

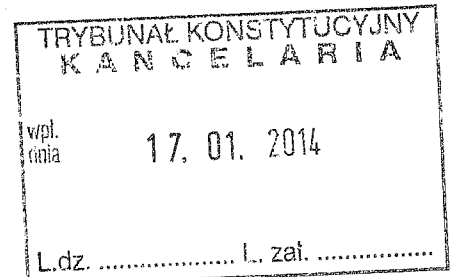


SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 17 stycznia 2014 r.

Sygn. akt K 21/13

BAS-WPTK-1544/13



**Trybunał Konstytucyjny**

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Prokuratora Generalnego z 29 maja 2013 r. (sygn. akt K 21/13), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 666 ze zm.) w zakresie, w jakim przewiduje wznowienie wypłaty świadczeń pieniężnych od miesiąca, w którym ustała przyczyna powodująca wstrzymanie ich wypłaty, nie wcześniej jednak niż od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek o wznowienie wypłaty lub wydano decyzję z urzędu, w warunkach, gdy świadczenia nie mogły być doręczone z przyczyn niezależnych od wojskowego organu emerytalnego, **jest niezgodny** z art. 2 Konstytucji.

## Uzasadnienie

### **I. Przedmiot kontroli**

1. Prokurator Generalny (dalej: wnioskodawca albo PG) podważa domniemanie konstytucyjności art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 666 ze zm.; dalej: u.z.e.ż.). Przepis ten posiada następujące brzmienie:

„W razie ustania przyczyny powodującej wstrzymanie wypłaty świadczeń wypłatę wznowia się od miesiąca, w którym ustąpiła ta przyczyna, nie wcześniej jednak niż od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek o wznowienie wypłaty lub wydano decyzję z urzędu, z zastrzeżeniem ust. 2”.

Ustęp 2 ww. artykułu, do którego odsyła zakwestionowany przepis, stanowi:

„Jeżeli wstrzymanie wypłaty świadczeń nastąpiło na skutek błędu organu emerytalnego, wypłatę wznowia 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”.

2. Zgodnie z art. 2 u.z.e.ż., w ramach zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy przysługują m.in. następujące świadczenia pieniężne: a) emerytura wojskowa (art. 12 i n. u.z.e.ż.), b) wojskowa renta inwalidzka (art. 19 u.z.e.ż.), c) wojskowa renta rodzinna (art. 23 u.z.e.ż.), d) dodatki do emerytury lub renty – dodatek pielęgnacyjny i dodatek dla sierot zupełnych na zasadach i w wysokości określonych w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 ze zm.; dalej: u.e.r.; art. 25 u.z.e.ż.). Wypłata tych świadczeń może zostać wstrzymana. Okoliczności uzasadniające wstrzymanie wypłaty emerytury albo renty, a także świadczeń wskazanych w art. 25 u.z.e.ż. zostały ustalone w art. 44 ust. 1 u.z.e.ż. Jedną z nich jest niemożność doręczenia świadczenia z przyczyn niezależnych od wojskowego organu emerytalnego (art. 44 ust. 1 pkt 2 lit. b u.z.e.ż.). Wypłatę świadczenia wstrzymuje się poczynając od miesiąca, za który przysługiwało świadczenie niedoręczone (art. 44 ust. 2 u.z.e.ż.). Artykuł 45 ust. 1 u.z.e.ż. ustanawia ogólną zasadę rozpoczęcia ponownej wypłaty świadczenia po ustaniu przyczyny jego

wstrzymania, jednakże nie wcześniej niż od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek o wznowienie wypłaty lub wydano decyzję z urzędu. Przepis ten nie uwzględnia możliwości wstecznej wypłaty świadczenia i ma zastosowanie również do sytuacji, w której wstrzymanie wypłaty następuje z powodu niemożności doręczenia świadczenia z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego; ten przypadek wstrzymania wypłaty nie jest objęty zakresem podmiotowym z art. 45 ust. 2 u.z.e.ż., umożliwiającym taką wsteczną wypłatę.

W powszechnym systemie ubezpieczenia społecznego kwestia podjęcia wypłaty świadczeń, po ich wstrzymaniu ze względu na niemożność doręczenia z przyczyn niezależnych od organu rentowego, została określona inaczej. Zgodnie z art. 135 ust. 2 u.e.r., w przypadkach, gdy świadczenia nie mogą być doręczone z przyczyn niezależnych od organu rentowego, 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. Dopuszczalna jest zatem wsteczna wypłata emerytury. Natomiast zgodnie z zaskarżoną regulacją, taka wsteczna wypłata możliwa jest wyłącznie wówczas, jeżeli wstrzymanie wypłaty świadczenia nastąpiło na skutek błędu organu emerytalnego.

Artykuł 46 ust. 1 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 (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 667 ze zm.; dalej: u.z.e.f.) ustala zasady wznowienia wypłaty świadczenia po okresie wstrzymania ich wypłaty ze względu na niemożność doręczenia świadczenia z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego. Przepis ten jest w zakresie przedmiotowym tożsamy treściowo z regulacją zaskarżoną. Dodać jednak należy, że art. 46 ust. 1 u.z.e.f. w zakresie, w jakim wypłata emerytury jest wznawiana od miesiąca, w którym ustala przyczyna powodująca wstrzymanie wypłaty emerytury, nie wcześniej jednak niż od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek o wznowienie wypłaty lub wydano decyzję z urzędu, w warunkach, gdy emerytura nie mogła być doręczona z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego, został uznany przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z art. 2 Konstytucji (wyrok TK z 19 lutego 2013 r., sygn. akt P 14/11). Przepis ten utraci w ww. zakresie moc obowiązującą

1 marca 2014 r. (sąd konstytucyjny zastosował względem zakwestionowanego przepisu tzw. klauzulę odraczającą wynoszącą 12 miesięcy, licząc od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw, to jest od 28 lutego 2013 r., Dz. U. poz. 271). W następstwie derogacji trybunalskiej znajdują zastosowanie rozwiązania przewidziane przez art. 135 u.e.r. (zob. art. 11 u.z.e.f.).

3. W uzasadnieniu wyroku z 19 lutego 2013 r. (sygn. akt P 14/11) Trybunał Konstytucyjny zasygnalizował ustawodawcy potrzebę podjęcia prac nad zmianą kontrolowanej regulacji. Wyjaśnił, że: „Stwierdzenie niekonstytucyjności art. 46 ust. 1 u.z.e.f. ma charakter zakresowy. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego powinien więc zostać wykonany przez odpowiednią zamianę prawa, polegającą na implementacji *meritum* rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego do ustawy. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny odroczył termin utraty mocy obowiązującej przepisu o 12 miesięcy. W tym czasie ustawodawca powinien dokonać stosownych zmian w policyjnej ustawie zaopatrzeniowej, aby dostosować jej treść do standardu konstytucyjnego”. Sąd konstytucyjny dostrzegł również, że taki sam problem konstytucyjny jak w wypadku art. 46 ust. 1 u.z.e.f. istnieje na gruncie art. 45 ust. 1 u.z.e.ż. Trybunał Konstytucyjny nie mógł rozstrzygnąć w sposób wiążący prawnie tego zagadnienia ze względu na wymogi formalne pytania prawnego oraz rządzącą postępowaniem przed Trybunałem zasadę skargowości, lecz w uzasadnieniu omawianego wyroku (pkt 13) zasygnalizował potrzebę zmiany także u.z.e.ż.

Warto również zauważyć, iż: „Trybunał Konstytucyjny wziął pod uwagę, że *ratio legis* art. 46 ust. 1 u.z.e.f. było przede wszystkim dyscyplinowanie świadczeniobiorców oraz zachęcenie ich do terminowego odbierania przysługujących im świadczeń, jak również szybkiej i bieżącej aktualizacji adresu odbiorcy świadczenia lub numeru rachunku bankowego (zob. art. 44 ust. 1 u.z.e.f.). Środek działania przyjęty w tym wypadku przez ustawodawcę nie spełnia jednak [...] konstytucyjnego standardu zarówno z perspektywy proporcjonalności ingerencji w niewzruszone i przysługujące (ustalone) prawo do świadczenia emerytalnego, warunków dopuszczalności zróżnicowania uprawnień podmiotów podobnych, jak też wymogów płynących z zasady sprawiedliwości społecznej. Trybunał Konstytucyjny nie neguje natomiast generalnej potrzeby i celowości ustanowienia przez ustawodawcę regulacji prawnych przeciwdziałających negatywnym zjawiskom związanym z realizacją świadczeń emerytalno-rentowych, zwłaszcza gdy dysfunkcje

wypłaty świadczeń mają miejsce z przyczyn leżących po stronie świadczeniobiorcy. Regulacja taka powinna uwzględniać także specyfikę i funkcje konstytucyjne zabezpieczenia społecznego, w tym jego zasadnicze cele alimentacyjne (tzn. dostarczenie środków do życia, zamiast na przykład wynagrodzenia za pracę), które tylko w ograniczonym zakresie zakładają kapitalizację świadczeń” (uzasadnienie wyroku, pkt 11).

4. W Sejmie trwają prace legislacyjne, których celem jest wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. akt P 14/11. Do pierwszego czytania w Komisji Polityki Społecznej i Rodziny zostały skierowane projekty ustaw o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy i 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 (druk sejmowy nr 1847/VII kad. [inicjatywa senacka] oraz druk sejmowy nr 2049/VII kad. [przedłożenie rządowe]; dalej: projekty ustaw nowelizujących).

Przyjęcie propozycji zawartej w którymkolwiek z projektów ustaw nowelizujących spowoduje, że wznowienie wypłaty żołnierskiego świadczenia emerytalno-rentowego, w przypadku gdy jego wypłatę wstrzymano ze względu na niemożność doręczenia świadczenia z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego, nastąpi od miesiąca, w którym ją wstrzymano, jednak za okres nie dłuższy niż trzy lata wstecz.

## **II. Zarzuty wnioskodawcy**

Prokurator Generalny wskazuje, że: „Przyjęte w art. 45 ust. 1 u.e.ż. rozwiązanie [...] ma zastosowanie również do sytuacji, gdy wstrzymanie wypłaty było wynikiem niemożności doręczenia uprawnionemu świadczenia z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego, pozostaje w sprzeczności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwości społecznej” (wniosek, s. 6). Wstrzymanie wypłaty świadczenia wojskowego następuje w sytuacji, w której świadczeniobiorcy nadal przysługuje uprawnienie do realizacji prawa ustalonego w decyzji organu emerytalnego. „Jedynym zaś warunkiem wznowienia wypłaty w omawianym

przypadku jest złożenie przez świadczeniobiorcę stosownego wniosku o wznowienie” (wniosek, s. 7). Prokurator Generalny podkreśla, że niemożność doręczenia świadczenia z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego jest wynikiem technicznej przeszkody w przekazaniu środków finansowych, z powodów istniejących po stronie uprawnionego (np. podanie błędnego adresu, brak adresata w domu z powodu jego pobytu w szpitalu albo za granicą) i nie wiąże się z utratą prawa do świadczenia albo jego zawieszeniem. Jednakże skutek zaprzestania wypłacania świadczenia i wznowienia jego wypłaty po ustąpieniu przeszkody dla osoby zainteresowanej jest identyczny, tak jakby świadczenie zostało zawieszona albo ustało, i to pomimo że prawo do emerytury albo renty nadal przysługuje (wniosek, s. 10). W takiej sytuacji w systemie powszechnego ubezpieczenia społecznego jest możliwa wypłata świadczenia wstecz, po ustąpieniu przeszkody w doręczeniu emerytury albo renty. Sytuacja prawna świadczeniobiorców zaopatrzeniowych w przypadku wznowienia wypłaty świadczenia wstrzymanego z powodu niemożności jego doręczenia z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego, nie zaś na skutek jego błędu, jest zdecydowanie mniej korzystna niż sytuacja osób pobierających emeryturę na podstawie u.e.r.

Prokurator Generalny stoi na stanowisku, iż porównanie sytuacji prawnej obu grup podmiotów – świadczeniobiorców zaopatrzeniowych oraz osób uprawnionych z u.e.r. – jest dopuszczalne (wniosek, s. 9-10). Podkreśla, że tożsamy problem był już przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z 19 lutego 2013 r. (sygn. akt P 14/11).

### **III. Wzorzec konstytucyjny**

1. Prokurator Generalny wskazał jako wzorzec konstytucyjny zasadę sprawiedliwości społecznej, wynikającą z art. 2 Konstytucji. W orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego i nauce prawa akcentuje się, że zasada sprawiedliwości społecznej jest ściśle związana zwłaszcza z zasadą równości (art. 32 Konstytucji; por. np.: M. Masternak-Kubiak, *Prawo do równego traktowania [w:] Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak i A. Preisner, Warszawa 2002, s. 123). Niekiedy wskazuje się nawet, że zasada sprawiedliwości społecznej i zasada równości w znacznej części „nakładają się na siebie”, a także, że żadnej z tych zasad nie sposób definiować bez jednoczesnego nawiązania do drugiej (por. orzeczenie TK

z 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96; wyrok TK z 15 kwietnia 2008 r., sygn. akt P 9/06 wraz ze wskazanym tam orzecnictwem).

2. Treść zasady sprawiedliwości społecznej jest ogólniejsza i zdecydowanie bogatsza od zasady równości. Z jednej bowiem strony wyznacza ona obowiązki o charakterze formalnym, nakazując równe traktowanie podmiotów równych oraz zakazując równego traktowania podmiotów nierównych, z drugiej zaś wyznacza obowiązki o charakterze materialnym, sprowadzające się do nakazu realizacji i ochrony szeregu wartości konstytucyjnych, w tym solidarności społecznej czy bezpieczeństwa socjalnego. Ustalenie powiązań zachodzących między zasadą sprawiedliwości społecznej i zasadą równości wymaga precyzyjnego rozważenia poszczególnych, wyróżnionych aspektów zasady sprawiedliwości społecznej.

Zasada równości wobec prawa w przyjętym przez sąd konstytucyjny rozumieniu łączy się z pojęciem sprawiedliwości społecznej, które ma charakter wielopłaszczyznowy i obejmuje zarówno problematykę formalnoprawną, nakazując równe traktowanie podmiotów równych, jak też zagadnienia prawa materialnego, sprowadzające się do nakazu realizacji i ochrony innych wartości konstytucyjnych (zob. wyrok TK z 12 lipca 2012 r., sygn. akt P 24/10 wraz ze wskazanym tam orzecnictwem). Prokurator Generalny, powołując się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego o sygn. akt P 14/11, nawiązuje do wynikającego z zasady sprawiedliwości społecznej zakazu arbitralności regulacji prawnych (wniosek, s. 11-14).

3. Podkreślić należy, iż w odniesieniu do praw ekonomicznych i socjalnych możliwość różnicowania praw podmiotów podobnych jest szersza, ponieważ – w tym zakresie – ustawodawcy przysługuje względna swoboda przy wyborze środków i celów polityki państwa. W dotychczasowym orzecnictwie Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się wielokrotnie na temat akceptowalnych konstytucyjnie odmienności systemu zabezpieczenia społecznego służb mundurowych na tle zasad rządzących powszechnym systemem ubezpieczenia społecznego (zob. np. przegląd orzecnictwa w wyroku TK z 16 marca 2010 r., sygn. akt K 17/09), odnotowując, że niezależnie od swobody regulacyjnej ustawodawcy za konstytucyjnie preferowane należy uznać te rozwiązania, które – uwzględniając w koniecznym zakresie specyfikę członkostwa w służbach mundurowych – nie wprowadzają nadmiernego (zbędnego)

oraz pozbawionego racjonalnego uzasadnienia zróżnicowania pomiędzy tymi systemami (zob. np. wyrok TK z 15 kwietnia 2008 r., sygn. akt P 9/06). Z drugiej strony zaś, Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że odrębności w statusie ubezpieczeniowym poszczególnych grup obywateli, dostosowane do ich rzeczywistych potrzeb, jako uzasadnione przesłankami rzeczowymi, nie powinny budzić co do zasady zastrzeżeń. Przyjęcie jednolitych rozwiązań nie zawsze będzie bowiem sprawiedliwe, skoro istnieją obiektywne różnice w sytuacji zawodowej, ekonomicznej i społecznej osób uprawnionych do świadczeń (zob. np. orzeczenie TK z 23 września 1997 r., sygn. akt K 25/96).

4. Ustawodawca dysponuje co do zasady dużą swobodą regulacyjną, jeśli chodzi o urzeczywistnianie konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego. Do ustawodawcy należy wybór rozwiązań, środków działania czy instrumentów prawnych, które uważa za optymalne z punktu widzenia potrzeb obywateli, wymogów rozwoju społeczno-gospodarczego kraju i polityki państwa prowadzonej za pomocą stanowienia prawa. Swoboda wyboru nie jest jednak nieograniczona. Określając zakres prawa do zabezpieczenia społecznego, ustawa nie może naruszyć między innymi jego istoty ani kolidować z innymi normami ustawy zasadniczej (zob. wyrok TK z 19 lutego 2013 r., sygn. akt P 14/11 wraz ze wskazanym tam orzecnictwem).

#### **IV. Analiza zgodności**

1. Prokurator Generalny oparł swoje zarzuty wobec art. 45 ust. 1 u.z.e.ż. w dużej mierze na wywodzie argumentacyjnym zawartym w wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. akt P 14/11. Jak wskazano w pkt I.3 niniejszego stanowiska, w wyroku tym sąd konstytucyjny stwierdził niezgodność art. 46 ust. 1 u.z.e.f. z art. 2 Konstytucji.

2. Trybunał Konstytucyjny uznał, że przewidziany w art. 46 ust. 1 u.z.e.f. model wznowienia wypłaty emerytury policyjnej, w okolicznościach związanych z niemożnością doręczenia świadczenia z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego, nie znajduje konstytucyjnego uzasadnienia. „Kryterium różnicującym sytuację emerytów pobierających świadczenia pieniężne jest w tym wypadku przynależność do różnych systemów zabezpieczenia społecznego (systemu



powszechnego, systemu służb mundurowych). Ustawodawca dysponuje wprawdzie względnie szerokim zakresem swobody normowania zasad wypłaty emerytur [...], nie znaczy to jednak, że – urzeczywistniając wartości leżące u podstaw art. 67 ust. 1 Konstytucji – nie musi uwzględniać standardów wynikających z innych norm ustawy zasadniczej, w tym w szczególności wymogów proporcjonalności ograniczenia danego prawa oraz zasadności ingerencji w konstytucyjne prawa podmiotowe (*in casu* w świetle zasady sprawiedliwości społecznej). [...] Na gruncie niniejszej sprawy trzeba jednak mieć na uwadze, że przewidziany w zaskarżonym przepisie definitywny brak wypłaty świadczeń emerytalnych wstecz, za okres wstrzymania wypłaty, ze względu na niemożność doręczenia z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego, uwarunkowany jest przede wszystkim przesłankami o charakterze technicznym. [...] Obowiązujące obecnie rozwiązanie [art. 46 ust. 1 u.z.e.f. – uwaga własna] – w ocenie Trybunału – jest z tego punktu widzenia nieproporcjonalne, a przy tym z pewnością nie ma charakteru bezalternatywnego. W omawianym kontekście istotne znaczenie ma jeszcze to, że wypłata emerytury zostaje wstrzymana – zgodnie z art. 46 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 pkt 2 lit. b u.z.e.f. – w warunkach, gdy samo świadczenie emerytalne nadal przysługuje, nie zostało ani zawieszono, ani nie stwierdzono jego nieistnienia czy ustania. Świadczeniobiorca niezmiennie spełnia zatem ustawowe warunki nabycia prawa do świadczenia, a jego indywidualny status prawny, potwierdzony niegdyś decyzją emerytalną, nadal pozostaje aktualny. Tymczasem zaskarżony przepis wywołuje skutki zbliżone do formalnego zawieszenia prawa do świadczenia, które nastąpiło nie na skutek błędu organu emerytalnego, kiedy nie można domagać się wypłaty świadczenia za okres zawieszenia prawa do emerytury [...]. W konsekwencji odmienna sytuacja prawna emerytów służb mundurowych na podstawie art. 46 ust. 1 u.z.e.f. od sytuacji emerytów poddanych regulacji ustawy o emeryturach i rentach z FUS (art. 135 ust. 2 u.e.r.), ze względu na przynależność do innych systemów zabezpieczenia emerytalnego, nie tyle nawet nie ma oparcia w wartościach konstytucyjnych, które mogłyby ewentualnie to uzasadniać, ile prowadzi do rezultatów budzących zasadnicze zastrzeżenia z punktu widzenia konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego i zakazu naruszania jego istoty oraz zasady sprawiedliwości społecznej. [...] W okolicznościach niniejszej sprawy cechy (własności) koncepcyjne i konstrukcyjne systemu zabezpieczenia społecznego służb mundurowych nie stanowią dostatecznego uzasadnienia mechanizmu prawnego

przewidzianego w zaskarżonym przepisie, w sytuacji gdy wstrzymanie wypłaty emerytury następuje ze względu na niemożność jej doręczenia z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego. Nie determinują tego ani zaopatrzeniowy charakter systemu służb mundurowych, odznaczający się specjalną metodą gromadzenia środków na finansowanie świadczeń (funkcjonariusze służb mundurowych nie ponoszą ciężarów publicznych – składki na rzecz wspólnego funduszu; por. art. 1 u.z.e.f.), ani specyfika służby mundurowej, która wiąże się między innymi z dyspozycyjnością i zależnością od władzy służbowej, wykonywaniem zadań w nielimitowanym czasie pracy i trudnych warunkach, niekiedy z ponadprzeciętnym narażeniem zdrowia i życia, jak też ograniczeniem w czasie służby niektórych praw politycznych”.

Jak zauważył powyżej Sejm, sąd konstytucyjny *obiter dictum* wyjaśnił, że: „[...] taki sam problem konstytucyjny jak w wypadku zaskarżonego art. 46 ust. 1 u.z.e.f. istnieje na gruncie ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 66, ze zm.). Trybunał Konstytucyjny nie mógł zająć się w niniejszej sprawie tym zagadnieniem ze względu na wymogi formalne pytania prawnego oraz rządzącą postępowaniem przed Trybunałem zasadę skargowości”.

3. Wywód przedstawiony przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. akt P 14/11 jest bezspornie adekwatny dla oceny konstytucyjności art. 45 ust. 1 u.z.e.ż. w zakresie, w jakim odnosi się on do emerytury wojskowej. Regulacje art. 45 ust. 1 u.z.e.ż. oraz art. 46 ust. 1 u.z.e.f. są bowiem tożsame. Tezy przedstawione przez sąd konstytucyjny są zatem aktualne także w przypadku oceny mechanizmu wznowienia wypłaty emerytury wojskowej, po okresie wstrzymania jej wypłaty ze względu na niemożność jej doręczenia z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego. Podkreślenia wymaga fakt, że w stanie prawnym, który nastąpi po 1 marca 2014 r., sytuacja prawna podmiotów podobnych, jakimi są funkcjonariusze oraz żołnierze, zostanie zróżnicowana na skutek wyroku sądu konstytucyjnego, stawiając żołnierzy w sytuacji mniej korzystnej również wobec funkcjonariuszy służb mundurowych.

4. Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. akt P 14/11 wyjaśnił, że granice wypowiedzi Trybunału zostały wyznaczone przez charakter postępowania zainicjowanego pytaniem prawnym oraz związek funkcjonalny ze sprawą toczącą się

przed pytającym sądem, a czynniki te wpłynęły także na skutki rozstrzygnięcia zarówno w sferze stanowienia, jak i stosowania prawa. Stwierdzenie niekonstytucyjności art. 46 ust. 1 u.z.e.f. ma charakter zakresowy i odnosi się wyłącznie do świadczenia emerytalnego. Zwrócić należy uwagę, że przepis ten ma zastosowanie również do innych świadczeń. Oprócz policyjnej emerytury odnosi się on do policyjnej renty inwalidzkiej, policyjnej renty rodzinnej i dodatku pielęgnacyjnego oraz dodatku dla sierot zupełnych. Powyższe świadczenia różnią się przesłankami nabycia, a nadto skierowane są do różnych grup uprawnionych. Prawo do policyjnej emerytury, renty inwalidzkiej oraz dodatku pielęgnacyjnego przysługują funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, natomiast renta rodzinna oraz dodatek dla sierot zupełnych – członkom rodziny funkcjonariusza. Jednakże, zdaniem Sejmu, wywód sądu konstytucyjnego przedstawiony w wyroku o sygn. akt P 14/11 o niekonstytucyjnej arbitralności mechanizmu wznowienia wypłaty świadczenia emerytalnego jest zasadny również w przypadku pozostałych świadczeń, do których wznowienia wypłaty ma zastosowanie art. 46 ust. 1 u.z.e.f. Sąd konstytucyjny wyjaśnił bowiem, że istotą rozstrzygnięcia jest pozbawienie osoby uprawnionej świadczenia za okres, w którym istniała przeszkoda dokonania jego wypłaty indyferentna z punktu widzenia przesłanek utraty tego świadczenia. Zróżnicowanie przesłanek nabycia oraz adresatów świadczenia nie może zatem stanowić argumentu, który zadecydowałby o odstąpieniu od negatywnej oceny regulacji i uznania jej za niekonstytucyjną.

Z uwagi na tożsamość regulacji art. 46 ust. 1 u.z.e.f. oraz art. 45 ust. 1 u.z.e.ż. Sejm stwierdza adekwatność wyводу argumentacyjnego Trybunału Konstytucyjnego przeprowadzonego w wyroku o sygn. akt P 14/11 do zasad wznowiania wypłaty świadczeń określonych w art. 45 ust. 1 u.z.e.ż. Tak też wytyczne odnoszące się do skutków wyroku odczytał Senat, proponując w projekcie ustawy nowelizującej uchylenie obu ww. przepisów (co skądinąd zostało pozytywnie zaopiniowane m.in. przez Prokuratora Generalnego, będącego wnioskodawcą w niniejszym postępowaniu, por. pismo PG z 14 listopada 2013 r., sygn. PG VII G 025-368/13).

Tym samym art. 45 ust. 1 u.z.e.f., w zakresie wskazanym w *petitum* pisma, **jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.**

5. Na marginesie Sejm pragnie zwrócić uwagę, że uchwalenie ustawy nowelizującej, uchylającej zakwestionowany przez PG przepis, przed rozstrzygnięciem niniejszej sprawy przez Trybunał Konstytucyjny nasuwałoby konieczność rozważenia zasadności umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz