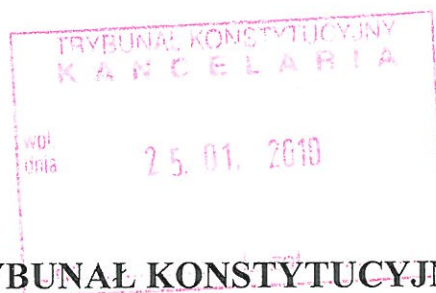




Warszawa, dnia 25 stycznia 2010 r.

PR II TK 125/09

K 36/09



**TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY**

W związku z wnioskiem Zarządu Głównego Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów o stwierdzenie, że:

- 1) preambuła ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. Nr 24, poz. 145) w zakresie obejmującym słowa:
  - a) „stosującej bezprawne metody, naruszające podstawowe prawa człowieka” jest niezgodna z art. 10 Konstytucji przez to, że władza ustawodawcza weszła w kompetencje władzy sądowniczej i dokonała karnoprawnej oceny działania nie tylko określonego organu państwowego, działającego przed 1990 r., ale również pełniących w nim służbę wszystkich funkcjonariuszy,
  - b) „dopuszczano się zbrodni przy jednoczesnym wyjęciu sprawców spod odpowiedzialności i rygorów prawa” jest niezgodna z art. 2 w związku z art. 42 ust. 1 Konstytucji oraz art. 7 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 22 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.) przez przyjęcie zasady

zbiorowej odpowiedzialności funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa istniejących do 1990 r. i tym samym karania ich bez podstawy prawnej oraz przypisanie im konkretnych czynów noszących znamiona przestępstw;

- 2) art. 13a ust. 6 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67 ze zm.), dodany przez art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. powołanej w punkcie pierwszym, jest niezgodny z art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji, przez to, że, wyłączając stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w sprawie informacji o przebiegu służby wydanej przez Instytut Pamięci Narodowej, a będącej faktycznie decyzją, pozbawia uprawnionego prawa do rozpoznania sprawy w dwuinstancyjnym postępowaniu administracyjnym oraz prawa do sądowej kontroli prawidłowości rozstrzygnięcia, wydanego przez Instytut Pamięci Narodowej;
- 3) art. 15b ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. powołanej w punkcie drugim, dodany przez art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. powołanej w punkcie pierwszym, jest niezgodny:
  - a) z art. 2 Konstytucji:
    - przez naruszenie zasady ochrony praw słuszenie nabytych wobec pozytywnie zweryfikowanych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 8 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425 ze zm.),

- przez naruszenie zasady zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa, wyrażające się w zanegowaniu prawnego charakteru skutków przeprowadzonej w 1990 r. pozytywnej weryfikacji funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa,
- b) art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, przez naruszenie zasady proporcjonalności, wyrażające się w nieuzasadnionym obniżeniu wymiaru podstawy emerytury z 2,6% do poziomu 0,7% za każdy rok służby, który to wskaźnik nie tylko przerywa ciągłość pełnienia służby przez pozytywnie zweryfikowanych funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa i innych, ale też - w rozumieniu powszechnych przepisów o zabezpieczeniu społecznym - jest właściwy dla okresu nieskładkowego,
- c) art. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz art. 14 Konwencji, powołanej w punkcie pierwszym litera b), przez dyskryminujące naruszenie zasady równości wobec prawa, wyrażające się w:
- wyodrębnieniu z całości organów bezpieczeństwa państwa, w rozumieniu art. 2 ustawy wymienionej w punkcie trzecim litera a) tiret pierwsze, funkcjonariuszy tylko jednego organu, bez względu na tożsamość zadań wykonywanych przez funkcjonariuszy i żołnierzy pozostałych organów oraz identyczną z funkcjonariuszami podstawę prawną otrzymywanego świadczenia emerytalnego,
  - zrównaniu statusu prawnego pozytywnie zweryfikowanych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa ze statusem funkcjonariuszy tych organów, którzy weryfikacji się nie poddali bądź też zostali zweryfikowani negatywnie,
- d) art. 2 w związku z art. 42 ust. 1 Konstytucji oraz art. 6 ust. 1 Konwencji, powołanej w punkcie 1 litera b), przez przyjęcie zasady zbiorowej odpowiedzialności wszystkich funkcjonariuszy tylko jednego organu bezpieczeństwa państwa, z wyliczonych w art. 2 ustawy

- wymienionej w punkcie 3 litera a) tiret pierwsze, bez względu na przebieg służby oraz wynik weryfikacji, dokonanej w 1990 r.;
- 4) art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. powołanej w punkcie pierwszym w zakresie, w jakim zaskarżenie decyzji emerytalnej do sądu nie wstrzymuje jej wykonania, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, przez nieuzasadnione naruszenie zasady proporcjonalności
- na podstawie art. 27 pkt 5 w zw. z art. 33 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) -

**przedstawiam następujące stanowisko:**

- 1) art. 13a ust. 6 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67 ze zm.) jest zgodny z art. 77 ust. 2 i z art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) art. 15b ust. 1 pkt 1 ustawy powołanej w punkcie pierwszym jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji, a także z art. 14 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 22 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.) oraz nie jest niezgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP;
- 3) art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji,

Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. Nr 24, poz. 145) jest zgodny z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;

- 4) w pozostałym zakresie, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), postępowanie podlega umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność orzekania.

### Uzasadnienie

Zarząd Główny Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów w powołanym wniosku zakwestionował konstytucyjność i zgodność z normami prawa międzynarodowego niektórych przepisów ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (zwanej dalej ustawą o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy służb mundurowych lub u.z.e.f.) oraz ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura

Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (zwanej dalej ustawą nowelizującą).

Uzasadniając zarzuty niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów, Wnioskodawca, w pierwszej kolejności, podkreślił, że „zaskarżona ustawa” ma charakter penalny, gdyż przewiduje sankcję w postaci obniżenia wskaźnika podstawy wymiaru świadczenia emerytalnego z dotychczasowego 2,6 do 0,7% za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990 oraz natychmiastową wykonalność decyzji w tym przedmiocie. Rozwiązaniem tej ustawy objęci zostali wszyscy funkcjonariusze organów bezpieczeństwa państwa, w rozumieniu art. 2 ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (zwanej dalej ustawą lustracyjną) oraz członkowie ich rodzin, którzy nabyli prawo do renty rodzinnej na podstawie dotychczasowych przepisów.

Zawarte w preambule ustawy stwierdzenie, że organy bezpieczeństwa państwa PRL spełniały w istocie funkcje policji politycznej „stosującej bezprawne metody, naruszające prawa człowieka” stanowi ocenę polityczną. Ta ocena polityczna wywołuje jednakże bezpośredni skutek w postaci drastycznego obniżenia wskaźnika podstawy wymiaru emerytury dla grupy funkcjonariuszy objętych ustawą.

Oznacza to, zdaniem Związku Zawodowego, że ustawodawca bez przeprowadzenia jakiegokolwiek postępowania, *a priori*, uznał, że każdy funkcjonariusz „jest winny stosowania w czasie służby bezprawnych metod oraz naruszania praw człowieka i tym samym powoduje to sankcję o charakterze karnym”. Ustawodawca zatem, w ocenie Wnioskodawcy, wkroczył w przysługującą władzy sądowniczej kompetencję ustalania winy i kary konkretnych osób, naruszając w ten sposób wyrażone w art. 10 Konstytucji zasady trójpodziału władzy oraz równoważenia władz.

Z kolei, niekonstytucyjności postanowienia preambuły, że wobec organizacji i osób broniących niepodległości i demokracji „dopuszczano się

zbrodni przy jednoczesnym wyjęciu sprawców spod odpowiedzialności i rygorów prawa”, NSZZ Policjantów upatruje w tym, że ustawodawca wprowadził odpowiedzialność zbiorową funkcjonariuszy dawnego aparatu bezpieczeństwa oraz karanie ich bez podstawy prawnej. W ocenie Wnioskodawcy, z uwagi na penalny charakter „zaskarżonej ustawy”, w stosunku do jej adresatów powinny być stosowane przepisy procedury karnej, zwłaszcza że przepisy art. 10 i art. 13 ust. 2 u.z.e.f stwarzają podstawę do pozbawienia funkcjonariusza organów bezpieczeństwa PRL prawa do świadczeń emerytalnych.

Niezgodności art. 13a ust. 6 u.z.e.f. z art. 78 i art. 77 ust. 2 Konstytucji oraz art. 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności Wnioskodawca upatruje w tym, że ustawodawca, wyłączając stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach sporządzania przez Instytut Pamięci Narodowej informacji o przebiegu służby funkcjonariuszy, pozbawił ich prawa do dwuinstancyjnego postępowania w tej sprawie, a przez to również prawa do sądowej kontroli tego rozstrzygnięcia.

Związek Zawodowy wskazuje, że ustawa nowelizująca w sprawach ponownego ustalania świadczeń emerytalnych osób pełniących służbę w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990 wprowadziła dwuetapowe postępowanie. Pierwszy etap stanowi sporządzenie przez Instytut Pamięci Narodowej informacji o przebiegu służby funkcjonariusza, drugi zaś – to ponowne ustalenie prawa do świadczenia oraz jego wysokości.

Przepis art. 13a u.z.e.f. nie określa jednakże ani charakteru postępowania prowadzonego przez IPN, ani też prawnej istoty sporządzanej przez Instytut informacji. Z treści art. 13a ust. 6 u.z.e.f. wynika jedynie, że postępowanie to nie jest postępowaniem administracyjnym.

Zdaniem Związku Zawodowego, informacja o przebiegu służby ma charakter konstytutywny. Przewidziany bowiem w art. 3 ust. 2 ustawy nowelizującej skutek tej informacji, w postaci wszczęcia z urzędu postępowania

o ustalenie prawa do świadczenia, wskazuje, że pochodzi ona od organu państwowego, jest skierowana na zewnątrz systemu administracji publicznej i w sposób władczy rozstrzyga o prawach i obowiązkach prawnych osób w sprawie indywidualnej. Informacja ta jest więc, w istocie, decyzją administracyjną.

Kolejne zarzuty Wnioskodawca skierował do art. 15b ust. 1 pkt 1 u.z.e.f. W ocenie Związku Zawodowego, przyjęte w tym przepisie rozwiązanie narusza zasadę ochrony praw słusznie nabytych i zasadę zaufania do państwa i stanowionego prawa, wyrażone w art. 2 Konstytucji.

Wnioskodawca podkreśla, że byli funkcjonariusze organów bezpieczeństwa PRL, którzy uzyskali pozytywną opinię kwalifikacyjną w postępowaniu prowadzonym w trybie przepisów uchwały nr 69 Rady Ministrów z dnia 21 maja 1990 r. w sprawie trybu i warunków przyjmowania byłych funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa do służby w Urzędzie Ochrony Państwa i w innych jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych, a następnie podjęli służbę, na emeryturę przeszli na podstawie przepisów ustaw o zaopatrzeniu emerytalnym obowiązujących po 1990 r. Obowiązujące po tej dacie ustawy wprowadziły jednolity system zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych, w którym – do czasu uchwalenia ustawy nowelizującej - grupa funkcjonariuszy dawnych organów bezpieczeństwa państwa nie była uprzywilejowana.

Wnioskodawca podkreśla, że uzyskanie pozytywnej opinii komisji kwalifikacyjnej świadczyło o tym, że demokratyczne władze potwierdzały, iż funkcjonariusz w czasie pełnienia służby w dawnym aparacie bezpieczeństwa nie naruszał prawa, nie działał przeciwko wolnościom, prawom i godności innych osób oraz nie działał przeciwko wolności Narodu Polskiego. Natomiast fakt jego ponownego zatrudnienia w służbach mundurowych, przy jednoczesnym zachowaniu ciągłości służby, potwierdzał, że funkcjonariusz charakteryzuje się nieskazitelną postawą moralną i patriotyczną. Władze Rzeczypospolitej Polskiej, nawiązując na nowo stosunki służbowe z pozytywnie



zweryfikowanymi funkcjonariuszami, uznały zatem, że osoby te, ocenianie poprzez pryzmat dotychczasowej służby, są przydatne do budowania bezpieczeństwa Państwa. Wyrazem trafności tej oceny było wyróżnianie ich przez nadawanie odznaczeń, awansowanie i inne formy nagradzania. Ustawa nowelizująca natomiast, stwierdzając, w odniesieniu do tych funkcjonariuszy, którzy w wyniku pozytywnej opinii kwalifikacyjnej ponownie podjęli służbę, że działali przeciwko wolności Narodu Polskiego, naruszali prawa i wolności innych osób, a także popełniali zbrodnie, podważa ustalenia dokonane w postępowaniu weryfikacyjnym i delegitymizuje obowiązujące dotychczas akty prawne i akty stosowania prawa.

Przepis art. 15b ust. 1 pkt 1 u.z.e.f. jest także niezgodny z wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasadą proporcjonalności. Ograniczenie wskaźnika podstawy wymiaru emerytury, zdaniem Wnioskodawcy, godzi w istotę prawa do zabezpieczenia społecznego. Ingerencja ta nie znajduje uzasadnienia w konstytucyjnie dopuszczalnych przesłankach ograniczeń praw i wolności konstytucyjnych i nie jest ona konieczna.

W ocenie NSZZ Policjantów, ingerencja ta jest nadmierna. Zgodnie bowiem z przepisami ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy służb mundurowych, w przypadku, gdy funkcjonariusz utracił prawo do emerytury z systemu zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy owych służb w związku z popełnieniem przez niego przestępstwa, nabywa on prawo do świadczenia z powszechnego systemu emerytalnego. Wskaźnik podstawy wymiaru emerytury za każdy rok służby w organach wynosi wówczas 1,3 podstawy wymiaru świadczenia. Natomiast wskaźnik podstawy wymiaru dla funkcjonariusza dawnego aparatu bezpieczeństwa, który nie popełnił żadnego przestępstwa, w odrębnym systemie emerytalnym obniżony został do 0,7 podstawy wymiaru świadczenia.

Z kolei, naruszenia zasady równości przez art. 15b ust. 1 pkt 1 u.z.e.f. Wnioskodawca upatruje w tym, że przepis ten wyłącza z kręgu adresatów nowej

regulacji emerytów wojskowych organów bezpieczeństwa PRL, że w różny sposób traktuje emerytów, którzy służbę podjęli po roku 1990, i emerytów, którzy służbę podjęli po uzyskaniu pozytywnej opinii komisji kwalifikacyjnych, oraz że w taki sam sposób potraktowani zostali byli funkcjonariusze organów bezpieczeństwa PRL, bez względu na ocenę przebiegu służby w tych organach, dokonaną zarówno w kategoriach karnoprawnych, jak i politycznych czy moralnych.

Zdaniem Związku Zawodowego, taka regulacja stanowi dyskryminacyjne potraktowanie tej grupy funkcjonariuszy dawnego aparatu bezpieczeństwa, którzy uzyskali pozytywne opinie komisji kwalifikacyjnych.

Niezgodności art. 3 ust. 2 ustawy nowelizującej z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Wnioskodawca upatruje w tym, że przepis ten wyłącza możliwość wstrzymania wykonania decyzji organu emerytalnego w przedmiocie ponownego ustalenia prawa do świadczenia oraz jego wysokości, w przypadku złożenia przez uprawnionego odwołania.

Zasadniczym zarzutem kierowanym przez NSZZ Policjantów do zaskarżonych przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy jest zarzut naruszenia zasady ochrony praw nabytych oraz ogólnej zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, w stosunku do tej grupy osób, które w trybie przepisów uchwały Rady Ministrów z dnia 21 maja 1990 r. uzyskały pozytywną opinię kwalifikacyjną, z uwagi na zmianę zasad obliczania wysokości świadczeń emerytalnych.

Merytoryczna ocena zaskarżonych rozwiązań ustawowych w płaszczyźnie takich wzorców konstytucyjnych wymaga, w pierwszej kolejności, analizy dotychczasowych regulacji dotyczących sytuacji prawnej, po roku 1990, funkcjonariuszy dawnej Służby Bezpieczeństwa.

W dniu 10 maja 1990 r. weszła w życie ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz. U. Nr 30, poz. 180 ze zm.). Na mocy jej

przepisów przejściowych, z chwilą utworzenia UOP rozwiązana została Służba Bezpieczeństwa i z tą chwilą jej funkcjonariusze, z mocy prawa, zostali zwolnieni ze służby (art. 129 ust. 1 i art. 131 ust. 1 ustawy o UOP).

Ustawa pozostawiła jednocześnie dotychczasowym funkcjonariuszom Służby Bezpieczeństwa możliwość ubiegania się o przyjęcie do służby w Urzędzie Ochrony Państwa oraz innych jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych, w trybie i na warunkach określonych przez Radę Ministrów (art. 132 ust. 2 ustawy o UOP). Jednocześnie, w art. 133 tejże ustawy, byłym funkcjonariuszom, przyjętym ponownie do służby w tym trybie, ustawodawca zagwarantował zachowanie, odpowiednio, ciągłości służby lub zatrudnienia.

Z dniem wejścia w życie ustawy o UOP utraciła moc obowiązującą ustawa z dnia 31 lipca 1985 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa i Milicji Obywatelskiej, w części dotyczącej Służby Bezpieczeństwa. Jednakże, w okresie przejściowym, tj. do czasu zorganizowania UOP, przepisy uchylonej ustawy miały zastosowanie do byłych funkcjonariuszy SB (tj. zwolnionych z mocy prawa ze służby z chwilą utworzenia UOP), w zakresie dotyczącym ich stosunku służbowego i wynikających z niego uprawnień i obowiązków, z wyjątkiem art. 57 ust. 1 (art. 136 ustawy o Urzędzie Ochrony Państwa). Tak więc, w okresie przejściowym funkcjonariusze, spełniający ustawowe wymagania nabycia uprawnień emerytalnych, mogli przejść na emeryturę, na zasadach określonych w ustawie z dnia 31 stycznia 1959 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej oraz ich rodzin (Dz. U. z 1983 r. Nr 46, poz. 210 ze zm.), stosownie do art. 45 ustawy z dnia 31 lipca 1985 r. Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. miała także zastosowanie w sprawach świadczeń emerytalnych m. in. funkcjonariuszy UOP (art. 56 ustawy o UOP).

W świetle rozwiązań ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r., służba w organach bezpieczeństwa państwa traktowana była na równi ze służbą w Milicji Obywatelskiej (art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1959 r.). Prawo do emerytury

nabywał funkcjonariusz, który w dniu zwolnienia ze służby posiadał 15 lat służby (art. 7 tej ustawy). Wysokość tego świadczenia wynosiła 40% podstawy jej wymiaru za 15 lat wysługi emerytalnej i wzrastała za każdy następny rok tej wysługi o 3% podstawy jej wymiaru - aż do osiągnięcia 100% podstawy wymiaru za 35 lat wysługi (art. 11 ust. 1 tejże ustawy).

Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. została uchylona ustawą z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. Nr 53, poz. 214).

Ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy służb mundurowych, podobnie jak ustawa poprzednio obowiązująca, również ustanowiła dla tych funkcjonariuszy odrębny od powszechnego system zaopatrzenia emerytalno-rentowego. Do tego odrębnego systemu włączone zostały także osoby, które w dniu wejścia w życie ustawy pobierały świadczenia na podstawie przepisów dotychczasowych. Świadczenia tych osób ustalone zostały na nowo, według zasad określonych w ustawie z modyfikacjami wskazanymi w art. 58 u.z.e.f.

Utrzymana została zasada, że prawo do emerytury policyjnej oparte jest na kryterium minimalnego okresu służby (15 lat), nie zaś, jak w systemie powszechnym, na kryterium osiągnięcia określonego ustawą wieku biologicznego, pod warunkiem posiadania ponadto odpowiedniego stażu pracy.

W toku reformy systemu ubezpieczeń społecznych, rozpoczętej od dnia 1 stycznia 1999 r. ustawą z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74 ze zm.) oraz ustawą z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227), odrębny system emerytalny zachowany został dla osób, które pełniły służbę przed dniem 1 stycznia 1999 r., natomiast funkcjonariusze przyjęci do służby po dniu 2 stycznia 1999 r. objęci zostali systemem powszechnym. W wyniku kolejnych zmian systemu emerytalnego,

ustawą z dnia 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2003 r. Nr 166, poz. 1609), wszyscy funkcjonariusze służb mundurowych ponownie objęci zostali odrębnym systemem.

Na gruncie u.z.e.f. emerytura policyjna przysługuje wszystkim funkcjonariuszom zwolnionym ze służby, którzy w dniu zwolnienia posiadają 15 lat służby w wymienionych w ustawie organach, i obliczana jest z uwzględnieniem okresów służby i okresów z nią równorzędnych (art. 12 u.z.e.f.). Podstawę wymiaru świadczeń emerytalno-rentowych, co do zasady, stanowi uposażenie należne funkcjonariuszowi na ostatnim zajmowanym stanowisku (art. 5 ust. 1 u.z.e.f.).

Przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy służb mundurowych okresy służby w organach bezpieczeństwa państwa traktowała jako okresy równorzędne ze służbą w formacjach mundurowych objętych tą ustawą (art. 13 ust. 1 pkt 1 u.z.e.f. w brzmieniu dotychczasowym).

Do okresów tych nie był natomiast zaliczany okres służby w latach 1944-1956 w charakterze funkcjonariusza organów bezpieczeństwa państwa, porządku i bezpieczeństwa publicznego, jeżeli przy wykonywaniu czynności służbowych funkcjonariusz popełnił przestępstwo przeciwko wymiarowi sprawiedliwości lub naruszające dobra osobiste obywatela i za to został zwolniony dyscyplinarnie, umorzono wobec niego postępowanie karne ze względu na znikomy lub nieznaczny stopień społecznego niebezpieczeństwa czynu lub został skazany z winy umyślnej prawomocnym wyrokiem sądu (art. 13 ust. 2 u.z.e.f.).

Jeśli chodzi zaś o wysokość emerytury policyjnej, to ustawa stanowiła, że emerytura funkcjonariusza pozostającego w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r. wynosi 40 % podstawy wymiaru za 15 lat służby i wzrasta - o 2,6 % podstawy wymiaru - za każdy dalszy rok tej służby oraz za każdy rok okresów

składkowych poprzedzających służbę, nie więcej jednak niż za trzy lata tych okresów. Z kolei, za każdy rok okresów składkowych ponad trzyletni okres składkowy wzrost następował o 1,3 % podstawy wymiaru, zaś za każdy rok okresów nieskładkowych poprzedzających służbę - o 0,7 % podstawy wymiaru. Wysokość emerytury podlega także podwyższeniu z tytułów i według wskaźników określonych w kolejnych ustępach art. 15 u.z.e.f.

Emerytowi uprawnionemu do emerytury, na jego wniosek, mogą podlegać zaliczeniu do wysługi emerytalnej, ogólnie mówiąc, przypadające po zwolnieniu ze służby okresy zatrudnienia przed rokiem 1999 oraz podlegania ubezpieczeniu społecznemu po dniu 31 grudnia 1998 r., według zasad określonych w art. 14 u.z.e.f. Za każdy rok tych okresów emerytura wzrasta o 1,3% podstawy wymiaru.

Z kolei, wysokość emerytury funkcjonariuszy przyjętych do służby po dniu 1 stycznia 1999 r. wynosi 40% podstawy wymiaru i wzrasta o 2,6% podstawy wymiaru za każdy dalszy rok tej służby. Podlega ona także podwyższeniu o określony ustawą wskaźnik jej podstawy z tytułu pełnienia służby w warunkach określonych w art. 15 ust. 2 – 5 u.z.e.f. (art. 15a u.z.e.f.).

Zgodnie z art. 18 u.z.e.f., kwota emerytury, bez uwzględnienia dodatków, zasiłków i świadczeń pieniężnych wymienionych w jej art. 25, nie może przekroczyć 75% podstawy wymiaru, a w przypadku jej podwyższenia z tytułu inwalidztwa pozostającego w związku ze służbą – 80% podstawy wymiaru. Kwota emerytury lub renty nie może być niższa od najniższej emerytury lub renty w rozumieniu ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

Jeśli chodzi natomiast o renty rodzinne, to przysługują one na zasadach i w wysokości określonych ustawą o emeryturach i rentach z FUS, z tym że w przypadku śmierci lub zaginięcia funkcjonariusza - wyliczana jest ona od renty inwalidzkiej I grupy, jaka przysługiwałaby temu funkcjonariuszowi w dniu śmierci lub zaginięcia. Rentę rodzinną po zmarłym emerycie lub renciście wylicza się zaś od kwoty świadczenia, które przysługiwało zmarłemu, jednakże

od kwoty nie niższej niż kwota renty inwalidzkiej II grupy, która przysługiwałaby zmarłemu (art. 24 u.z.e.f.). Renta inwalidzka wynosi przy tym dla inwalidów I grupy – 80%, a II grupy – 70% podstawy wymiaru i wzrasta o 10% podstawy wymiaru, jeżeli inwalidztwo, ogólnie mówiąc, powstało w związku ze służbą (art. 22 u.z.e.f.).

Z przedstawionych rozwiązań ustawowych wynika zatem, że odrębny system emerytalny funkcjonariuszy służb mundurowych, oparty na innych przesłankach nabycia prawa do emerytury i innej podstawie jej wymiaru, jest niewątpliwie systemem korzystniejszym niż powszechny system emerytalno-rentowy.

Ustawa nowelizująca, w art. 2, wprowadziła zmiany do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy służb mundurowych.

Zasadnicze *novum* polega na zmianie zasad obliczania wysokości świadczeń emerytalnych tej grupy osób, pozostających w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., które w okresie 1944-1990 pełniły służbę w organach bezpieczeństwa państwa, wymienionych w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425 ze zm.), zwanej dalej ustawą lustracyjną.

Wysokość emerytury dla tej grupy funkcjonariuszy wynosi 0,7% podstawy wymiaru za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990 oraz 2,6% podstawy wymiaru za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą, wymienionych w art. 13 ust. 1 pkt 1 i pkt 2-4 u.z.e.f. Dla ustalania wysokości emerytur tej grupy podmiotów mają odpowiednie zastosowanie przepisy art. 14 i 15 u.z.e.f. (art. 15b ust. 1 i 2 u.z.e.f.).

Z kolei, osobom, które udowodnią, określonymi w ustawie środkami dowodowymi, że przed rokiem 1990 bez wiedzy przełożonych podjęły współpracę i czynnie wspierały osoby lub organizacje działające na rzecz

niepodległości Państwa Polskiego, okresy służby w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990 mogą być doliczone do okresów wymienionych w art. 13 ust. 1 w pełnym wymiarze (art. 15b ust. 3 i 4 u.z.e.f.).

Ustawą nowelizującą zmieniony został także art. 13 ust. 1 u.z.e.f. – w ten sposób, że dodany został pkt 1b, zgodnie z którym okresami równorzędnymi ze służbą w wymienionych w tym przepisie formacjach mundurowych są okresy służby w charakterze funkcjonariusza w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy lustracyjnej – na zasadach określonych w art. 15b u.z.e.f.

W myśl art. 15b ust. 1 pkt 1 u.z.e.f., „w przypadku osoby, która pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów, i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., emerytura wynosi: 1) 0,7 % podstawy wymiaru - za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990”.

Art. 15b ust. 1 pkt 1 u.z.e.f. NSZZ Policjantów zarzuca niezgodność z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 42 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 14 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Odnosząc się do tych zarzutów, na wstępie wypada zauważyć, że Konstytucja, wyrażając w art. 67 ust. 1 prawo obywateli do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy z powodu choroby lub inwalidztwa oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego, pozostawia ustawodawcy określenie zakresu i form tego zabezpieczenia. Oznacza to, że ustawodawcy przysługuje swoboda regulacyjna kształtowania instrumentów owego zabezpieczenia oraz rodzaju świadczeń służących zaspokojeniu potrzeb obywateli, którzy utracili zdolność do pracy w związku z powstaniem okoliczności określonych w art. 67 ust. 1 Konstytucji. Swoboda ustawodawcy kształtowania tych praw socjalnych



nie jest, oczywiście, nieograniczona. Ustawodawca nie może bowiem naruszać ich istoty, a nadto regulacje systemowe muszą pozostawać w zgodzie z innymi zasadami i wartościami konstytucyjnymi (np. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 24 kwietnia 2006 r. w sprawie o sygn. P 9/05, OTK ZU (A) z 2006 r. Nr 4, poz. 46 oraz z dnia 13 lutego 2007 r. w sprawie o sygn. K 46/05, OTK ZU (A) z 2007 r. Nr 2, poz. 10).

Art. 67 ust. 1 Konstytucji nie wymaga również stworzenia jednego systemu zaopatrzeniowego dla wszystkich obywateli. Ustawodawca może zatem, w ramach przysługującej mu swobody, wprowadzić obok systemu powszechnego odrębne systemy emerytalne dla określonych grup zawodowych, oparte na innych, korzystniejszych zasadach, uzasadnione np. szczególnymi warunkami pełnienia służby. W wyżej wskazanych ramach ustawodawcy przysługuje również swoboda określania, w jakim zakresie okres aktywności zawodowej innej niż służba (praca), z tytułu której powstaje prawo do świadczeń z systemu odrębnego, wpływa na wysokość świadczenia z takiego systemu.

Wprowadzone do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w art. 15b ust. 1 pkt 1 zmiany zasad ustalania wysokości emerytur funkcjonariuszy służb mundurowych, którzy w latach 1944-1990 pełnili służbę w organach bezpieczeństwa państwa, prowadzą do zmniejszenia wysokości świadczeń ustalonych w decyzjach organu emerytalnego, jak również wysokości przyszłych świadczeń osób pozostających nadal w służbie.

Nie można jednakże podzielić poglądu NSZZ Policjantów, że takie rozwiązania są niezgodne z zasadą ochrony praw nabytych i zasadą ogólną zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wyrażonymi w art. 2 Konstytucji.

Wypada odnotować, że w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa nie oznacza niemożności zmiany prawa przez ustawodawcę. Jak

podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 26 kwietnia 1999 r., w sprawie o sygn. K 3/99, z zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa „nie wynika, że każdy może zawsze ufać, iż prawne unormowanie jego praw i obowiązków nie ulegnie na przyszłość zmianie na jego niekorzyść. Ocena zależy od treści dokonywanych przez prawodawcę zmian i sposobu ich wprowadzenia, przy uwzględnieniu całokształtu okoliczności oraz konstytucyjnego systemu wartości” (OTK ZU z 1999 r. Nr 4, poz. 73).

Z kolei, zasada ochrony praw nabytych nie ma charakteru absolutnego i nie wyklucza możliwości znoszenia czy też ograniczenia praw podmiotowych. Konstytucyjnie dopuszczalne jest odstępianie od zasady ochrony praw nabytych w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna zasada konstytucyjna. Wyrażając takie stanowisko w wyroku z dnia 22 czerwca 1999 r., w sprawie o sygn. K 5/99, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że "szczególne okoliczności", uzasadniające odejście od ochrony praw nabytych, to "sytuacje nadzwyczaj wyjątkowe, gdy ze względów obiektywnych zachodzi potrzeba dania pierwszeństwa określonej wartości chronionej bądź znajdującej oparcie w przepisach Konstytucji" (OTK ZU z 1999 r. Nr 5, poz. 100). Wartość uzasadniającą odstępianie od zasady ochrony praw nabytych stanowi niewątpliwie zasada sprawiedliwości społecznej.

Trybunał Konstytucyjny w dotychczasowym orzecznictwie, również przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r., podkreślał, iż „zasada sprawiedliwości społecznej - jako wymieniona (...) *expressis verbis* - ma pierwszeństwo przed wydedukowanymi z (...) ogólnej zasady państwa prawnego takimi zasadami, jak: "*pacta sunt servanda*", zaufania obywateli do organów państwa i ochrona praw nabytych” (orzeczenie z dnia 4 grudnia 1990 r. w sprawie o sygn. K 12/90, OTK ZU z 1990 r. Nr 1, poz. 7).

Zasada sprawiedliwości społecznej może także stanowić uzasadnienie dla ingerencji w nabyte prawa socjalne. W wyroku z dnia 14 lipca 2003 r. w sprawie o sygn. SK 42/01, dotyczącej ograniczenia prawa sędziów do stanu spoczynku,

Trybunał wskazał, iż «prawa nabyte nie mają charakteru absolutnego i mogą być wzruszone ze względu na słusność wynikającą z innych zasad konstytucyjnych i szczególnych okoliczności. W tym wypadku argumentacji takiej dostarcza sam art. 2 Konstytucji, określający Rzeczpospolitą jako państwo prawne, które urzeczywistnia zasady sprawiedliwości społecznej. Stosowanie art. 2 Konstytucji tylko w aspekcie zasady ochrony praw nabytych, bez jednoczesnego uwzględnienia słusności wynikającej z zasady sprawiedliwości społecznej, byłoby więc wybiórcze i tym samym niedopuszczalne. Sprawiedliwość jako cecha dotycząca skarżonych przepisów wymaga uwzględnienia historycznych losów społeczeństwa polskiego w latach 1944-1956, gdy "podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane" (Preambuła do Konstytucji). Z tego względu negatywne wyróżnienie grupy sędziów, która w tym okresie pracowała lub służyła w aparacie bezpieczeństwa i wyodrębnienie ich spośród innych sędziów - nie wykazuje cech arbitralności i odpowiada zasadzie słusności» [OTK ZU (A) z 2003 r. Nr 6, poz. 63].

Postępowanie w sprawie o sygn. SK 42/01 dotyczyło wprowadzenie oceny ograniczenia prawa do szczególnego, także na gruncie systemów odrębnych, systemu zaopatrzenia, jakim jest prawo do stanu spoczynku. Niemniej jednak przedstawione w tym wyroku argumenty mogą stanowić również uzasadnienie dla twierdzenia, że zakwestionowanych przez Związek Zawodowy rozwiązań wprowadzonych ustawą nowelizującą w art. 15b ust. 1 pkt 1 u.z.e.f. nie można traktować jako arbitralnych i przekraczających zakres swobody regulacyjnej ustawodawcy.

W preambule ustawy nowelizującej ustawodawca wskazał jej cel, jakim jest realizacja zasady sprawiedliwości społecznej, „wykluczająca tolerowanie i nagradzanie bezprawia”, zaś punkt wyjścia dla jego realizacji stanowiło m. in. stwierdzenie, iż „system władzy komunistycznej opierał się głównie na rozległej sieci organów bezpieczeństwa państwa, spełniającej w istocie funkcje policji politycznej, stosującej bezprawne metody, naruszające podstawowe prawa

człowieka” oraz że „wobec organizacji i osób broniących niepodległości i demokracji dopuszczano się zbrodni przy jednoczesnym wyjęciu sprawców spod odpowiedzialności i rygorów prawa”. Z kolei, organami bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 w rozumieniu ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy służb mundurowych są organy bezpieczeństwa państwa wymienione w katalogu zawartym w art. 2 ustawy lustracyjnej.

W istocie zatem, chodzi o służbę w takich organach, których działalność wiązała się ze zwalczaniem opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli, była trwale związana z łamaniem praw człowieka i obywatela na rzecz komunistycznego ustroju totalitarnego (*vide* - preambuła do ustawy lustracyjnej).

Z punktu widzenia zasady słuszności trudno jest uznać, iż dla celów ustalania wysokości emerytury według uprzywilejowanych zasad (korzystniejszych niż w systemie powszechnym) okres służby w tych organach bezpieczeństwa państwa poprzedniego ustroju, „z czasów, gdy podstawowe wolności i prawa były w naszej Ojczyźnie łamane,” także tych funkcjonariuszy aparatu bezpieczeństwa, którzy zostali pozytywnie zweryfikowani i podjęli służbę po roku 1990, powinien być traktowany na równi ze służbą w organach państwa demokratycznego.

Z tych względów, nie można podzielić stanowiska NSZZ Policjantów, że zaskarżone rozwiązania są niezgodne z art. 2 Konstytucji.

NSZZ Policjantów art. 15b ust. 1 pkt 1 u.z.e.f. zarzuca także niezgodność z art. 42 ust. 1 Konstytucji oraz art. 7 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Z zarzutem tym związane są zarzuty skierowane do postanowień preambuły ustawy nowelizującej, w części zawierającej uznanie, że organy bezpieczeństwa państwa, „spełniające w istocie funkcje policji

politycznej,” stosowały „bezpprawne metody, naruszające podstawowe prawa człowieka”, stanowi ingerencję władzy ustawodawczej w kompetencje władzy sądowniczej, zaś stwierdzenie, że wobec organizacji i osób broniących niepodległości i demokracji „dopuszczano się zbrodni przy jednoczesnym wyjęciu sprawców spod odpowiedzialności i rygorów prawa”, wprowadza odpowiedzialność zbiorową funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa, istniejących do roku 1990, a przez to ich ukaranie „bez podstawy prawnej i przypisania im konkretnych czynów, noszących znamiona przestępstwa”.

W tym miejscu zatem odnieść się należy również do zarzutów sformułowanych przez Wnioskodawcę pod adresem postanowień preambuły ustawy.

Wypada zauważyć, że postanowienia te, określające motywy, jakimi kierował się ustawodawca wprowadzając kwestionowane regulacje, nie zawierają treści normatywnej. Nie mają one również wpływu na interpretację rozwiązań wprowadzonych do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, gdyż te są na tyle precyzyjne, iż – dla ich zastosowania – nie wymagają wykładni celowościowej. Nie można również podzielić poglądu przedstawionego we wniosku, że ustawa nowelizująca ma charakter penalny.

Dodane ustawą nowelizującą do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy rozwiązania ustalają inne zasady obliczania wysokości emerytur policyjnych tej grupy tych osób, które były funkcjonariuszami organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990, wymienionych w art. 2 ustawy lustracyjnej. Przepisy te dotyczą zatem wyrażonego w art. 67 ust. 1 Konstytucji prawa do zabezpieczenia emerytalnego z odrębnego systemu, kształtowanie którego Konstytucja pozostawiła znacznej swobodzie ustawodawcy. Nie dotyczą one natomiast odpowiedzialności karnej i nie są przepisami prawa represyjnego.

W kwestionowanych przez Związek Zawodowy postanowieniach preambuły ustawy nowelizującej ustawodawca dokonał oceny organów

bezpieczeństwa, która określa jednocześnie motywy, jakimi kierował się wprowadzając kwestionowane we wniosku zmiany zasad obliczania wysokości emerytur z systemu odrębnego, przewidziane w art. 15b ust. 1 pkt 1 u.z.e.f.

Z tymi motywami, dla których uchwalona została ustawa nowelizująca, nie została jednakże związana odpowiedzialność karna funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990. Służba w tych organach ma natomiast wpływ na metodę obliczania oraz wysokość świadczeń emerytalnych z odrębnych systemów. Wpływu tego nie można jednakże traktować jako wprowadzenia odpowiedzialności zbiorowej funkcjonariuszy dawnych organów bezpieczeństwa.

Regulacje dotyczące metody ustalania wysokości świadczeń emerytalno-rentowych nie pozostają w związku z zasadą, wyrażoną w art. 42 ust. 1 Konstytucji oraz art. 7 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, że odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia.

W związku normatywnym z zasadą wyrażoną w art. 42 ust. 1 Konstytucji nie pozostaje zatem także art. 15b ust. 1 pkt 1 u.z.e.f.

Art. 42 ust. 1 nie stanowi zatem adekwatnego wzorca kontroli tego przepisu ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy służb mundurowych.

Wyrażonej w postanowieniach preambuły oceny organów bezpieczeństwa państwa, określającej motywy wprowadzenia zmiany zasad ustalania wysokości świadczeń emerytalnych, nie można potraktować również jako ingerencji władzy ustawodawczej w kompetencje władzy sądowniczej.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie wypowiedział się na temat zasady podziału i równoważenia poszczególnych władz. W wyroku z dnia 15 stycznia 2009 r., w sprawie o sygn. K 45/07, podsumowując i rozwijając dotychczasową linię orzeczniczą, Trybunał

Konstytucyjny podkreślił, iż rozwinięciem zasady podziału poszczególnych władz i miejsca władzy sądowniczej w kontekście tych zasad jest art. 173 Konstytucji, stanowiący, że „sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz.” Władza sądownicza może być wykonywana wyłącznie przez sądy, zatem, jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny, «nie może być mowy o takich odstępstwach od zasady podziału i równowagi władzy (np. przecięcia kompetencyjne), które są dopuszczalne w relacjach między pozostałymi władzami. Żadna władza nie może ingerować w sprawy struktury, składu lub działania władzy sądowniczej, chyba że wyjątki dotyczą wypadków określonych w Konstytucji. Interpretacja zasady podziału i równowagi władzy w odniesieniu do władzy sądowniczej wymaga podkreślenia, że gwarancją realizacji takiej pozycji władzy sądowniczej jest zasada niezależności sądów i monopol kompetencyjny sądownictwa na sprawowanie władzy sądowniczej, czyli ostateczne rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach jednostki lub osób prawnych. W przypadku władzy sądowniczej „jądro kompetencyjne” polega na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości w celu realizacji przysługującego każdemu prawa do sądu» [OTK ZU(A) z 2009, Nr 1, poz. 3].

Przepisy ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, wprowadzone ustawą nowelizującą, nie pozostają w związku z tak rozumianą zasadą podziału i równowagi poszczególnych władz.

Z uwagi na brak normatywnego charakteru kwestionowanych fragmentów preambuły ustawy nowelizującej, postępowanie w zakresie ich kontroli podlega umorzeniu – ze względu na niedopuszczalność orzekania, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Nie jest trafny zarzut naruszenia przez art. 15b ust. 1 pkt 1 u.z.e.f. art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Art. 67 ust. 1 Konstytucji, jak już wyżej wskazano, gwarantując prawo do zabezpieczenia społecznego w razie wystąpienia określonych ryzyk, pozostawia

ustawodawcy swobodę określenia zasad i form zabezpieczenia społecznego. Oznacza to, że z tej normy konstytucyjnej nie wynika prawo do konkretnego świadczenia po osiągnięciu wieku emerytalnego i w konkretnej wysokości. Z art. 67 ust. 1 Konstytucji „nie da się więc wyprowadzić konstytucyjnego prawa do jakiegokolwiek konkretnej postaci świadczenia na rzecz emerytów. Wprawdzie przepisy ustaw regulujące szczegółowo te kwestie znajdują swą podstawę prawną w normie konstytucyjnej, jednak to one, a nie art. 67 ust. 1 Konstytucji, stanowią podstawę ewentualnych roszczeń osób ubiegających się o rentę, emeryturę czy inną formę zabezpieczenia społecznego” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 lutego 2007 r. w sprawie o sygn. K 46/05, OTK ZU (A) z 2007 r. Nr 2, poz. 10). Dlatego też, w świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, konstytucyjna ochrona prawa do zabezpieczenia społecznego ograniczona jest do minimalnego zakresu tego prawa, odpowiadającego jego istocie.

Z kolei, jeśli chodzi o istotę prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego, to - jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 grudnia 2006 r., „do istoty prawa do emerytury należy (...) zapewnienie środków utrzymania w razie zaprzestania pracy w związku z osiągnięciem określonego wieku. Podstawowym celem konstytucyjnym prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego jest zagwarantowanie godnego poziomu życia w warunkach obniżonej zdolności do zarobkowania, wynikającej z podeszłego wieku. (...) Istota konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego polega zatem na zagwarantowaniu minimalnego poziomu świadczeń dla osób, które osiągnęły wiek emerytalny i zaprzestały w związku z osiągnięciem tego wieku aktywności zawodowej” (wyrok w sprawie o sygn. SK 15/06, OTK ZU (A) z 2006 r. Nr 11, poz. 170).

Ograniczenie konstytucyjnej ochrony praw socjalnych do ich istoty oznacza - jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 lutego 2006



r., sygn. SK 45/04 – że „do stanowienia ustaw określających zakres prawa do zabezpieczenia społecznego nie ma zastosowania art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ten ostatni przepis dotyczy praw, które Konstytucja poddaje pod ochronę w szerokim zakresie, dopuszczając jednocześnie ich ograniczenia w stosunku do konstytucyjnego zakresu ochrony. W przypadku prawa do zabezpieczenia społecznego konstytucyjny zakres ochrony odpowiada istocie tego prawa, która nie może zostać ograniczona” (OTK ZU (A) z 2006 r. Nr 2, poz. 15).

NSZZ Policjantów, zarzucając zaskarżonemu przepisowi naruszenie istoty prawa do emerytury, nie wykazał jednak, że zmiana zasad obliczania emerytury istotnie do takiego naruszenia prowadzi.

Wprowadzone ograniczenie znajduje natomiast konstytucyjne uzasadnienie. Jak już wyżej wskazano, przyjęte rozwiązania mają na celu realizację zasady sprawiedliwości społecznej.

Nie można również podzielić poglądu Wnioskodawcy, że wprowadzone ograniczenie jest nadmierne z tego powodu, że okres służby w organach, wymienionych w art. 2 ustawy lustracyjnej, na gruncie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy potraktowany został jako okres nieskładkowy, podczas gdy ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS okresy służby w tych organach traktuje jako okresy składkowe.

Wypada bowiem zauważyć, że system zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy jest systemem odrębnym, opartym na innych zasadach niż powszechny system emerytalny. Prawo do świadczenia z systemu odrębnego – co podkreślono już wcześniej – związane zostało z wymaganym co najmniej 15-letnim okresem służby w określonej formacji mundurowej (okresem równorzędnym), nie zaś z całym okresem aktywności zawodowej i osiągnięciem określonego wieku biologicznego. Inne są też zasady obliczania wysokości świadczenia, w tym podstawa wymiaru emerytury. Także wysokość wskaźnika określona jest na innym poziomie. W ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy służb mundurowych wskaźnik ten wynosi 2,6 podstawy

wymiaru za każdy rok służby (art. 15 ust. 1 pkt 1 u.z.e.f.), zaś w systemie powszechnym - 1,3 podstawy wymiaru emerytury (art. 53 ust. 1 pkt 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS). Odmienne potraktowanie okresów służby w latach 1944-1990 w organach bezpieczeństwa państwa na gruncie różnych systemów emerytalnych – systemu powszechnego i systemu korzystniejszego – nie może przemawiać za niekonstytucyjnością rozwiązania przyjętego w ustawie nowelizującej.

Zaskarżone regulacje nie naruszają zatem art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Kolejny zarzut, skierowany do art. 15b ust. 1 pkt 1 u.z.e.f., dotyczy niezgodności tego przepisu z zasadą równości (art. 32 Konstytucji). Naruszenia tej zasady Wnioskodawcy upatrują w tym, że ustawodawca potraktował funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990, którzy po uzyskaniu pozytywnej opinii komisji kwalifikacyjnej podjęli służbę po 1990 r., w taki sam sposób, jak funkcjonariuszy dawnego aparatu bezpieczeństwa, którzy służby nie podjęli, różnicując w ten sposób sytuację prawną funkcjonariuszy, którzy podjęli służbę po roku 1990. Naruszenia art. 32 Konstytucji, zdaniem Wnioskodawcy, polega również na tym, że zakresem ustawy nie zostali objęci wojskowi emeryci organów bezpieczeństwa PRL.

Zarzut ten nie jest trafny.

W świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasada równości nakazuje identyczne traktowanie wszystkich adresatów określonej normy prawnej, znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej. Ustalenie, czy zasada równości wobec prawa w konkretnym przypadku została naruszona, wymaga określenia kręgu adresatów, do których odnosi się dana norma prawna, oraz wskazania elementów charakteryzujących ich sytuację prawną, które są prawnie istotne. Zasada ta nie ma charakteru absolutnego, dopuszczalne są od niej odstępstwa, pod warunkiem, że: 1) kryterium różnicowania pozostaje w

racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; 2) waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania; 3) kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (np. wyrok z dnia 3 lipca 2007 r. w sprawie o sygn. SK 1/06, OTK ZU (A) z 2007 r. Nr 7, poz. 73).

Jako kryterium różnicujące sytuację prawną funkcjonariuszy służb mundurowych, którzy służbę rozpoczęli przed dniem 2 stycznia 1999 r., ustawodawca przyjął datę graniczną – rok 1990.

Kryterium to związane zostało z okresem przemian ustrojowych i związanymi z nim zmianami dotyczącymi organów bezpieczeństwa poprzedniego ustroju, tj. rozwiązaniem Służby Bezpieczeństwa i utworzeniem Urzędu Ochrony Państwa, bez względu na to, czy po rozwiązaniu Służby Bezpieczeństwa jej funkcjonariusze spełniali wymagania przewidziane dla funkcjonariuszy nowo utworzonej służby.

Kryterium to ustawodawca odniósł zatem do daty przemian ustrojowych, bez względu na późniejszą sytuację prawną poszczególnych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa istniejących przed rokiem 1990 (funkcjonariuszy, którzy uzyskali pozytywne opinie komisji kwalifikacyjnych, i funkcjonariuszy, którzy opinii takich nie uzyskali). Jednocześnie służba po roku 1990 także traktowana jest jednakowo, bez względu na to, czy dany funkcjonariusz uprzednio pełnił służbę w organach bezpieczeństwa państwa, czy też nie. Wskaźnik podstawy wymiaru ustalony jest na tym samym poziomie – 2,6.

Kryterium to uznać należy za racjonalnie uzasadnione, a tym samym wprowadzone zróżnicowanie za sprawiedliwe. Zasada równości jest ściśle powiązana z zasadą sprawiedliwości, nie można zatem uznać, iż kwestionowane rozwiązanie narusza zasadę równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji), a przez to

zakaz dyskryminacji wyrażony w art. 14 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz art. 32 ust. 2 Konstytucji.

Odmienne zaś potraktowanie okresu służby w organach bezpieczeństwa państwa, wymienionych w art. 2 ustawy lustracyjnej, dla celów obliczania wysokości świadczeń w tak różnych systemach emerytalnych nie może przesądzać o naruszeniu zasady równości. W art. 67 ust. 1 Konstytucja pozostawiła bowiem ustawodawcy swobodę kształtowania systemów emerytalnych, w tym systemów odrębnych. W tych ramach ustawodawcy przysługuje swoboda ustalania odrębnych zasad zaliczania okresów zatrudnienia, innych niż służba (praca), z tytułu której przysługuje prawo do świadczenia z systemu odrębnego, i zasad podwyższania z tego tytułu wysokości świadczeń.

Art. 15b ust. 1 pkt 1 u.z.e.f. jest zatem zgodny z art. 32 Konstytucji oraz art. 14 Konwencji.

W *petitum* wniosku jako wzorzec kontroli art. 15b ust. 1 pkt 1 u.z.e.f. Wnioskodawca wskazał również art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. NSZZ Policjantów nie przedstawił jednakże argumentacji uzasadniającej zarzut naruszenia praw wyrażonych w tym artykule Konwencji. Odnotować natomiast wypada, że przepis art. 15b ust. 1 pkt 1 u.z.e.f. dotyczy wskaźnika podstawy wymiaru świadczenia emerytalnego określonej tym przepisem grupy osób. Regulacja ta nie pozostaje zatem w związku z normami art. 6 Konwencji.

Z tego względu, postępowanie w zakresie kontroli art. 15b ust. 1 pkt 1 u.z.e.f., na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, podlega umorzeniu, z uwagi na niedopuszczalność orzekania, wobec niespełnienia wymogu uzasadnienia wniosku, niezależnie od nieadekwatności samego wzorca kontroli.

Kolejny z zaskarżonych przez NSZZ Policjantów przepisów, tj. art. 13a ust. 6 u.z.e.f., stanowi, że „do informacji, o której mowa w ust. 1, nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego”. Regulacji tej Wnioskodawca zarzuca naruszenie prawa do dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego (art. 78 Konstytucji) oraz wyrażonego w art. 77 ust. 2 Konstytucji zakazu zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Zarzut ten Związek Zawodowy opiera na twierdzeniu, że informacja, której dotyczy art. 13a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, jest, w istocie, decyzją administracyjną o charakterze konstytutywnym, dla której Konstytucja wymaga dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego oraz sądowej kontroli rozstrzygnięcia.

Odnosząc się do zarzutów kierowanych do art. 13a ust. 6 u.z.e.f., wypada na wstępie odnotować, że w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, prawo zaskarżania orzeczeń pierwszoinstancyjnych w postępowaniu administracyjnym stanowi istotny element sprawiedliwości proceduralnej. „Treścią tego postanowienia jest ustanowienie prawa stron każdego postępowania do uruchamiania procedury weryfikującej prawidłowość wszelkich rozstrzygnięć wydawanych przez organ działający w charakterze pierwszej instancji (A. Błaś, [w:] Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r., pod. red. J. Bocia, Wrocław 1998, s. 140). Materialną treścią prawa do zaskarżenia jest stworzenie stronom możliwości uruchomienia procedury służącej weryfikacji pierwszoinstancyjnego rozstrzygnięcia” [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 2008 r. w sprawie o sygn. P 57/07, OTK ZU(A) z 2008, Nr 10, poz.178].

Art. 78 Konstytucji – w zdaniu drugim – dopuszcza jednak możliwość ustawowego określenia wyjątków od zasady zaskarżalności orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki takie mogą polegać na wyłączeniu możliwości zaskarżenia danego rozstrzygnięcia podjętego w pierwszej instancji. Dlatego też, konstytucyjna ocena środków zaskarżenia „uwzględniać musi

całokształt unormowań determinujących przebieg danego postępowania. W szczególności konieczne jest zarówno odniesienie do rodzaju sprawy rozstrzyganej w danym postępowaniu, struktury i charakteru organów podejmujących rozstrzygnięcie, jak i wreszcie konsekwencji oddziaływania innych zasad i norm konstytucyjnych, w szczególności zaś konstytucyjnej zasady prawa do sądu” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 listopada 1999 r. w sprawie o sygn. SK 11/99, OTK ZU z 1999 r. Nr 7, poz. 158).

Zgodnie z art. 13a u.z.e.f., Instytut Pamięci Narodowej zobowiązany został do sporządzenia, na wniosek organu emerytalnego, na podstawie posiadanych akt osobowych informacji o przebiegu służby w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy lustracyjnej, wskazanych przez organ funkcyjny (art. 13a ust. 1 u.z.e.f.). Informacja ta, zgodnie z art. 13a ust. 3, zawiera następujące dane: 1) dane osobowe funkcjonariusza, w tym imiona, nazwisko, nazwisko rodowe, imię ojca oraz datę urodzenia; 2) wskazanie okresów służby w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy lustracyjnej; 3) informację, czy z dokumentów zgromadzonych w archiwach Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu wynika, że funkcjonariusz w tym okresie, bez wiedzy przełożonych, podjął współpracę i czynnie wspierał osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego.

Z kolei, zgodnie z art. 13a ust. 5 u.z.e.f., informacja ta jest równoważna z zaświadczeniem o przebiegu służby sporządzanym na podstawie akt osobowych przez właściwe organy służb, o których mowa w art. 12.

Z analizy przedstawionych przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, dotyczących sporządzanej przez Instytut Pamięci Narodowej informacji o przebiegu służby funkcjonariuszy, wynika, że informacja ta stanowi, w istocie, potwierdzenie - na podstawie akt osobowych - stanu faktycznego, dotyczącego przebiegu służby funkcjonariusza.

Zaświadczenia takiego (informacji) nie można uznać za akt administracyjny (decyzję) o charakterze konstytutywnym. Nie zmienia ono bowiem – *per se* – sytuacji prawnej byłego funkcjonariusza. Informacja o przebiegu służby funkcjonariusza stanowi jedynie dowód z akt osobowych funkcjonariusza w postępowaniu w sprawie ponownego ustalenia prawa do świadczenia oraz jego wysokości.

Zaświadczenie to nie jest rozstrzygnięciem sprawy z zakresu zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariusza.

Postępowaniem w tej sprawie jest postępowanie przed organem emerytalnym, w toku którego organ ten bada i ocenia całokształt sprawy. Organ emerytalny, w celu ustalenia okoliczności mających wpływ m. in. na ustalenie prawa do świadczenia lub jego wysokości, może wzywać i przesłuchiwać zainteresowanych, świadków, zwracać się do biegłych o wydanie opinii i do innych organów o dokonanie czynności związanych z toczącym się postępowaniem; żądać od osób zgłaszających wnioski o świadczenia przedstawiania dowodów uzasadniających prawo do świadczeń i ich wysokość; żądać od osób uprawnionych do świadczeń przedstawiania dowodów uzasadniających dalsze istnienie prawa do tych świadczeń oraz zawiadamiania o okolicznościach mających wpływ na prawo do świadczeń lub ich wysokość albo na wstrzymanie wypłaty tych świadczeń [art. 34 ust. 1 u.z.e.f. oraz § 20 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 października 2004 r. w sprawie trybu postępowania i właściwości organu w zakresie zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu i Państwowej Straży Pożarnej oraz ich rodzin (Dz. U. Nr 239, poz. 2404 ze zm.)].

W sprawie o ponowne ustalenie prawa do świadczenia oraz jego wysokości postępowanie zakończone powinno być niewątpliwie wydaniem decyzji przez organ emerytalny.

Decyzja w sprawie ponownego ustalenia prawa do świadczenia oraz wysokości świadczenia podlega zaś zaskarżeniu do sądu. W odwołaniu od decyzji może zostać podniesiona jej wadliwość, również ze względu na wadliwość dowodów, w tym w postaci zaświadczenia (art. 477<sup>10</sup> Kodeksu postępowania cywilnego). W toku postępowania sądowego, z zastosowaniem wszelkich środków dowodowych, może zatem nastąpić weryfikacja informacji, o której mowa w art. 13a u.z.e.f.

Ustawodawca nie pozbawił zatem osób, których dotyczy kwestionowane rozwiązanie, prawa zaskarżania informacji sporządzonej przez Instytut Pamięci Narodowej. Prawo zaskarżania tegoż zaświadczenia połączył bowiem z prawem do rozpoznania istoty sprawy przez sąd.

Takiego rozwiązania, w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, nie można uznać za naruszające prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, a przez to zamykające drogę do sądu.

Przepis art. 13a ust. 6 u.z.e.f. jest zatem zgodny z art. 78 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Ostatnim z zaskarżonych przepisów jest art. 3 ust. 2 ustawy nowelizującej. Przepis ten stanowi, że „w przypadku osób, w stosunku do których z informacji, o której mowa w art. 13a ustawy, o której mowa w art. 2, wynika, że pełniły służbę w latach 1944-1990 w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów, i które w dniu wejścia w życie ustawy otrzymują świadczenia przyznane na podstawie ustawy, o której mowa w art. 2, organ emerytalny właściwy według przepisów ustawy, o której mowa w art. 2, wszczyna z urzędu postępowanie w przedmiocie ponownego ustalenia prawa do



świadczeń i wysokości świadczeń, przy czym złożenie do sądu odwołania od decyzji organu emerytalnego nie wstrzymuje wykonania decyzji.”.

Art. 3 ust. 2 ustawy nowelizującej NSZZ Policjantów kwestionuje w zakresie, w jakim przepis ten dotyczy wyłączenia wstrzymania wykonania decyzji organu emerytalnego w przypadku wniesienia odwołania.

Zdaniem Wnioskodawcy, rozwiązanie to jest niezgodne z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, gdyż nadaje decyzji wydanej na podstawie tego przepisu ustawy nowelizującej rygor natychmiastowej wykonalności, który to rygor, ze względu na przyjęte w tejże ustawie rozwiązania, nie mieści się w rodzajowych podstawach rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji nieostatecznych, określonych w art. 108 k.p.a., a nadto stanowi ono dodatkową i nieuzasadnioną dolegliwość dla osób uprawnionych do świadczeń, ze względu na utrudnienie sądowej kontroli decyzji wobec spodziewanego masowego wpływ odwołań do sądu od decyzji wydanych przez organ emerytalny. Z treści przedstawionej przez Wnioskodawcę argumentacji zdaje się wynikać, że usunięcie z art. 3 ust. 2 ustawy nowelizującej kwestionowanej we wniosku części skutkowałoby możliwością pobierania świadczeń emerytalnych w dotychczasowej wysokości, do czasu uzyskania prawomocnego rozstrzygnięcia sądu ubezpieczeń społecznych.

Należy jednak zauważyć, że przepisy ustawy nowelizującej, w tym przepis art. 15b u.z.e.f. weszły w życie z dniem 16 marca 2009 r. Z tym dniem zatem nastąpiła zmiana stanu prawnego, skutkująca powstaniem okoliczności powodującej zmniejszenie wysokości świadczeń, również pobieranych na podstawie decyzji wydanych na podstawie przepisów dotychczasowych. Wejście w życie regulacji art. 15b u.z.e.f. uzasadniać mogłoby więc wstrzymanie wypłaty świadczenia, w części obejmującej jego zmniejszenie. Wówczas wypłata świadczenia wstrzymana byłaby poczynając od miesiąca przypadającego po miesiącu, w którym organ emerytalny wydał decyzję (art. 45 ust. 3 u.z.e.f.).

W art. 3 ust. 2 ustawy nowelizującej ustawodawca określił, że wniesienie odwołania nie wstrzymuje wykonania decyzji, co oznacza, jak się wydaje, że rozwiązaniem tym zastąpił konieczność wydawania przez organ emerytalny decyzji wstrzymujących wypłatę części świadczenia. Takiego rozwiązania nie można uznać za nadmierną ingerencję w prawo zaopatrzenia emerytalnego.

Odnosząc się natomiast do podniesionej we wniosku kwestii długości postępowania sądowego, wypada odnotować, że postępowanie sądowe w sprawach ubezpieczeń społecznych na gruncie Kodeksu postępowania cywilnego ukształtowane zostało jako postępowanie odrębne, charakteryzujące się szczególnymi regułami procesowymi, których celem jest zapewnić szybkiego, merytorycznego rozpoznania istoty sprawy.

W postępowaniu tym przewodniczący lub wyznaczony przez niego sędzia dokonuje bowiem wstępnego badania sprawy niezwłocznie po jej wniesieniu. Do usunięcia braków formalnych pisma wzywa się tylko wówczas, gdy braki te nie dadzą się usunąć w toku czynności wyjaśniających (art. 467 k.p.c.).

Termin rozprawy zaś, zgodnie z art. 471 k.p.c., powinien być wyznaczony tak, aby od daty zakończenia czynności wyjaśniających, a jeżeli nie podjęto tych czynności - od daty wniesienia pozwu lub odwołania, do rozprawy nie upłynęło więcej niż dwa tygodnie, chyba że zachodzą nie dające się usunąć przeszkody. Sąd pierwszej instancji odwołanie oddala, jeżeli nie ma podstaw do jego uwzględnienia (art. 477<sup>14</sup> § 1 k.p.c.). W razie uwzględnienia odwołania sąd zmienia zaskarżoną decyzję w całości lub w części i orzeka co do istoty sprawy (art. 477<sup>14</sup> § 2 k.p.c.).

Z kolei, sąd drugiej instancji, jeśli nie oddala apelacji, zmienia zaskarżony wyrok i orzeka co do istoty sprawy (art. 385 i art. 386 § 1 k.p.c.). Art. 477<sup>14a</sup> k.p.c. dopuszcza natomiast możliwość uchylecia nie tylko wyroku sądu pierwszej instancji, ale także poprzedzającej go decyzji organu rentowego, i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania bezpośrednio organowi rentowemu.

Na gruncie wskazanych przepisów Kodeksu postępowania cywilnego można zatem powiedzieć, że zapewnione zostało szybkie i merytoryczne rozpoznanie sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych, w tym również objętych wnioskiem NSZZ Policjantów.

Nie można zatem podzielić zarzutu niezgodności art. 3 ust. 2 ustawy nowelizującej z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Z powyższych względów, przedstawiam stanowisko jak na wstępie.

z upoważnienia  
PROKURATORA GENERALNEGO

  
Andrzej Pogorzelski  
Zastępca Prokuratora Generalnego