

Waloryzacja rent i emerytur a zasada lex retro non agit**Wyrok Sądu Najwyższego - Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych 2010-09-01, II UK 97/10**

Opubl.:Legalis

Teza:

Mechanizm waloryzowania świadczeń emerytalno-rentowych nie stanowi istoty prawa do waloryzacji i jego modyfikowanie na przyszłość nie narusza zakazu działania prawa wstecz.

Skład sądu:

SSN Jerzy Kuźniar (przewodniczący)

SSN Roman Kuczyński

SSN Małgorzata Wrębiakowska-Marzec (sprawozdawca)

Sentencja:

Sąd Najwyższy w sprawie z wniosku Antoniego K. przeciwko Wojskowemu Biuru Emerytalnemu w P. o wysokość świadczenia, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 1 września 2010 r., skargi kasacyjnej wnioskodawcy od wyroku Sądu Apelacyjnego w P. z dnia 21 października 2009 r., oddalił skargę kasacyjną.

Uzasadnienie:

Wyrokiem z dnia 26 maja 2009 r. Sąd Okręgowy - Sąd Pracy i Ubezpieczeń

Spółecznych w P. oddalił odwołanie Antoniego K. od decyzji Wojskowego Biura Emerytalnego w P. (zwanego dalej wojskowym organem emerytalnym) z dnia 29 stycznia 2009 r., w której odmówiono ponownego ustalenia wysokości świadczenia emerytalnego wnioskodawcy. Podstawę rozstrzygnięcia stanowił następujący stan faktyczny.

Decyzją z dnia 3 czerwca 1998 r. wojskowy organ emerytalny przyznał wnioskodawcy emeryturę wojskową na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (tj. Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 66 ze zm., powoływanej dalej jako ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych). Świadczenie to podlegało waloryzacji na podstawie art. 6 tej ustawy, który z dniem 1 stycznia 1999 r. uzyskał nowe brzmienie nadane mu przez art. 159 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tj. Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 ze zm., powoływanej dalej jako ustawa o emeryturach i rentach).

Wyrokiem z dnia 21 października 2009 r. Sąd Apelacyjny w P. odpalił apelację wnioskodawcy od powyższego wyroku, wskazując, że art. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych w brzmieniu obowiązującym przed 1 stycznia 1999 r. stanowił, iż emerytury podlegają waloryzacji w takim samym stopniu i terminie, w jakim następuje wzrost uposażenia zasadniczego żołnierzy zawodowych pozostających w służbie i zajmujących analogiczne stanowiska. Wskutek reformy systemu ubezpieczeń społecznych z dniem 1 stycznia 1999 r. weszła w życie ustawa o emeryturach i rentach. Przepis art. 159 tej ustawy nadał nowe brzmienie art. 6 o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych, zgodnie z którym emerytury podlegają waloryzacji na zasadach i w terminach przewidzianych w przepisach o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

W ocenie Sądu drugiej instancji, brak jest podstaw dla przyjęcia, że wobec wnioskodawcy - jako osoby, której przyznano prawo do świadczenia

emerytalnego przed dniem 1 stycznia 1999 r. - powinny mieć zastosowanie przepisy ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych, w szczególności art. 6 w nieobowiązującym brzmieniu. Wobec braku przepisów przejściowych, nowe brzmienie wskazanej normy odnosi się do wszystkich podmiotów uprawnionych do świadczeń emerytalnych przysługujących żołnierzom zawodowym.

W skardze kasacyjnej od powyższego wyroku wnioskodawca zarzucił naruszenie przepisów prawa materialnego, a mianowicie: 1) art. 6 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych w brzmieniu nadanym przez art. 159 ust. 1 (prawidłowo: pkt 1) ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. „o rentach i emeryturach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych”, przez jego błędną wykładnię, co skutkowało tym, że wynik logiczny orzeczenia Sądu drugiej instancji jest błędny, a zarzuty apelacyjne nie zostały rozpoznane; 2) art. 2 Konstytucji oraz „art. 1 Protokołu 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka”, przez ich całkowite pominięcie.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej podniesiono, że przyjęta interpretacja art. 159 pkt 1 ustawy o emeryturach i rentach prowadzi do pokrzywdzenia wnioskodawcy względem osób przechodzących na emeryturę po 1 stycznia 1999 r., ponieważ po tym dniu nastąpiły istotne zmiany w wysokości uposażenia żołnierzy zawodowych, od których zależy wartość świadczeń emerytalnych. W ocenie skarżącego, interpretacja i praktyka stosowana przez orzekające Sądy jest niewystarczająca i sprzeczna z wynikającymi z art. 2 Konstytucji RP zasadami niedziałania prawa wstecz (*lex retro non agit*) i demokratycznego państwa prawnego oraz pomija zasadę poszanowania praw nabytych. Zdaniem skarżącego, Sąd drugiej instancji nie był w stanie wskazać przepisów, na podstawie których wobec wnioskodawcy miałyby mieć zastosowanie mniej korzystnie niż poprzednio zasady waloryzacji świadczeń, poprzestając na stwierdzeniu, że „takie brzmienie art. 6 ustawy bezsprzecznie utraciło moc”. Tymczasem żaden z przepisów nie daje prawa wyboru pomiędzy jedną i drugą normą, żaden nie informuje, która z nich

ma pierwszeństwo, oraz że poprzednie przepisy tracą moc obowiązującą (derogacja). Zmiany w powołanych ustawach nie przewidują przepisów intertemporalnych i derogacyjnych, mają charakter materialnoprawny i dotyczą sposobu i zakresu nabywania lub kształtowania uprawnień, gdyż „prawo do świadczenia to także prawo do konkretnego sposobu jego obliczania/waloryzacji”. Tym samym w świetle utrwalonego orzecnictwem Sądu Najwyższego nie dotyczą one wnioskodawcy (tak w wyroku z dnia 24 lutego 1998 r., I CKN 504/97, zgodnie z którym według reguł prawa międzyczasowego do stosowania prawa materialnego do czynności prawnych i innych zdarzeń stosuje się prawo obowiązujące w chwili dokonania czynności lub powstania zdarzeń prowadzących do określonych stosunków prawnych). Nadto pozbawienie wnioskodawcy prawa do waloryzacji świadczeń emerytalnych stanowi naruszenie art. 1 Protokołu Nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. W tym zakresie skarżący wskazał na wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu z dnia 11 kwietnia 2008 r., nr 74168/01 w sprawie Wilkowicz przeciwko Polsce.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Zarzuty skargi kasacyjnej są niezasadne.

Przepis art. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych w brzmieniu nadanym przez art. 159 pkt 1 ustawy o emeryturach i rentach stanowi, że emerytury i renty podlegają waloryzacji na zasadach i w terminach przewidzianych w przepisach o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. W obowiązującej poprzednio wersji świadczenia te podlegały waloryzacji w takim samym stopniu i terminie, w jakim następował wzrost uposażenia zasadniczego żołnierzy zawodowych pozostających w służbie i zajmujących analogiczne stanowiska (art. 6 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu żołnierzy zawodowych w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 1998 r.). Równocześnie w art. 179 ustawy o emeryturach i rentach zmodyfikowano z dniem 1 stycznia

1999 r. wysokość emerytur i rent przyznanych od uposażeń osiągniętych przed tą datą między innymi na podstawie przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych poprzez ich poddanie dodatkowej waloryzacji wskaźnikiem 104,3%. Z mocy art. 196 powołanej ustawy, weszła ona w życie z dniem 1 stycznia 1999 r. (poza art. 182), nie budzi więc wątpliwości, że z tym dniem weszło także w życie nowe brzmienie art. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych, co jest równoznaczne z utratą ze wskazaną datą mocy obowiązującej jego dotychczasowej treści. Oznacza to, że ustawa o emeryturach i rentach zmodyfikowała ze wskazaną datą zarówno wysokość świadczeń emerytalnych żołnierzy zawodowych przyznanych przed dniem 1 stycznia 1999 r. poprzez ich podwyższenie wskaźnikiem dodatkowej waloryzacji, jak i zasady waloryzacji tych świadczeń na przyszłość. Brak przepisu intertemporalnego, który stanowiłby o zachowaniu dotychczasowego mechanizmu waloryzacji emerytur wojskowych do świadczeń, do których prawo zostało nabyte przed 1 stycznia 1999 r., wskazuje, że art. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych w nowej wersji ma zastosowanie także do świadczeń, do których prawo powstało przed tą datą.

Zdaniem skarżącego, takiej interpretacji sprzeciwia się wyrażona w art. 2 Konstytucji RP zasada demokratycznego państwa prawnego, z którą łączą się między innymi zasady ochrony praw nabytych oraz niedziałania prawa wstecz. W istocie skarżącemu nie chodzi więc o błędną wykładnię art. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin w brzmieniu nadanym przez art. 159 pkt 1 ustawy o emeryturach i rentach, ale o jego błędne zastosowanie.

Kwestia zgodności art. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1999 r. z zasadą ochrony praw nabytych została rozstrzygnięta w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 grudnia 1999 r., K 4/99 (OTK 1999 nr 7, poz. 65), w którym stwierdzono, że nie stanowi jej naruszenia zrównanie zasady waloryzacji świadczeń wojskowych z

zasadami waloryzacji przewidzianymi w ustawie o emeryturach i rentach, również w odniesieniu do osób, którym przed 1 stycznia 1999 r. przysługiwało prawo podmiotowe do świadczenia z zaopatrzenia wojskowego. W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał podkreślił między innymi, że przedmiotem ochrony przewidzianej w zasadzie ochrony praw słusznie nabytych jest przysługujące już określonej osobie prawo podmiotowe. Z zasady tej nie wynika natomiast zakaz zmiany przepisów określających sytuację prawną osoby w zakresie, w którym sytuacja ta nie wyraża się w przysługującym danej osobie prawie podmiotowym. Prawo do waloryzacji emerytur i rent - rozumiane jako uprawnienie do zachowania stałej wartości ekonomicznej przyznanych świadczeń emerytalno-rentowych - jest istotnym elementem prawa do zabezpieczenia społecznego w zakresie i formie, które określa ustawa (art. 67 ust. 1 Konstytucji RP), jednakże sama metoda podwyższania nominalnej wartości przysługujących świadczeń przyjęta w normujących waloryzację przepisach nie stanowi istoty prawa do Waloryzacji. Poprzez zmianę sposobu waloryzacji przysługujących świadczeń (ich podwyższania), zachowującą instytucję przystosowania ich wartość do siły nabywczej pieniądza, nie dochodzi ani do pozbawienia prawa do świadczeń emerytalno-rentowych, ani wyłączenia ich waloryzacji, a jedynie do zmodyfikowania na przyszłość mechanizmu ich waloryzowania. Natomiast naruszenie oczekiwań określonej grupy świadczeniobiorców co do przewidywanego poziomu przyszłych świadczeń nie stanowi samo przez się naruszenia prawa do waloryzacji, a w konsekwencji - niezgodnego z ustawą zasadniczą arbitralnego ograniczenia zasady ochrony praw nabytych. Treścią zasady *lex retro non agit* jest zakaz stanowienia prawa, które nakazywałoby stosowanie nowo ustanowionych norm prawnych do sytuacji zaistniałych przed ich wejściem w życie. Prawo powinno co do zasady działać na przyszłość i wobec tego nie należy stanowić przepisów, które miałyby być stosowane do zdarzeń zaszłych i zakończonych przed ich wejściem w życie, jeżeli nowe ukształtowanie praw i obowiązków obywateli prowadziłoby lub mogło

prowadzić do pogorszenia ich sytuacji prawnej w stosunku do stanu poprzedniego, co pozostaje w ścisłym związku z nakazem poszanowania praw słuszenie nabytych (por. między innymi wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2009 r., P 66/07, OTK-A 2009 nr 5, poz. 65 oraz z dnia 15 lipca 2009 r., K 64/07. OTK-A 2009 nr 7, poz. 110 i orzeczenia w nich powołane).

Nie budzi wątpliwości, że ustawa o emeryturach i rentach nie zmodyfikowała sposobu waloryzacji wojskowych świadczeń emerytalno-rentowych z mocą wsteczną, ale na przyszłość, a sam mechanizm (metoda) podwyższania ustalonych już świadczeń nie jest równoznaczny z prawem do waloryzacji i nie jest jego istotą, o czym wyżej była mowa. Nie jest do końca trafny pogląd skarżącego, że prawo do świadczenia emerytalno-rentowego obejmuje prawo do konkretnego sposobu zarówno jego obliczania jak i waloryzowania. Czym innym jest bowiem ukształtowane prawo podmiotowe do świadczenia emerytalno-rentowego i sposobu ustalenia podstawy wymiaru jego wysokości, a czym innym sposób waloryzowania (podwyższania) na przyszłość ustalonego już świadczenia. Zmiana metody podwyższania świadczenia w przyszłości nie pozbawiła wnioskodawcy prawa do jego waloryzacji, a w konsekwencji sytuacja prawna skarżącego w zakresie istotnych elementów już ukształtowanego i przysługującego mu prawa do świadczenia nie uległa pogorszeniu. Zarzut niezgodności art. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych w brzmieniu nadanym przez art. 159 pkt 1 ustawy o emeryturach i rentach z wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadą niedziałania prawa wstecz okazał się zatem nieusprawiedliwiony, podobnie jak bliżej niesprecyzowany zarzut obrazy art. 1 Protokołu Nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka poprzez pozbawienie skarżącego prawa do waloryzacji świadczenia emerytalnego. Powołanie się w tym zakresie na wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 11 kwietnia 2008 r., nr. 74168/01 w sprawie Wilkowicz przeciwko Polsce jest bezprzedmiotowe, gdyż wskazane orzeczenie zapadło w zupełnie innym stanie faktycznym i prawnym niż wynikający ze sprawy, w której wniesiona została rozpoznawana skarga kasacyjna.

Należy wreszcie zwrócić uwagę, że w powołanym wyżej wyroku z dnia 20 grudnia 1999 r., K 4/99 Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, iż - w odniesieniu do emerytów służb mundurowych - „przy wprowadzonej kompleksowej i gruntownej zmianie systemu ubezpieczeń społecznych zasada równości uzasadnia modyfikację sfery dotychczasowych uprawnień, chyba że miałyby one uzasadnienie w treści obowiązujących przepisów konstytucyjnych, co jednak nie ma miejsca w rozpatrywanej sprawie”. W ocenie Trybunału, „istotna podmiotowo różnica (podstawa zróżnicowania statusu prawnego) ma tu miejsce do czasu pozostawania w służbie (...), natomiast później osoba taka staje się przede wszystkim emerytem i winna zasadniczo podlegać ogólnym regulacjom dotyczącym tej grupy osób”. Należy więc przyjąć, że dostosowanie po dniu 1 stycznia 1999 r. mechanizmów waloryzacji emerytur wojskowych do powszechnych, jednolitych i równych dla wszystkich ubezpieczonych reguł waloryzowania świadczeń emerytalno-rentowych nastąpiło w drodze uprawnionej ingerencji ustawodawcy, który nie naruszył tzw. ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych, do jakich nie zalicza się stosowania na przyszłość mechanizmów waloryzowania tych świadczeń. Tego typu mechanizmy mogą być zatem legislacyjnie modyfikowane z mocą *ex nunc*. Ustawodawca nie tylko był legitymowany, ale nawet zobowiązany do realizacji zawartej w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP zasady równości wobec prawa wszystkich obywateli znajdujących się w podobnej sytuacji prawnej (tu: posiadających status emeryta), a w szczególności do zapewnienia zasady równości wszystkich ubezpieczonych niezależnie od systemu ubezpieczeń społecznych (zaopatrzeniowego lub powszechnego), któremu podlegają. W takim postrzeganiu normatywnym, określona data zakończenia służby wojskowej i uzyskanie uprawnień z wojskowego zaopatrzenia emerytalnego nie jest usprawiedliwionym kryterium zróżnicowania wojskowych uprawnień zaopatrzeniowych dla utrzymania korzystniejszego mechanizmu waloryzacji „starszych” emerytur wojskowych w porównaniu do tego samego typu świadczeń, które uprawnieni nabywają po dniu 1

stycznia 1999 r. i które następnie miałyby podlegać mniej korzystnym sposobom waloryzacji (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 listopada 2009 r., I UK 294/09, niepublikowane).

Z tych względów skarga kasacyjna podlega oddaleniu z mocy art. 398¹⁴ KPC.

Metryka

Powiązane akty prawne:

- Żołnierze zawodowi i ich rodziny, emerytury, tj. 7-1-2004, Art. 6
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Art. 2
- Emerytury i renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, tj. 26-8-2009, Art. 25

Miejsca publikacji:

- Legalis

Cytowane orzeczenia:

- K 64/07; P 66/07: 74168/01: K 4/99: I CKN 504/97