



Warszawa, dnia 26 września 2011 r.

**PG VIII TK 29/11**

**(P 14/11)**

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wol. dnia	27. 09. 2011
L.dz. ....	L. zał. ....

**TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY**

W związku z pytaniem prawnym Sądu Apelacyjnego – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie, czy art. 46 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67 ze zm.) w zakresie, w jakim w sytuacji wstrzymania wypłaty świadczenia z zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy z tego względu, że nie może być ono doręczone z przyczyn niezależnych od organu rentowego, nie przewidują wznowienia wypłaty tego świadczenia od miesiąca wstrzymania jego wypłaty, jednakże za okres nie dłuższy niż 3 lata poprzedzające bezpośrednio miesiąc, w którym zgłoszono wiosek o wznowienie wypłaty, są zgodne z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwości społecznej oraz wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasadą równości wobec prawa

- 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:

art. 46 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67 ze zm.) w zakresie, w jakim, w sytuacji wstrzymania wypłaty świadczenia z zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych z tego powodu, że nie może być ono doręczone z przyczyn niezależnych od organu rentowego, nie przewidują wznowienia wypłaty tego świadczenia od miesiąca wstrzymania jego wypłaty, jednakże za okres nie dłuższy niż 3 lata poprzedzające bezpośrednio miesiąc, w którym zgłoszono wiosek o wznowienie wypłaty, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

### Uzasadnienie

W powołanym pytaniu prawnym Sąd Apelacyjny – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie przedstawił wątpliwości co do konstytucyjności art. 46 ust. 1 i 2 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 o emeryturach policyjnych lub u.z.e.f.) w zakresie opisanym w *petitum* pytania prawnego.

Pytanie to sformułowane zostało na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

Decyzją z dnia      maja 2005 r. Zakład Emerytalno-Rentowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji ustalił dla A                      S., zwolnionego ze służby funkcjonariusza Państwowej Straży Pożarnej, prawo do emerytury policyjnej w wysokości      % podstawy wymiaru, poczynając od dnia 1 maja 2005 r.

Emerytura, zgodnie z dyspozycją zainteresowanego, była wypłacana A                      S. na osobisty rachunek bankowy, wskazany we wniosku o przyznanie świadczenia. Od sierpnia 2006 r. przelewy dokonywane na ten rachunek były przez bank zwracane do organu emerytalnego, z uwagi na to, że rachunek ten stał się nieczynny. W tej sytuacji Zakład Emerytalno-Rentowy MSWiA podjął czynności zmierzające do ustalenia adresu A                      S., pod który świadczenie mogłoby być przekazywane. W wyniku tych czynności organ emerytalny ustalił, że A                      S. z dniem      lipca 2006 r. został wymeldowany z pobytu stałego pod adresem podanym we wniosku o przyznanie emerytury i że brak jest danych o jego nowym adresie zamieszkania.

Pismem z dnia      października 2006 r., wysłanym pod dotychczasowy adres zamieszkania A                      S. (wskazany jako adres korespondencyjny), organ emerytalny zwrócił się do zainteresowanego o podanie aktualnego adresu dla doręczeń, pod rygorem wydania decyzji o zawieszeniu prawa do emerytury i wstrzymaniu jej wypłaty. Przesyłka ta została zwrócona z adnotacją „adresat wyprowadził się”.

Decyzją z dnia      listopada 2006 r., wydaną na podstawie art. 45 ust. 1 pkt 2 lit. b i ust. 2 pkt 2 ustawy o emeryturach policyjnych, Zakład Emerytalno-Rentowy MSWiA wstrzymał wypłatę emerytury A                      S., poczynając od dnia 1 sierpnia 2006 r., z uwagi na brak możliwości doręczenia świadczenia. Decyzję tę organ wysłał pod dotychczasowy adres zamieszkania

zainteresowanego. Przesyłka ta została zwrócona z adnotacją „adresat wyprowadził się. Nie pozostawił adresu”.

W dniu kwietnia 2007 r. A S. pisemnie zwrócił się do organu emerytalnego o przekazanie informacji o dochodach uzyskanych przez niego w 2006 r. oraz o wysokości zaliczek pobranych na poczet podatku dochodowego za ten rok podatkowy. Zainteresowany podał także swój nowy adres do korespondencji (wraz z nazwiskiem innej osoby). W odpowiedzi na to pismo organ przekazał A S. żądane informacje oraz poinformował o dokonanej zmianie jego adresu korespondencyjnego.

Następnie, w dniu września 2009 r. A S. złożył wniosek o przekazywanie emerytury na podany przez niego rachunek bankowy.

Decyzją z dnia września 2009 r., wydaną na podstawie art. 46 ust. 1 ustawy emerytalnej, organ emerytalny wznowił – od dnia 1 września 2009 r. – wypłatę emerytury A S.

Sąd Okręgowy – Sąd Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie, wyrokiem z dnia kwietnia 2010 r., sygn. akt , oddalił odwołanie A S. od wymienionej decyzji organu emerytalnego, w którym to odwołaniu zainteresowany domagał się jej zmiany, polegającej na zmianie daty wznowienia wypłaty emerytury z dnia 1 września 2009 r. na dzień jej wstrzymania, tj. dzień 1 sierpnia 2006 r.

Sąd Okręgowy stwierdził, że decyzja z dnia listopada 2006 r., wstrzymująca wypłatę emerytury A S. od sierpnia 2006 r., nie była dotknięta błędem organu emerytalnego, gdyż zainteresowany przyczynił się do zaistniałej w sprawie sytuacji. A S. w sierpniu 2006 r. wyjechał bowiem za granicę, o czym nie informował organu emerytalnego, zaś kartę płatniczą, uprawniającą do wypłaty gotówki z jego rachunku bankowego, pozostawił konkubinie. Po powrocie do kraju w 2007 r. nie interesował się stanem rachunku bankowego, a o jego zamknięciu dowiedział się w 2009 r. Sąd Okręgowy przyjął, że skoro A S. przyczynił się do zaistniałej sytuacji, to organ

emerytalny nie może ponosić konsekwencji zachowania emeryta. W tej sytuacji, wznowienie wypłaty emerytury zainteresowanemu nie mogło nastąpić na podstawie art. 46 ust. 2 ustawy o emeryturach policyjnych, przewidującym wypłatę świadczenia za okres poprzedzający wznowienie wypłaty, nie dłuższy niż 3 lata, jeśli jej wstrzymanie nastąpiło na skutek błędu organu emerytalnego.

Rozpoznając apelację A S. od wyroku Sądu pierwszej instancji, Sąd Apelacyjny – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie powziął wątpliwość, czy regulacje art. 46 ust. 1 i 2 ustawy o emeryturach policyjnych, w zakresie, w jakim nie przewidują wznowienia wypłaty świadczenia od miesiąca wstrzymania jego wypłaty, lecz za okres nie dłuższy niż 3 lata poprzedzające bezpośrednio miesiąc złożenia wniosku o wznowienie wypłaty, wówczas, gdy wstrzymanie wypłaty emerytury policyjnej uzasadnione było niemożnością jej doręczenia z przyczyn nieleżących po stronie organu emerytalnego, są zgodne z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji.

Naruszenie, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, zasady równości przez kwestionowane przepisy, zdaniem Sądu pytającego, wyraża się w tym, że ustawodawca, w opisanym wyżej zakresie, zróżnicował sytuację prawną osób pobierających świadczenia z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych oraz osób uzyskujących świadczenia z policyjnego systemu zaopatrzenia emerytalnego.

Emeryci objęci systemem powszechnym, w stosunku do których została wydana przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych decyzja o wstrzymaniu wypłaty świadczenia z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z powodu niemożności jego doręczenia z przyczyn niezależnych od organu, zgodnie z art. 135 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 ze zm.), zwanej dalej ustawą emerytalną, po podjęciu przez ZUS wypłaty świadczeń bieżących mogą uzyskać również świadczenia niewypłacone – za okres poprzedzający bezpośrednio miesiąc, w którym złożyli wniosek o wznowienie wypłaty świadczenia, nie

dłuższy niż 3 lata. Znajdujący się w takiej samej sytuacji świadczeniobiorcy objęci policyjnym systemem zaopatrzenia emerytalnego nie mogą natomiast odzyskać niewypłaconych im świadczeń.

Sąd pytający podkreśla, że, pomimo zawartego w art. 11 u.z.e.f. odesłania do stosowania, w sprawach nieuregulowanych w ustawie o emeryturach policyjnych, odpowiednich przepisów ustawy emerytalnej, to art. 135 ust. 2 tamtej ustawy nie może znaleźć zastosowania w sprawach wznowienia wypłaty świadczeń z policyjnego systemu zaopatrzenia emerytalnego. Materia, dotycząca wznowienia wypłaty wstrzymanych świadczeń, została bowiem kompleksowo uregulowana w art. 46 u.z.e.f.

W art. 46 ust. 1 i 2 ustawy o emeryturach policyjnych ustawodawca zatem, zdaniem Sądu pytającego, zróżnicował sytuację prawną podmiotów, charakteryzujących się wspólnymi cechami, którymi są w omawianym wypadku: posiadanie przez zainteresowaną osobę statusu emeryta (rencisty) oraz dochodzenie wznowienia wypłaty świadczeń, która została wstrzymana z powodu niemożności ich doręczenia z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego.

Różne potraktowanie świadczeniobiorców objętych powszechnym systemem emerytalnym oraz emerytów (rencistów) policyjnych, w ocenie Sądu, nie spełnia warunków dopuszczalności różnicowania sytuacji prawnej podmiotów podobnych, formułowanych w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Wprowadzone zróżnicowanie nie służy bowiem urzeczywistnieniu wartości konstytucyjnych, a zwłaszcza zasady sprawiedliwości społecznej. Ponadto, o ile zróżnicowane podstawy nabycia prawa do świadczeń z systemu powszechnego i z odrębnego policyjnego systemu emerytalnego mogą mieć miejsce do czasu pozostawania funkcjonariusza w służbie, o tyle później, zdaniem Sądu, osoba, która nabyła prawo do emerytury (renty), staje się

emerytem (rencistą) i dlatego powinna podlegać ogólnym regulacjom dotyczącym tej grupy osób.

Celem regulacji przewidującej prekluzję żądania wypłaty świadczenia, wstrzymanej z powodu niemożności jego doręczenia z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego, jest zdyscyplinowanie świadczeniobiorców do szybkiego usunięcia przeszkód w skutecznym doręczeniu im emerytury (renty). Przewidziana w kwestionowanych przepisach dla emerytów i rencistów policyjnych „szczególna sankcja”, w postaci niemożności odzyskania niewypłaconych im świadczeń, jest jednak zbyt dotkliwa, skoro, znajdujące się w takiej samej sytuacji, osoby pobierające świadczenia z systemu powszechnego, na mocy art. 135 ust. 2 ustawy emerytalnej, mogą uzyskać kwoty niewypłaconych im emerytur (rent) za okres ostatnich trzech lat.

Z uwagi na przedmiot sprawy zawisłej przed Sądem, w związku z którą zainicjowane zostało niniejsze postępowanie, oraz charakter zarzutów sformułowanych przez Sąd Apelacyjny w Warszawie pod adresem art. 46 ust. 1 i 2 ustawy o emeryturach policyjnych, merytoryczne odniesienie się do problemu przedstawionego przez Sąd pytający poprzedzić należy rozważeniem przedmiotowego zakresu kontroli, dopuszczalnego w trybie niniejszego pytania prawnego.

Zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy o emeryturach policyjnych, „[w] razie ustania przyczyny powodującej wstrzymanie wypłaty świadczeń wypłatę wznawia się od miesiąca, w którym przyczyna ta ustała, nie wcześniej jednak niż od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek o wznowienie wypłaty lub wydano decyzję z urzędu, z zastrzeżeniem ust. 2.”.

Z kolei, ustęp 2 tego artykułu ustawy stanowi, że „[j]eżeli wstrzymanie wypłaty świadczeń nastąpiło na skutek błędu organu emerytalnego, wypłatę wznawia się poczynając od miesiąca, w którym ją wstrzymano, jednak za okres

nie dłuższy niż trzy lata wstecz, licząc od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek o wznowienie wypłaty lub wydano decyzję z urzędu.”.

Wypłatę świadczeń, tj. wypłatę emerytury lub renty albo dodatków, zasiłków i świadczeń pieniężnych, o których mowa w art. 25, wstrzymuje się, zgodnie z art. 45 ust. 1 u.z.e.f., w sytuacji, gdy:

- „1) powstaną okoliczności uzasadniające zawieszenie prawa do świadczeń lub ustanie tego prawa;
- 2) okaże się, że:
  - a) wskutek zbiegu prawa do świadczeń osobie uprawnionej przysługuje świadczenie wyższe lub przez nią wybrane,
  - b) świadczenia nie mogą być doręczone z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego,
  - c) prawo do świadczeń nie istniało;
- 3) osoba pobierająca świadczenie, mimo pouczenia lub żądania organu emerytalnego, nie przedłoży dowodów uzasadniających dalsze istnienie prawa do świadczeń.”.

Z art. 46 ust. 1 i 2 ustawy o emeryturach policyjnych wynika zatem, że warunkami wznowienia przez organ emerytalno-rentowy wypłaty świadczenia są: ustanie przyczyny, dla której została ona wstrzymana, oraz złożenie przez świadczeniobiorcę wniosku o wznowienie wypłaty.

Przepis art. 46 ust. 1 tej ustawy wyraża jednocześnie ogólną regułę, że po wznowieniu wypłaty zainteresowany może otrzymać jedynie świadczenia bieżące – poczynając od miesiąca, w którym złożył stosowny wniosek.

Adresatami tego przepisu są wszystkie osoby pobierające świadczenia z policyjnego systemu zaopatrzenia emerytalnego, w tym te, którym wypłata świadczeń została wstrzymana z powodu niemożności ich doręczenia z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego.

Jedyny wyjątek od wymienionej zasady wypłaty po wznowieniu tylko świadczeń bieżących przewidziany jest w art. 46 ust. 2 u.z.e.f. i dotyczy on tylko



tych osób, w stosunku do których decyzja o wstrzymaniu wypłaty została wydana na skutek błędu organu emerytalnego. Dla tej grupy podmiotów wznowienie wypłaty obejmuje również świadczenia niewypłacone – za okres od miesiąca, w którym wypłata została wstrzymana, lecz nie dłuższy niż 3 lata wstecz od dnia złożenia wniosku.

Z opisanego przez Sąd zakresu zaskarżenia obu wymienionych przepisów wynika, że przedstawiony w pytaniu prawnym problem dotyczy oceny, czy ustawodawca, regulując w ustawie o emeryturach policyjnych instytucję wznowienia wypłaty, naruszył zasadę równości przez to, że osoby, którym wypłata świadczeń została wstrzymana z powodu niemożności ich doręczenia, potraktował w taki sam sposób jak inne podmioty, w stosunku do których wydana została decyzja o wstrzymaniu wypłaty z innych przyczyn niezależnych od organu emerytalnego, niż określone w art. 45 ust. 1 pkt 2 lit. b u.z.e.f., i nie wprowadził, takiego samego jak w art. 135 ust. 2 ustawy emerytalnej, odstępstwa od przewidzianej w art. 46 ust. 1 u.z.e.f. ogólnej reguły wypłaty wstrzymanych świadczeń.

Można byłoby zatem powiedzieć, że przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest to, że regulacja kręgu adresatów uprawnionych do wznowienia wypłaty świadczeń od dnia jej wstrzymania jest regulacją niepełną (art. 46 ust. 2 u.z.e.f.).

W niniejszej sprawie sytuacja prawna omawianej grupy osób, objętych policyjnym systemem zaopatrzenia emerytalnego, nie jest jednak konfrontowana z sytuacją prawną osób, które uzyskały decyzje o wznowieniu wypłaty świadczeń z policyjnego systemu emerytalnego, wstrzymanych z powodu błędu organu emerytalnego (art. 46 ust. 2 u.z.e.f.), lecz z sytuacją osób pobierających świadczenia z powszechnego systemu ubezpieczeniowego, którym również wstrzymano wypłatę emerytury z takiego samego powodu, jak A S., wnoszącemu odwołanie w sprawie, w związku z którą powstało niniejsze pytanie prawne (art. 135 ust. 2 ustawy emerytalnej).

W tej sytuacji zatem, skoro zarzut dotyczy pominięcia, w regulacjach ustawy o emeryturach policyjnych, zasad wznowienia wypłaty dla grupy świadczeniobiorców policyjnych, znajdujących się w takiej samej sytuacji, jak świadczeniobiorcy objęci powszechnym systemem emerytalno-rentowym (cecha relewantna), to ocenie w płaszczyźnie zasady równości może podlegać kompleksowe rozwiązanie tych reguł, przewidziane w art. 46 ust. 1 i 2 u.z.e.f.

Wypada też zauważyć, że zakwestionowane przez Sąd pytający przepisy określają zasady wznowienia wypłaty wszystkich świadczeń z zaopatrzeniowego systemu emerytalnego, przysługujących funkcjonariuszom wszystkich służb mundurowych wymienionych w tej ustawie, zaś sprawa, będąca przedmiotem postępowania przed Sądem Apelacyjnym w Warszawie, dotyczy wstrzymania wypłaty emerytury byłemu funkcjonariuszowi Straży Pożarnej.

Problem przedstawiony przez Sąd pytający dotyczy jednak szerszego zagadnienia – wznowienia wypłaty nie tylko emerytury, ale również innych świadczeń przysługujących funkcjonariuszom z policyjnego systemu zaopatrzenia emerytalnego, i to nie tylko byłym funkcjonariuszom Straży Pożarnej, ale także funkcjonariuszom innych służb mundurowych.

W takich sytuacjach, gdy problem konstytucyjny, dotyczący braku korelacji między przepisami ustawy o emeryturach policyjnych i ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, przedstawiony w pytaniu prawnym, miał charakter ogólny, Trybunał Konstytucyjny dopuszczał możliwość dokonania konstytucyjnej oceny kwestionowanych przepisów w zakresie wskazywanym przez sądy [*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 kwietnia 2008 r. w sprawie o sygn. P 9/06, OTK ZU (A) z 2008 r. Nr 3, poz. 43].

Wydaje się, iż również w niniejszej sprawie można uznać, że art. 46 ust. 1 i 2 ustawy o emeryturach policyjnych może podlegać ocenie w zakresie

wskazanym w pytaniu prawnym, a tym samym, że spełniona została przesłanka funkcjonalna pytania prawnego Sądu Apelacyjnego w Warszawie.

Podzielić należy zarzuty sformułowane przez Sąd pytający pod adresem kwestionowanego rozwiązania ustawy o emeryturach policyjnych. W uzupełnieniu przedstawionej w pytaniu prawnym argumentacji, podnieść należy, co następuje.

Wypada na wstępie odnotować, że 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 [*vide* - wyrok z dnia 24 października 2005 r. w sprawie o sygn. P 13/04, OTK ZU (A) z 2005 r. Nr 9, poz. 102]. Zasada ta nie ma charakteru absolutnego i 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 [*vide* - wyrok z dnia 3 lipca 2007 r. w sprawie o sygn. SK 1/06, OTK ZU (A) z 2007 r. Nr 7, poz. 73].

Osoby objęte policyjnym systemem zaopatrzenia emerytalnego, którym wypłata świadczeń została wstrzymana decyzją Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA z powodu niemożności ich doręczenia z przyczyn niezależnych od tego organu, a następnie wznowiona po ustaniu tej przyczyny, charakteryzują się

takimi samymi cechami jak świadczeniobiorcy objęci powszechnym systemem ubezpieczenia społecznego, o których mowa w art. 135 ust. 2 ustawy emerytalnej. Mają oni bowiem również ustalone prawo do świadczeń emerytalno-rentowych, wypłata tych świadczeń została wstrzymana przez organ emerytalno-rentowy z tego powodu, że nie mogą być one doręczone z przyczyn niezależnych od tego organu, a następnie, po ustaniu przyczyny wstrzymania wypłaty i po złożeniu przez zainteresowanego wniosku, wypłata została podjęta przez organ emerytalno-rentowy.

W art. 46 ust. 1 ustawy o emeryturach policyjnych ustawodawca zaś, niewątpliwie w sposób niekorzystny, w porównaniu do osób objętych powszechnym systemem emerytalno-rentowym, potraktował osoby pobierające świadczenia z policyjnego systemu zaopatrzenia emerytalnego.

Zgodnie bowiem z art. 135 ust. 2 ustawy emerytalnej, „[w] przypadkach określonych w art. 134 ust. 1 pkt 5 wypłatę świadczenia wznawia się od miesiąca, w którym ją wstrzymano, jednak za okres nie dłuższy niż 3 lata poprzedzające bezpośrednio miesiąc, w którym zgłoszono wniosek o wznowienie wypłaty”.

Art. 134 ust. 1 pkt 5 tej ustawy stanowi zaś, że „[w]ypłatę świadczeń wstrzymuje się, jeżeli świadczenia nie mogą być doręczone z przyczyn niezależnych od organu rentowego”.

Przewidziana w art. 134 ust. 1 pkt 5 ustawy emerytalnej podstawa wstrzymania wypłaty świadczeń z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych jest zatem tożsama z podstawą wstrzymania wypłaty świadczeń osobom uzyskującym je z policyjnego systemu zabezpieczenia społecznego, określoną w art. 45 ust. 1 pkt 2 lit. b u.z.e.f. Tożsame są również warunki wznowienia wypłaty w omawianym wypadku – ustanie przyczyny wstrzymania wypłaty oraz złożenie stosownego wniosku (art. 46 ust. 1 u.z.e.f. i art. 135 ust. 2 ustawy emerytalnej).

Mimo tożsamości wskazanych podstaw wstrzymania wypłaty oraz tożsamości warunków jej wznowienia dla osób pobierających świadczenia z systemu powszechnego i z systemu odrębnego, osoby objęte policyjnym systemem zaopatrzenia emerytalnego, po ustaniu przyczyny, dla której wypłata została wstrzymana, nie mogą „odzyskać” niewypłaconych im świadczeń.

Zastosowane kryterium, prowadzące do niekorzystnego potraktowania w art. 46 ust. 1 i 2 u.z.e.f. osób objętych policyjnym systemem zaopatrzenia emerytalnego, stanowi to, że uzyskują one świadczenia z odrębnego systemu emerytalnego, korzystniejszego niż system przewidziany dla ogółu obywateli.

Kryterium to, w zakresie omawianej regulacji, dotyczącej miesiąca, od którego następuje wznowienie wypłaty przez organ emerytalno-rentowy świadczeń (miesiąc wydania decyzji o wstrzymaniu wypłaty w powszechnym systemie emerytalnym, lecz za okres nie dłuższy niż 3 lata wstecz, oraz miesiąc wydania decyzji o wznowieniu wypłaty w policyjnym systemie emerytalnym) ocenić należy jako nieprawidłowo dobrane.

Policyjny system zaopatrzenia emerytalnego, uregulowany ustawą o emeryturach policyjnych dla funkcjonariuszy Policji i innych służb mundurowych, jest, oczywiście, systemem odrębnym, opartym na innych zasadach niż powszechny system emerytalny. Jest to niewątpliwie system korzystniejszy niż system przewidziany dla ogółu obywateli. Prawo do świadczenia emerytalnego z policyjnego systemu emerytalnego związane bowiem 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, jak w systemie powszechnym. Inne są też zasady obliczania wysokości świadczenia, w tym podstawa wymiaru emerytury, której dla funkcjonariuszy służb mundurowych nie stanowi, ogólnie mówiąc, wielkość kapitału zgromadzonego w funduszu emerytalnym, lecz uposażenie należne na ostatnio zajmowanym stanowisku (art. 5 ust. 1 u.z.e.f.). 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).

Istnienie odrębnych systemów emerytalnych, w tym systemu zaopatrzeniowego dla funkcjonariuszy służb mundurowych, korzystniejszych niż powszechny system emerytalny, jak wskazywał w dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, nie budzi konstytucyjnych zastrzeżeń. Istnienie takich systemów znajduje bowiem uzasadnienie m. in. w szczególnych warunkach pełnienia służby, jak np. dyspozycyjność, nielimitowany czas pracy, podległość służbowa, które związane są również z bezpośrednim narażaniem życia i zdrowia, i służy zapewnieniu poczucia bezpieczeństwa socjalnego funkcjonariuszom tych służb. Przyjęcie jednolitych rozwiązań nie byłoby natomiast, jak wskazywał Trybunał Konstytucyjny, sprawiedliwe, skoro istnieją obiektywne różnice w sytuacji zawodowej, ekonomicznej i społecznej osób uprawnionych do świadczeń [*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lutego 2001 r. w sprawie o sygn. SK 14/00, OTK ZU z 2001 r. Nr 2, poz. 31).

O ile więc charakter i warunki pełnienia służby mogą stanowić uzasadnienie dla korzystniejszych zasad nabywania prawa do świadczeń emerytalno-rentowych przez poszczególne grupy zawodowe i ich wysokości niż w systemie powszechnym, o tyle, jak trafnie wskazuje Sąd pytający, osoby, które pobierają emeryturę z takiego systemu, stają się emerytami i, co do zasady, powinny podlegać regulacjom ogólnym, dotyczącym wszystkich emerytów.

Nie oznacza to, oczywiście, że skoro odrębny system emerytalny jest systemem korzystniejszym niż system przewidziany dla ogółu obywateli, to konstytucyjnie niedopuszczalne jest wprowadzenie jakichkolwiek regulacji mniej korzystnych dla osób korzystających z systemów odrębnych od tych

przewidzianych w systemie powszechnym. Takie mniej korzystne rozwiązania dla osób, które zakończyły aktywność zawodową i korzystają ze świadczeń realizujących ich prawo wyrażone w art. 67 ust. 1 Konstytucji, powinny jednakże zawsze mieć swoje uzasadnienie. Jako przykład można wskazać regulacje art. 105 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.) czy art. 49c ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2008 r. Nr 7, poz. 39 ze zm.), wprowadzające zakaz podejmowania określonego zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej przez sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku bez zgody przełożonego, które uzasadnione są m. in. specyfiką stanu spoczynku jako stanu pozostawania w stosunku służbowym bez obowiązku świadczenia pracy.

W przypadku omawianej regulacji art. 46 ust. 1 i 2 u.z.e.f., uniemożliwiającej, na takich samych zasadach jak w art. 135 ust. 2 ustawy emerytalnej, wznowienie wypłaty świadczeń od dnia jej wstrzymania osobom, którym świadczenia te nie zostały doręczone z przyczyn niezależnych od organu rentowego, ani na gruncie ustawy o emeryturach policyjnych, ani na gruncie ustaw regulujących stosunki służbowe funkcjonariuszy poszczególnych służb mundurowych, do których ustawa o emeryturach policyjnych ma zastosowanie, nie można znaleźć uzasadnienia dla wprowadzonego zróżnicowania.

Nie pozostaje ono bowiem w racjonalnym związku z celami, dla których utworzony został omawiany odrębny system emerytalny.

Dla krytycznej oceny kwestionowanego rozwiązania znaczenie ma również i to, że w okresie wstrzymania wypłaty świadczeń z powodu niemożności ich doręczenia, zarówno świadczeniobiorca objęty powszechnym, jak i odrębnym systemem emerytalnym, nadal spełnia wszystkie ustawowe warunki nabycia prawa do świadczenia. „Niemożność doręczenia świadczenia” nie stanowi, co oczywiste, ani przesłanki zawieszenia prawa do świadczeń, ani, tym bardziej, utraty prawa do nich.

W przypadku omawianej regulacji ustawy o emeryturach policyjnych niemożność odzyskania przez emerytów (rencistów) niewypłaconych im świadczeń prowadzi jednak do takich skutków, jakie mają miejsce w sytuacji zawieszenia prawa do świadczenia, gdyż nie mogą odzyskać, choćby częściowo, środków niewypłaconych im w okresie wstrzymania wypłaty.

Na gruncie ustawy emerytalnej niemożność doręczenia świadczenia, z powodu niezależnego od organu emerytalnego, jest natomiast traktowana jako istnienie „technicznej przeszkody” w przekazaniu środków finansowych osobie uprawnionej, z powodów istniejących po jej stronie.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że wstrzymanie wypłaty świadczeń z tego powodu następuje najczęściej z takich przyczyn, jak np. podanie błędnego adresu czy jego zmiana lub brak adresata w domu z powodu dłuższego pobytu w szpitalu czy wyjazdu za granicę. „[W] takich sytuacjach organ rentowy przekazuje świadczenie do depozytu do czasu ustąpienia przeszkód w doręczeniu emerytury/renty (za I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia....* s. 181)” (K. Antonów, M. Bartnicki, B. Sucharski, *Komentarz do art. 134 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*, ABC 2009, system informatyczny Lex).

Takie same faktyczne przyczyny stanowią zapewne w praktyce podstawę wstrzymywania wypłaty świadczeń przez Zakład Emerytalno-Rentowy MSWiA, na podstawie art. 45 ust. 1 pkt 2 lit. b u.z.e.f., na co wskazuje również sprawa zawisła przed Sądem pytającym.

W przypadku tej grupy osób zaistnienie podobnych przeszkód, uniemożliwiających uprawnionym odebranie świadczeń, na gruncie ustawy o emeryturach policyjnych – odmiennie niż w systemie powszechnym – prowadzi do ujemnych dla nich konsekwencji, podobnych do sytuacji utraty czy też zawieszenia prawa do świadczeń.

Takie rozwiązanie, jak słusznie podkreśla Sąd pytający, trudno jest uznać za spełniające wymaganie proporcjonalności zróżnicowania. Skoro bowiem



ustawodawca w art. 135 ust. 2 ustawy emerytalnej umożliwił świadczeniobiorcom uzyskanie niewypłaconych im środków finansowych, wyprowadzając ograniczenie do 3 lat wstecz okresu dochodzenia świadczeń, którego celem jest zdyscyplinowanie świadczeniobiorców do szybkiego usunięcia przeszkód, uniemożliwiających przekazanie im przez organ emerytalno-rentowy świadczeń, to trudno jest ustalić, czemu służyć ma pozbawienie świadczeń osób objętych odrębnym systemem, znajdujących się takiej samej sytuacji, jak obywatele objęci systemem powszechnym.

Dla ustawowych zasad wznowienia wypłaty świadczeń emerytalno-rentowych, wstrzymanej z przyczyn niemożności ich doręczenia, to, z jakiego systemu emerytalnego są one wypłacane, nie powinno mieć znaczenia prawnego. Świadczenia te, niezależnie od tego, czy są wypłacane z systemu powszechnego, czy z systemu odrębnego, służyć mają zaspokojeniu potrzeb życiowych obywateli w warunkach obniżonej zdolności zarobkowania z powodu wieku biologicznego lub z powodu choroby lub inwalidztwa (art. 67 ust. 1 Konstytucji). Jeśli zatem, w omawianym wypadku – na gruncie regulacji ustawy o emeryturach policyjnych i ustawy emerytalnej – nie dochodzi do zawieszenia (utrąty) prawa do świadczeń, to dla realizacji art. 67 ust. 1 Konstytucji nie powinno mieć znaczenia to, czy świadczenia są wypłacane z systemu powszechnego, finansowanego przez wszystkich ubezpieczonych, czy też z systemów odrębnych, finansowanych z budżetu państwa, skoro oba te systemy są finansowane ze środków publicznych i służą tym samym celom.

Wprowadzonego w kwestionowanych przez Sąd przepisach ustawy o emeryturach policyjnych zróżnicowania sytuacji prawnej osób pobierających świadczenia z powszechnego systemu emerytalnego i z policyjnego systemu zaopatrzenia emerytalnego nie można zatem uznać za realizujące cele zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 Konstytucji) ani ogólne cele ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy służb mundurowych.

Z przedstawionych względów, zakwestionowane przez Sąd Apelacyjny w Warszawie rozwiązanie art. 46 ust. 1 i 2 u.z.e.f. ocenić należy jako niezgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Wprowadzonego zróżnicowania sytuacji prawnej osób pobierających świadczenia z policyjnego systemu zaopatrzenia emerytalnego i osób objętych powszechnym systemem emerytalnym, w zakresie kwestionowanym przez Sąd pytający, nie można tym samym uznać za rozwiązanie sprawiedliwe.

Z uwagi na to, że zasada równości została ściśle powiązana z zasadą sprawiedliwości, należy stwierdzić, iż niezgodność kwestionowanej regulacji z art. 32 ust. 1 Konstytucji przesądza o jej niezgodności również z art. 2 Konstytucji.

Z powyższych względów, przedstawiam stanowisko jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego  
*Robert Hernand*  
Zastępca Prokuratora Generalnego