służbą wojskową w Wojsku Polskim są przeliczane wskaźnikiem przewidzianym dla lat służby, a więc - 2,6% podstawy wymiaru.

Odrębne, a zarazem korzystniejsze zasady nabywania uprawnień emerytalno-rentowych oraz ustalania ich rozmiaru w odniesieniu do służb mundurowych są najczęściej uzasadniane szczególnymi warunkami pełnienia służby. Istotnymi składnikami tej służby jest pełna dyspozycyjność i zależność od władzy służbowej, wykonywanie zadań w nielimitowanym czasie pracy i trudnych warunkach, związanych nierzadko z bezpośrednim narażeniem życia i zdrowia w czasie udziału w obronie kraju lub gwarantowania bezpieczeństwa obywateli, wysoka sprawność fizyczna i psychiczna wymagana w całym okresie jej pełnienia, niewielkie możliwości wykonywania dodatkowej pracy i posiadania innych źródeł utrzymania, ograniczone prawo udziału w życiu politycznym i zrzeszania się. Uprzywilejowane zasady przyznawania i wysokości świadczeń dla omawianej kategorii uprawnionych są także wyrazem szczególnego znaczenia przypisywanego przez państwo pełnionej przez nich służbie (K. Kolasiński, *iw.*, s. 109; J. Jończyk, *Reforma ...*, s. 8) oraz mogą być również dyktowane względami polityki kadrowej. Służba ta bowiem może się zakończyć w każdym czasie i nie zawsze z przyczyn leżących po stronie zainteresowanego funkcjonariusza.

Ogólnie zatem biorąc, odrębne zasady nabywania uprawnień emerytalnych w systemach służb mundurowych są następstwem odmiennego rodzaju działalności zawodowej, wykonywanej przez tę

grupę uprawnionych w warunkach zwiększonych zagrożeń, rygorów i ograniczeń. W Polsce przesłanka ta leży u podstaw tworzenia i utrzymywania szczególnych systemów ubezpieczenia społecznego, które mają charakter -zawodowy-. Swoiste właściwości poszczególnych form aktywności zawodowej (odrębność warunków pracy i sposobów uzyskiwania dochodów) powodują, że niemożność kontynuowania pracy wywołuje w każdej z tych sytuacji inne skutki ekonomiczne i społeczne. Tym samym więc potrzeby różnych grup ludności pracującej są odmienne i ubezpieczenie społeczne powinno je zaspakajać odpowiednio (adekwatnie) do tych odmienności. Odrębności w statusie ubezpieczeniowym poszczególnych grup obywateli, dostosowane do ich rzeczywistych potrzeb, jako uzasadnione przesłankami rzeczowymi, nie powinny budzić co do zasady zastrzeżeń. Przyjęcie jednolitych rozwiązań nie byłoby bowiem sprawiedliwe, skoro istnieją obiektywne różnice w sytuacji zawodowej, ekonomicznej i społecznej osób uprawnionych do świadczeń.

Aprobując zatem co do zasady zróżnicowanie systemów ubezpieczenia społecznego należy jednak uznać, iż występujące z tego punktu widzenia odrębności nie powinny być nadmierne w tym znaczeniu, że pozbawione racjonalnego uzasadnienia. Szczególne warunki pracy w danym zawodzie (branży) powinny bowiem być uwzględniane przede wszystkim w korzystniejszym uregulowaniu warunków pracy i płac, natomiast ich -przeniesienie- na świadczenia z ubezpieczenia społecznego (ich wymiar i formułę) powinno następować głównie za pośrednictwem podstawy wymiaru (zarobków) świadczenia (tak J. Jończyk, *Raport o reformie ubezpieczenia społecznego w Polsce*, Materiały Informacyjne ZUS Nr 8 z 1994 r., s. 63-64).

Odnosząc powyższe ustalenia do systemu świadczeń emerytalno-rentowych dla żołnierzy zawodowych należy uznać za dopuszczalną, co do zasady, korzystniejszą ocenę (wyższym przelicznikiem) okresów zawodowej służby wojskowej w Wojsku Polskim w porównaniu z zatrudnieniem -cywilnym-. Nie oznacza to, że przyjęcie przelicznika o 100% wyższego, tj. 2,6% podstawy wymiaru za każdy rok takiej służby w porównaniu do 1,3% podstawy wymiaru za rok okresu składkowego w systemie ubezpieczenia pracowniczego nie budzi zasadniczych wątpliwości. **Przy ocenie konstytucyjności tej regulacji znaczenie ma także fakt, iż ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych w obecnym brzmieniu zmniejszyła wskaźnik z dawnych 3% podstawy wymiaru do 2,6%, a ponadto obniżyła maksymalną wysokość emerytury w tym systemie z dawnych 100% podstawy wymiaru do poziomu 75% podstawy wymiaru (bez dodatków). Oznaczało to, iż zmierza ona w kierunku ograniczenia dotychczasowych preferencji, a nie do ich utrzymania czy powiększania. Dynamika zmian jest przeto prawidłowa.**

Odmienne natomiast należy ocenić traktowanie w identyczny (preferencyjny) sposób okresów, które nie są okresami zawodowej służby wojskowej. Uwaga ta dotyczy zarówno okresów składkowych poprzedzających służbę (do 3 lat), jak i częściowo potraktowanych jako równorzędne ze służbą wojskową okresów działalności w ruchu oporu, o czym w dalszej części. Trzeba bowiem zauważyć, że okresy składkowe poprzedzające służbę, którymi w praktyce będą okresy wykonywanego zatrudnienia lub prowadzenia innej działalności zawodowej, nie zmieniają swego charakteru przez sam fakt, iż dotyczą osoby, która później podjęła służbę zawodową w wojsku, w związku z czym powinny być oceniane na ogólnych zasadach.

VI

Oceniając konstytucyjność zakwestionowanych przepisów ustawy z 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent (...) Trybunał zważył co następuje:

Jak już wcześniej ustalono, ustawa ta zastąpiła dotychczasowy podział okresów wymaganych do nabycia i ustalenia wysokości emerytury lub renty na okresy zatrudnienia, równorzędne z zatrudnieniem i zaliczalne do okresów zatrudnienia podziałem na okresy składkowe i nieskładkowe. **Okresy składkowe, wymienione w art. 2 tej ustawy są okresami rzeczywistego wykonywania zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej, za które opłacone zostały składki na ubezpieczenie społeczne lub za które istniał obowiązek ich opłacania. Wśród tych okresów znajdują się wprawdzie także niektóre okresy, za które z różnych powodów nie było obowiązku opłacania składki, niemniej jednak zostały one potraktowane jako składkowe z uwagi na przymusowy charakter danego rodzaju działalności (czynna służba wojskowa, praca przymusowa na rzecz hitlerowskich Niemiec lub b. ZSRR, albo w kopalniach w czasie służby wojskowej), bądź gdy wykonywanie danej działalności zawodowej miało miejsce w okresach, w których nie była ona jeszcze objęta ochroną**

ubezpieczeniową lub gdy w grę wchodzi praca zawodowa, z tytułu której w ogóle nie przewiduje się opłacania składek (np. zawodowa służba wojskowa, policyjna, w UOP, Straży Granicznej itp.). Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy przy ustalaniu prawa i wysokości świadczeń oprócz okresów składkowych uwzględnia się wymienione tam okresy nieskładkowe. Przy obliczaniu wysokości emerytury i renty okresy nieskładkowe są -wyceniane- niższym wskaźnikiem: 0,7% w przeciwieństwie do okresów składkowych, do których stosuje się wskaźnik 1,3%. **Okresy nieskładkowe, wymienione w ustawie to okresy niewykonywania zatrudnienia, ani innej działalności zarobkowej z powodu różnych społecznie uzasadnionych i doniosłych przyczyn (np. wychowywania dzieci, studiów, opieki nad inwalidami itp.). Okresy te charakteryzują się więc tym, iż w trakcie ich trwania nie była wykonywana praca zarobkowa i w związku z tym nie istniał obowiązek opłacania składki** lecz z różnych powodów ustawodawca zdecydował się na ich uwzględnienie (w ograniczonym rozmiarze) w stażu decydującym o prawie i wysokości emerytury lub renty. Wśród okresów nieskładkowych, wymienionych w ust. 1 art. 4 ustawy o rewaloryzacji (...) znajdują się m.in. okresy działalności kombatanckiej, działalności równorzędnej z tą działalnością, a także okresy zaliczalne do okresów tej działalności oraz okresy podlegania represjom wojennym i okresu powojennego, określone w przepisach o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego.

Kwalifikacja w omawianej ustawie okresów jako składkowych, nawet mimo braku wykonywania pracy i opłacania składki, bądź jako nieskładkowych, stanowi suwerenną decyzję ustawodawcy i jest dokonywana z punktu widzenia założonego przez niego celu ustawy. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał w swych orzeczeniach (K. 2/94, OTK z 1994 r., cz. II, poz. 36; K. 6/94, OTK z 1994 r., cz. II, poz. 39; K. 10/95, OTK ZU nr 2/1995, poz. 10), iż stanowienie prawa jest rolą parlamentu i nie jest on powołany do oceny słuszności czy celowości rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę. W przypadku kombatantów pobierających emerytury lub renty na podstawie ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji (...) ustawodawca świadomie, o czym świadczy przebieg dyskusji na forum Komisji Polityki Społecznej i Ustawodawczej nad projektem tej ustawy, uznał okres działalności kombatanckiej za okres nieskładkowy. Trybunał Konstytucyjny ma natomiast prawo badać, czy przy stanowieniu prawa nie zostały naruszone zasady i przepisy konstytucyjne. W odniesieniu do ustawy z 17 października 1991 r. o rewaloryzacji (...) Trybunał wypowiedział się już w orzeczeniu K. 14/91 (OTK w 1992 r., cz. I, poz. 7), uznając za istotny element zasady sprawiedliwości społecznej, na gruncie systemów ubezpieczenia społecznego, współzależność między wysokością i okresem opłacania składek (wkładem pracy) a nabyciem i rozmiarem prawa do świadczeń i stwierdzając, iż wysokość tych świadczeń powinna być w przybliżeniu odpowiednia do udziału ubezpieczonego w tworzeniu funduszu ubezpieczeń społecznych. W ustawie tej prawo i wysokość świadczeń zostały oparte, co do zasady, na okresach składkowych, a więc na okresach, za które były opłacane składki. Składki natomiast nie były płacone za okresy wymienione w art. 4 ustawy (okresy nieskładkowe). Wszystkie wymienione w tym przepisie okresy, w tym okresy działalności kombatanckiej, zostały potraktowane jednakowo. Ogólnie więc na gruncie omawianej ustawy wszystkie uprawnione osoby są traktowane jednakowo w zależności od kryterium opłacania składek. Za wymienione w art. 4 ustawy o rewaloryzacji (...) okresy nie była opłacana składka ubezpieczeniowa. Zatem sytuacja wszystkich osób, których dotyczą wskazane tam okresy, w tym także osób legitymujących się działalnością kombatancką, jest identyczna. Z tych powodów Trybunał Konstytucyjny w wspomnianym orzeczeniu nie dopatrył się, w przepisach ustawy z 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent (...) wprowadzających podział na okresy składkowe i nieskładkowe, naruszenia wyrażonej w art. 67 ust. 2 przepisów konstytucyjnych zasady równości, a także wynikającej z art. 1 przepisów konstytucyjnych zasady sprawiedliwości społecznej. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego uregulowania zawarte w tej ustawie dotyczące kombatantów, w stosunku do pozostałych podmiotów objętych zakresem jej art. 4, nie są krzywdzące dla kombatantów, jeżeli ocenia się je tylko na gruncie tej jednej ustawy, w oderwaniu od systemu obowiązującego prawa w całości.

VII

Dla oceny konstytucyjności zaskarżonych przepisów art. 10 ust. 1 pkt 3 i art. 11 ust. 1 pkt 3 ustawy z 17 października 1991 r. o rewaloryzacji (...) ważne znaczenie mają postanowienia art. 13 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin. Przepis ten przewiduje, iż za równorzędne ze służbą wojskową w Wojsku Polskim traktuje się

przypadające w czasie od 1 września 1939 r. okresy działalności w ruchu oporu, z wyłączeniem tajnego nauczania.

Należy przypomnieć przede wszystkim, że omawiana regulacja została wprowadzona w tej formie do systemu zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy zawodowych ustawą z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie niektórych przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym (Dz.U. Nr 36, poz. 206). Artykułem 11 tej ustawy dodano ust. 4 do art. 7 ustawy z 16 grudnia 1972 r. o zaopatrzeniu żołnierzy zawodowych i ich rodzin (Dz.U. z 1983 r. Nr 29, poz. 139 ze zm.) o treści identycznej do tej, jaką obecnie zawiera będący przedmiotem analizy przepis art. 13 ust. 1 pkt 1 aktualnie obowiązującej ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin. Analogicznego postanowienia nie wprowadzono przy tym do ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy MO i ich rodzin (Dz.U. Nr 46, poz. 210 ze zm.), w związku z czym także aktualnie obowiązująca ustawa z 18 lutego 1994 r., regulująca zaopatrzenie emerytalne tej grupy funkcjonariuszy, nie zawiera takiego unormowania. Mając powyższe na uwadze nie jest trafny zarzut wnioskodawcy, iż kwestionowana regulacja dotyczy nie tylko zawodowych wojskowych, lecz także b. funkcjonariuszy służb mundurowych (-byłych oprawców z UB, MBP, SP, MSW, IW, MO i innych służb specjalnych PRL-).

Powyższe nie oznacza, iż przed nowelizacją z 1990 r. nie istniała żadna możliwość uwzględnienia w omawianym systemie emerytalnym okresów działalności kombatanckiej, w tym działalności w ruchu oporu. Ustawa z 16 grudnia 1972 r. przewidywała bowiem (art. 8) zaliczenie do wysługi emerytalnej żołnierza zawodowego, legitymującego się co najmniej 15-letnim okresem służby w Wojsku Polskim w dniu zwolnienia ze służby, okresów m.in. zatrudnienia, równorzędnych z zatrudnieniem oraz zaliczanych do zatrudnienia - według zasad przewidzianych w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin. Te ostatnie przepisy wśród okresów zaliczanych (art. 10 ustawy z 1968 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin i art.13 ustawy z 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników) przewidywały m.in. różnie określone okresy działalności kombatanckiej, w tym działalności w ruchu oporu. Jednakże okresy te, jako składnik wojskowej wysługi emerytalnej, przeliczane wskaźnikiem 3% podstawy wymiaru, miały jedynie wpływ na wysokość emerytury, natomiast nie wchodziły do okresu służby wojskowej, warunkującego przyznanie emerytury. Dopiero więc zmiana przepisów dokonana w 1990 r., wprowadzająca zasadę, iż okresy działalności w ruchu oporu są okresami równorzędnymi ze służbą wojskową umożliwiła włączenie tych okresów do okresu służby wojskowej, decydującego o nabyciu prawa do emerytury. Regulacja ta pozwoliła na przyznanie prawa do emerytury niektórym byłym żołnierzom zawodowym, którzy - nie spełniając odpowiedniego warunku - uprawnienia tego dotąd nie posiadali, a także na przyznanie rent rodzinnych dla członków rodzin pozostałych po osobach, które przy zastosowaniu nowych przepisów spełniałyby warunki do emerytury lub renty (por. art. 25 powołanej ustawy z 24 maja 1990 r.).

Ogólnie jednak trzeba zauważyć, iż obecnie regulacja ta ma znaczenie głównie historyczne, bez realnej możliwości jej stosowania w szerszym zakresie dla żołnierzy zawodowych przechodzących teraz na emeryturę. Uwzględniając bowiem fakt, iż okresy działalności w ruchu oporu muszą z natury rzeczy poprzedzać okres właściwej, zawodowej służby wojskowej oraz okoliczność, iż od daty zakończenia II wojny światowej (a więc od okresu, w którym działalność w ruchu oporu mogła wystąpić) upłynęło już ponad 50 lat, a ponadto mając na uwadze liberalne warunki nabywania emerytur przez zawodowych wojskowych, gdzie dla uzyskania tego świadczenia nie wymaga się osiągnięcia wieku emerytalnego, lecz jedynie posiadania minimum 15 lat służby (a do pełnej emerytury niespełna 30 lat tej służby) można zasadnie przypuszczać, iż praktyczne zastosowanie omawianych przepisów przy nabywaniu emerytur wojskowych będzie sporadyczne. Jest to sytuacja odmienna od tej, która występuje przy przyznawaniu emerytur z powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego, gdzie okresy działalności kombatanckiej (w tym w ruchu oporu) mimo przeszłościowego charakteru mogą być faktycznie uwzględniane częściowo, ponieważ wymienione świadczenia są przyznawane dopiero osobom legitymującym się zaawansowanym wiekiem.

Przystępując do analizy artykułu 13 ust. 1 pkt 1 lit.a ustawy z 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych. Trybunał przede wszystkim musiał wyjaśnić treść użytego tam pojęcia -działalności w ruchu oporu-. Sama ustawa nie definiuje bowiem tego pojęcia; nie czyni tego także obowiązująca ustawa z 23 stycznia 1991 r. o kombatantach (...), z drobnym wyjątkiem zawartym w art. 1 ust. 2 pkt 4 tej ustawy, gdzie jest mowa o pełnieniu służby w -sojuszniczych organizacjach ruchu oporu w okresie wojny 1939-1945-. Ta ostatnia ustawa, poza ogólną definicją kombatanta,

którym jest osoba biorąca udział w wojnach, działaniach zbrojnych i powstaniach narodowych, wchodząc w skład formacji wojskowych lub organizacji walczących o suwerenność i niepodległość RP (art. 1 ust. 1) wymienia poszczególne rodzaje działalności uznawanej za działalność kombatantką (art. 1 ust. 2), działalności z nią równorzędnej (art. 2) oraz okresy zaliczane do tej działalności (art. 3). Pojęciem ruchu oporu posługiwała się natomiast poprzednio obowiązująca ustawa z dnia 26 maja 1982 r. o szczególnych uprawnieniach kombatantów (Dz.U. Nr 16, poz. 122 ze zm.), a także wcześniejsza ustawa z 23 października 1975 r. o dalszym zwiększeniu świadczeń dla kombatantów i więźniów obozów koncentracyjnych (Dz.U. Nr 34, poz. 189). Obie te ustawy statusem kombatanta obejmowały wyraźnie m.in. uczestników ruchu oporu, jednakże także nie precyzowały bliżej kręgu osób, objętych zakresem tego pojęcia. Ogólnie jednak zarówno na gruncie poprzednio obowiązujących ustaw kombatanckich, jak i w świetle dawnych przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników, regulujących tzw. okresy zaliczane do okresu zatrudnienia, działalność w ruchu oporu stanowiła zawsze część składową szerszego pojęcia kombatantstwa (działalności kombatanckiej). Uwaga ta dotyczy także aktualnie obowiązującej ustawy o kombatantach, ponieważ szereg wymienionych w niej okresów działalności kombatanckiej lub działalności z nią równorzędnej niewątpliwie podpada pod pojęcie działalności w ruchu oporu. Jednakże nie wszystkie z nich dotyczą żołnierzy i pełnienia przez nich służby wojskowej w Wojsku Polskim lub armiach sojuszniczych (art. 1 ust. 2 pkt 1 i 4), gdyż sprowadzają się także do służby w polskich podziemnych formacjach i organizacjach niepodległościowych, w tym w oddziałach partyzanckich (art. 1 ust. 2 pkt 3 i 5), bądź pełnienia funkcji cywilnych we władzach powstań narodowych, bądź administracji podziemnego Państwa Polskiego (art. 2 pkt 1).

Ruch oporu jest pojęciem nie dającym się ściśle sprecyzować. W ujęciu encyklopedycznym (por. *Wielka Encyklopedia Powszechna*, PWN, t. 10, Warszawa 1967, hasło: *Ruch oporu w latach 1939-1945*, s. 181-186) pod pojęciem tym ujmuje się ruch społeczny, będący elementem walki wyzwolenczej w czasie II wojny światowej, wyrażający się w oporze czynnym i biernym przeciwko okupantowi i rządowi faszystowskiemu. Formy działalności w ruchu oporu były różnorodne. Podstawową formą ruchu oporu była niewątpliwie walka zbrojna w oddziałach bojowych. Historycznie rzecz ujmując nie ma jednak podstaw do ograniczenia zakresu działalności w ruchu oporu jedynie do sprzeciwu bojowego, w ramach podziemnych organizacji zbrojnych, działających w czasie okupacji, a w płaszczyźnie podmiotowej wyłącznie do działań podejmowanych przez żołnierzy zawodowych, z pominięciem osób nie mających takiego statusu (ludności cywilnej). Pojęcie działalności w ruchu oporu obejmowało bowiem zarówno uczestników tego ruchu walczących z okupantem jako członków regularnych sił zbrojnych lub zmilitaryzowanych służb państwowych, jak i osoby nie będące żołnierzami, ale noszące broń i podlegające dowództwu i rozkazom (np. oddziały partyzanckie), a także członków innych oddziałów ochotniczych zorganizowanego ruchu oporu oraz osoby cywilne, walczące w różnych formach z okupantem. Przyjmując nawet, iż w tak szeroko ujmowanym ruchu oporu także obowiązywały pewne reguły dyscypliny, podporządkowania, zachowania tajemnicy i konspiracji nie sposób byłoby uznać, iż wszyscy uczestnicy tego ruchu powinni być traktowani jako żołnierze, a okresy tej działalności zawsze na równi ze służbą wojskową. Uwaga ta dotyczy także członków zbrojnego ruchu oporu, mimo iż w oddziałach ruchu partyzanckiego lub podziemnego prowadzących walkę z okupantem hitlerowskim służbę pełnili nieraz także żołnierze.

Mając powyższe na uwadze Trybunał przyjął, iż na tle budzącego wątpliwości przepisu należy rozróżnić, czy dana osoba, uczestnicząc w czasie II wojny światowej w ruchu oporu, działała w tym ruchu jako żołnierz pełniący służbę wojskową, czy też występowała w innym charakterze. Uwzględnieniu przy tym powinny podlegać zarówno te okresy działalności w ruchu oporu, które były wykonywaniem zawodowej służby wojskowej, jak i okresy czynnej służby w wojsku, mimo iż co do zasady tylko zawodowa służba wojskowa, jako forma szczególnego zatrudnienia, uzasadnia odrębności zaopatrzenia emerytalnego osób pełniących tę służbę, natomiast pełnienie niezawodowej służby, mimo podlegania w trakcie jej wykonywania szeregu ograniczeniom i rygorom jest jedynie obywatelskim obowiązkiem. Przy ocenie tej kwestii należy bowiem wziąć pod uwagę fakt, iż większość niepodległościowych oddziałów wojskowych działających w ruchu oporu, stanowili żołnierze niezawodowi, powołani do służby wojskowej w związku z wojną. Poza tym w płaszczyźnie prawnej wszyscy żołnierze (zawodowi i niezawodowi) są z reguły traktowani jednakowo. Przykładem może tu być ustawa z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych (Dz.U. z 1983 r. Nr 13, poz. 68 ze zm.), która pojęciem inwalidy wojennego (art. 6) obejmuje zarówno żołnierza

zawodowego, jak i niezawodowego, jeżeli tylko stał się on inwalidą w związku z działaniami wojennymi w czasie pełnienia służby w okresie II wojny światowej w Wojsku Polskim, w polskich formacjach wojskowych przy armiach sojuszniczych i w tychże armiach, bądź w oddziałach ruchu podziemnego lub partyzanckiego prowadzących na obszarze Państwa Polskiego lub na obszarze innych państw walkę z hitlerowskim okupantem. Niezależnie od tego obecnie także w przepisach prawa emerytalnego zarówno powszechnego, jak i dotyczącego służb mundurowych, okresy służby wojskowej niezawodowej są traktowane na równi ze służbą zawodową. Jak już wspomniano, ustawa z 1991 r. o rewaloryzacji (...) uznaje za okresy składkowe wszystkie okresy służby w Wojsku Polskim oraz okresy jej równorzędne albo okresy zastępczych form tej służby (art. 2 ust. 1 pkt 3). Podobna ewolucja nastąpiła w przepisach ustaw regulujących zaopatrzenie emerytalne żołnierzy zawodowych, które począwszy od okresu międzywojennego, zaliczały zawsze do okresu wymaganego do nabycia emerytury wojskowej bądź do wysługi emerytalnej (choć w różnych okresach na nieco odmiennych zasadach) okresy czynnej, niezawodowej służby wojskowej (por. A. Dermont, *Reformy prawa emerytalnego żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy innych służb - wybrane zagadnienia*, Wojskowy Przegląd Prawniczy nr 1-3 z 1995 r., s. 23 i n.). Taką samą regułę przyjęła obowiązująca ustawa z 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych; ustawa ta bowiem operuje ogólnym pojęciem służby w Wojsku Polskim, bez różnicowania jej form i charakteru.

Powyższe rozważania doprowadziły Trybunał Konstytucyjny do wniosku, iż jako równorzędne ze służbą wojskową w Wojsku Polskim (bez narażenia się na zarzut uprzywilejowanego traktowania) mogą być uznane tylko te okresy działalności w ruchu oporu, które sprowadzały się do pełnienia przez żołnierzy służby wojskowej w Wojsku Polskim lub w polskich formacjach wojskowych przy armiach sojuszniczych, bądź w oddziałach ruchu partyzanckiego, albo podziemnego, prowadzących zbrojną walkę przeciwko okupantowi. W takim jednak przypadku okresy te, jako mieszczące się w ogólnym pojęciu służby wojskowej, nie powinny być wyodrębniane i traktowane jako równorzędne z tą służbą, skoro same stanowią służbę wojskową, tyle tylko, że pełnioną w okresie II wojny światowej. Jeżeli więc ustawodawca wyodrębnia okresy działalności w ruchu oporu, nie zastrzegając przy tym, iż chodzi o działalność, której uczestnikami byli żołnierze pełniący służbę wojskową, to należy sądzić, iż jego zamiarem było (przy założeniu, iż działa racjonalnie) traktowanie jako równorzędnych ze służbą wojskową wszystkich okresów działalności w ruchu oporu, niezależnie od tego, w jakiej formie działalność ta występowała i niezależnie od statusu i charakteru podmiotu ją wykonującego.

Na tle analizowanej regulacji sprawa się jednak dodatkowo komplikuje, ponieważ niezależnie od omawianego art. 13 ust. 1 pkt a ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych odwołuje się do okresów nieskładkowych w rozumieniu przepisów emerytalnych dla pracowników. Zgodnie bowiem z art. 16 ustawy żołnierzowi spełniającemu warunki określone w art. 12 (tzn. posiadającemu 15 lat służby w Wojsku Polskim) zalicza się do wysługi emerytalnej posiadane przed powołaniem do zawodowej służby wojskowej okresy nieskładkowe w rozumieniu pracowniczych przepisów emerytalnych. Wśród tych okresów - o czym już wspomniano - mieszczą się okresy działalności kombatantkiej i równorzędnej w rozumieniu ustawy o kombatantach (...), a wśród nich znajdują się także takie, które można objąć mianem działalności w ruchu oporu. W związku z tym powstaje kwestia, czy w konkretnym przypadku okresy działalności w ruchu oporu mają być uwzględniane podwójnie, tzn. po raz pierwszy przy ustalaniu lat służby w wojsku, warunkujących nabycie uprawnień emerytalnych i po raz drugi, dodatkowo - jako okres nieskładkowy, który nie został przez wspomnianą ustawę wyraźnie wyłączony z zakresu okresów nieskładkowych - przy obliczaniu wysługi emerytalnej, decydującej o wysokości emerytury wojskowej. W razie dopuszczenia takiej możliwości okresy te w każdej z tych sytuacji musiałyby być wycenione odmiennym wskaźnikiem: jako okresy równorzędne służbie wojskowej - wskaźnikiem 2,6% podstawy wymiaru, zaś jako okresy nieskładkowe - wskaźnikiem znacznie niższym - 0,7% tej podstawy.

Wychodząc z założenia, iż na gruncie tego samego systemu emerytalnego identyczne rodzajowo (tożsame) okresy uczestnictwa w ruchu oporu nie mogą być kwalifikowane odmiennie: raz jako okresy równorzędne służbie wojskowej (a więc w zasadzie jako odpowiednik okresów składkowych), a innym razem, jako odmiana działalności kombatantkiej, czyli okresy nieskładkowe i w konsekwencji wliczane do wysługi emerytalnej - każde z osobna - na istotnie różniących się zasadach, należy przyjąć, iż zamiarem ustawodawcy było wyłączenie omawianych okresów z ogólnego pojęcia okresów nieskładkowych (mimo iż wyraźnie nie zostało to zapisane) i potraktowanie ich wyłącznie jako okresów

równorzędnych służbie wojskowej, a więc w sposób korzystniejszy, niezależnie od tego, czy uczestnik ruchu oporu w dniu podejmowania takiej działalności był żołnierzem pełniącym czynną służbę wojskową. Oznaczałoby to jednak podział okresów działalności kombatanckiej i równorzędnej na: działalność w ruchu oporu, ocenianą korzystniej jako okresy równorzędne służbie wojskowej i na pozostałe okresy działalności kombatanckiej - traktowane mniej korzystnie, tak jak wszystkie rodzaje okresów nieskładkowych w ogólności, co jest sprzeczne z założeniami ustawy z 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego.

VIII

Dotychczasowe uwagi doprowadziły Trybunał do ustalenia, iż okresy działalności w ruchu oporu, będące częścią działalności kombatanckiej, są odmiennie traktowane w zależności od tego, na jakich zasadach osoby (kombatanci) legitymujące się takimi okresami nabywają uprawnienia emerytalne. W przypadku osób, które zostały powołane do zawodowej służby wojskowej i następnie uzyskują emeryturę na zasadach przewidzianych w przepisach dotyczących żołnierzy zawodowych okresy działalności w ruchu oporu są uwzględniane preferencyjnie zarówno przy nabywaniu, jak i ustalaniu rozmiaru tej emerytury. Przejawia się to zarówno w stosowaniu znacznie wyższego wskaźnika (2,6%), jak i braku ograniczeń co do okresu, w jakim mogą one być zaliczane do wysługi emerytalnej. Natomiast w przypadku osób legitymujących się w przeszłości takimi okresami, podejmujących później pracę zawodową poza wojskiem i nabywających uprawnienia emerytalne na zasadach przewidzianych w powszechnym systemie emerytalnym okresy tej działalności są traktowane znacznie mniej korzystnie. Okresy te, tak jak pozostałe okresy działalności kombatanckiej, i szerzej - wszystkie okresy nieskładkowe, mogą być wprawdzie uwzględniane przy ustalaniu stażu koniecznego do nabycia emerytury w wymiarze podwójnym, lecz przy zastosowaniu ogólnej reguły dotyczącej okresów nieskładkowych (art. 4 ust. 2 ustawy rewaloryzacyjnej), tzn. iż w sumie (z innymi okresami nieskładkowymi) okresy te nie mogą przekroczyć 1/3 udowodnionych okresów składkowych. Natomiast przy ustalaniu wysokości emerytury okresy te są liczone już tylko w wymiarze pojedynczym (także z zastosowaniem reguły ograniczającej do 1/3 posiadanych okresów składkowych) i ponadto są wyceniane znacznie niżej, niż okresy składkowe w ogólności, a tym bardziej okresy zawodowej służby wojskowej, bo wskaźnikiem 0,7% podstawy wymiaru za każdy rok tych okresów.

Generalnie rzecz ujmując takie zróżnicowanie jest sprzeczne z funkcjami ubezpieczenia społecznego, którego zadaniem nie powinno być nagradzanie szczególnych zasług osób ubezpieczonych, wynikających z innych przyczyn niż działalność zawodowa. Jeżeli więc ustawodawca dopuszcza uwzględnianie w stażu emerytalnym okresów nie związanych z opłacaniem składek ubezpieczeniowych, to powinien to czynić na jednakowych zasadach w odniesieniu do wszystkich uprawnionych.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zajmował stanowisko (por. np. sprawy *K. 3/91*; *K. 14/91*; *K. 9/93*; *K. 2/94*; *K. 12/96*), iż do jego kompetencji nie należy badanie zgodności danej ustawy z innymi ustawami i ocena różnic, jakie występują między nimi; samo ich występowanie nie przesądza przy tym jeszcze automatycznie o niekonstytucyjności przepisów określonej ustawy. Zadaniem Trybunału, o czym już wcześniej wspomniano, nie jest też orzekanie o celowości i zasadności przyjętych przez parlament rozwiązań prawnych. Wybór wartości determinujących określone rozwiązanie legislacyjne należy do ustawodawcy i Trybunał Konstytucyjny opowiada się generalnie za swobodą tego podmiotu co do określenia hierarchii celów, preferencji danych wartości czy środków służących ich realizacji. **Jednakże granice swobody tego wyboru określają zasady i przepisy konstytucyjne i Trybunał może badać, czy stanowiąc prawo ustawodawca przestrzegał tych zasad i przepisów.**

Różnicowanie uprawnień kombatantów (uczestników ruchu oporu) w zależności od tego, według jakiego systemu emerytalnego nabywają oni świadczenia emerytalne jest sprzeczne z konstytucyjną zasadą równości, wyrażoną w art. 67 ust. 2 przepisów konstytucyjnych. **Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się w swych orzeczeniach na temat tej zasady stwierdzając, iż w najszerszym ujęciu polega ona na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych) charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu mają być traktowane równo, według jednakowej miary. Zasada ta oznacza więc zakaz różnicowania sytuacji adresatów danej regulacji prawnej, jeżeli charakteryzują się oni w równym lub zbliżonym stopniu określoną cechą.**

W rozpatrywanej sprawie taką cechą wspólną jest kombatanctwo (udział w ruchu oporu) czyli prowadzenie w różnych formach, zwłaszcza w czasie II wojny światowej, walki o suwerenność i niepodległość Ojczyzny, a nie przynależność do określonego systemu emerytalnego. Wbrew twierdzeniom Prokuratora Generalnego, iż posiadanie statusu kombatananta nie może stanowić cechy relewantnej osób pobierających świadczenia na podstawie różnych systemów emerytalnych, jest to cecha ponadsystemowa, zdefiniowana w przepisach ustawy z 21 stycznia 1991 r. o kombatanantach (...), a nie w przepisach emerytalnych dotyczących poszczególnych grup zawodowych.

Ustawa z 15 listopada 1991 r. o rewaloryzacji (...) wymieniając wśród okresów nieskładkowych okresy działalności kombatanckiej oraz okresy z nią równorzędne, bądź do niej zaliczalne, nie określa samodzielnie pojęcia tej działalności, lecz odsyła w tym zakresie do przepisów ustawy kombatanckiej. Również - jak już wspomniano - występujące w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych pojęcie działalności w ruchu oporu stanowi część składową szerszego pojęcia działalności kombatanckiej, określonego w przepisach dotyczących kombatanantów. Ustawa o kombatanantach (...) oprócz zdefiniowania działalności kombatanckiej reguluje także szczególne uprawnienia kombatanantów w sferze pracowniczej, emerytalnej i innych zakresach. W płaszczyźnie emerytalno-rentowej należy do tych uprawnień zwłaszcza możliwość zaliczenia okresów działalności kombatanckiej w wymiarze podwójnym do okresu, od którego zależy nabycie prawa do emerytury lub renty, prawo do uzyskania emerytury w wieku o 5 lat niższym od wymaganego oraz specjalny dodatek kombatancki do emerytury lub renty. Cecha kombatanctwa uprawnia także do korzystania ze szczególnej opieki zdrowotnej i socjalnej, doraźnej lub okresowej pomocy pieniężnej oraz szeregu dodatkowych uprawnień spoza zakresu ubezpieczenia społecznego w postaci różnego rodzaju ulg, zniżek i zwolnień od wielu opłat. Szczególnego statusu kombatanantów nie podważa fakt, iż co do zasady nabywają oni uprawnienia emerytalne według przepisów ogólnych przewidzianych dla pracowników lub osób wykonujących inną działalność zawodową, w tym także zawodową służbę wojskową. Sama bowiem działalność kombatancka, nie będąc odmianą działalności zawodowej, z tytułu której istniałby obowiązek opłacania składek na ubezpieczenie społeczne, nie może stanowić podstawy nabycia tych uprawnień. Jedynie w przypadku, gdy kombatanant nie ma prawa do emerytury lub renty na podstawie ogólnych przepisów emerytalnych omawiana ustawa przyznaje mu w drodze wyjątku prawo do odpowiedniego świadczenia emerytalno-rentowego po spełnieniu pewnych warunków i w razie braku niezbędnych środków utrzymania.

Nie bez znaczenia pozostaje także cel szczególnych uprawnień przyznawanych z tytułu kombatanctwa. Jest nim uhonorowanie zasług obywateli polskich, którzy walczyli o suwerenność i niepodległość Ojczyzny przez walkę zbrojną lub działalność cywilną. Ustawa kombatancka wymienia te kategorie osób i rodzaje działalności kombatanckiej traktując je jednakowo. Także z preambuły ustawy wynika, iż wszyscy kombatananci powinni być traktowani z jednakowym szacunkiem i równą troską. Uprawnienia przewidziane w ustawie powinny zatem obejmować na tych samych zasadach wszystkie osoby, które uzyskały potwierdzenie działalności kombatanckiej bez szczególnego faworyzowania lub dyskryminowania niektórych z nich. Reguła ta dotyczy także uprawnień, które sprowadzają się do zaliczenia okresów działalności kombatanckiej i działalności z nią równorzędnej do stażu, od którego zależy nabycie uprawnień emerytalnych przez kombatanantów oraz wysokość przyznawanych im świadczeń. Uczestnictwo w ruchu oporu, jako część działalności kombatanckiej, powinno więc być oceniane w ten sam lub bardzo zbliżony sposób, bez względu na przyszły status w sferze uprawnień emerytalno-rentowych osób biorących udział w tym ruchu.

Okresy działalności w ruchu oporu nie zmieniają swego charakteru przez fakt, iż dotyczą osób, które później zostały powołane do zawodowej służby wojskowej, bądź podjęły działalność zawodową w innych formach. Działalność w ruchu oporu, uwzględniając czas, jaki upłynął od zakończenia II wojny światowej, z natury rzeczy występowała przed faktem podjęcia późniejszej aktywności zawodowej, stąd okoliczności związane z wykonywaniem pracy zawodowej nie mogły mieć żadnego wpływu na położenie omawianej kategorii osób. Ich sytuacja w okresie działalności w ruchu oporu była więc identyczna. Kwestionowana przez wnioskodawcę regulacja wprowadza natomiast zróżnicowanie związane z charakterem i miejscem przyszłej działalności zawodowej, a w konsekwencji z wynikającym stąd statusem emerytalno-rentowym. Regulacja ta zatem narusza zasadę równości, ponieważ różnicuje status prawny podmiotów, których sytuacja faktyczna w okresie prowadzenia działalności kombatanckiej (w ruchu oporu) była taka sama.

Trybunał Konstytucyjny, jak już wcześniej stwierdzono, nie jest władny do udzielania ustawodawcy konkretnych wskazań co do kształtu regulowanych przez niego zagadnień. Trybunał jest jednak uprawniony do stwierdzenia, iż różnice w ocenie okresów działalności kombatanckiej nie mogą być nadmierne, nawet przy uwzględnieniu faktu, iż większość kombatantów to żołnierze, walczący podczas wojny. Przeciwno nadmiernemu zróżnicowaniu przemawia także postępujące zbliżanie się systemu zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy zawodowych do ubezpieczeń pracowniczych oraz jednorodny charakter działalności i uprawnień kombatanckich.

Kwestionowane przepisy są jednocześnie sprzeczne z zasadą sprawiedliwości społecznej. Wszelkie zróżnicowanie w prawie jest bowiem dopuszczalne wówczas, o ile jest usprawiedliwione. Sprawiedliwość wymaga więc, aby zróżnicowanie praw podmiotów pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji faktycznej. Skoro zatem sytuacja uczestników ruchu oporu w czasie tej działalności była na ogół taka sama lub zbliżona, to różnicowanie ich statusu prawnego w sferze uprawnień emerytalnych narusza także zasadę sprawiedliwości społecznej.

W rozpatrywanych przepisach ustawy rewaloryzacyjnej Trybunał Konstytucyjny dopatrył się także naruszenia art. 76 Konstytucji, przewidującego iż Rzeczpospolita Polska zapewnia wszechstronną opiekę weteranom walk o wyzwolenie narodowe i społeczne. Nadmierne różnicowanie uprawnień określonej grupy kombatantów w porównaniu z innymi stoi bowiem w sprzeczności z zasadami takiej opieki w ujęciu wspomnianego przepisu.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

•