



Warszawa, dnia 28 lipca 2011 r.

Sygn. akt P 14/11

BAS-WPTK-645/11

**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 pytania prawnego Sądu Apelacyjnego w Warszawie Wydział III Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 22 października 2010 r. (sygn. akt P 14/11), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 46 ust. 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 (t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67 ze zm.) w zakresie, w jakim pomija obowiązek wznowienia wypłaty świadczenia emerytalnego na zasadach określonych w tym przepisie, w przypadku, gdy wstrzymanie jego wypłaty nastąpiło z powodu braku możliwości doręczenia z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego, **jest niezgodny** z art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, wnoszę o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

## Uzasadnienie

### **I. Analiza formalnoprawna**

1. Sąd Apelacyjny w Warszawie Wydział III Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (dalej sąd albo sąd pytający) 22 października 2010 r. przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne (ostatecznie uzupełnione 11 marca 2011 r.), w którym zakwestionował konstytucyjność art. 46 ust. 1 i ust. 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 (t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67 ze zm.; dalej u.z.e.f. albo ustawa zaopatrzeniowa) w zakresie, w jakim w sytuacji wstrzymania wypłaty świadczenia z zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariusza z tego względu, że nie może być ono doręczone z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego, 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 wniosek o wznowienie wypłaty.

2. Zgodnie z art. 193 Konstytucji, każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z aktem hierarchicznie wyższym, jeżeli od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przez sądem.

Jak wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny, warunek wystąpienia zależności pomiędzy odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sądu, zwany przesłanką funkcjonalną (wymogiem relewantności), oznacza, że: po pierwsze, pytanie może zostać zadane wyłącznie w toku rozpoznawanej przez sąd konkretnej sprawy, a po drugie, rozstrzygnięcie przedstawionego Trybunałowi Konstytucyjnemu zagadnienia prawnego musi mieć wpływ na rozstrzygnięcie sądu. Istnienie takiej zależności można stwierdzić, gdy w razie utraty mocy obowiązującej zaskarżonego przepisu na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego orzeczenie sądu miałoby inną treść, niż gdyby sąd zastosował zakwestionowany przepis. Innymi słowy: o treści

orzeczenia w konkretnej sprawie ma zadecydować odpowiedź na pytanie prawne przedstawiane Trybunałowi (postanowienia TK z: 6 lipca 2010 r., sygn. akt P 34/09; 13 grudnia 2000 r., sygn. akt P 9/00; 10 października 2000 r., sygn. akt P 10/00; zob. także Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 153). Istnienie przesłanki funkcjonalnej stwierdza w pierwszej kolejności sąd pytający. Jednakże również Trybunał Konstytucyjny może dokonać kontroli prawidłowości stanowiska sądu pytającego (postanowienie TK z 13 grudnia 2000 r., sygn. akt P 9/00; wyrok TK z dnia 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00).

Z okoliczności sprawy przedstawionych w pytaniu prawnym wynika, że sąd pytający stoi przed rozstrzygnięciem związanym wyłącznie z zagadnieniem wypłaty wstrzymanego świadczenia emerytalnego (pytanie prawne, s. 2-5). Z tego punktu widzenia odpowiedź na pytanie dotyczące wypłaty wstrzymanych rent, dodatków, zasiłków i świadczeń pieniężnych, o których mowa w art. 25 u.z.e.f. (dodatku pielęgnacyjnego oraz dodatku dla sierot zupełnych), nie będzie miało wpływu na treść wyroku sądu pytającego. Zdaniem Sejmu, przesłanka relewantności *in casu* uzasadniona jest tylko w wypadku świadczenia emerytalnego, a badanie konstytucyjności musi ograniczyć się do oceny zaskarżonej regulacji w zakresie, w jakim dotyczy pozycji emeryta. Stanowi to konsekwencję charakteru kontroli inicjowanej w trybie pytania prawnego. A zatem, ze względu na brak przesłanki funkcjonalnej, należy **umorzyć postępowanie** w pozostałym zakresie, to jest w stosunku do kwestii wypłaty świadczeń innego rodzaju.

3. Sąd pytający podważa domniemanie konstytucyjności art. 46 ust. 1 i ust. 2 u.z.e.f. Przepisy te posiadają następujące brzmienie:

– „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” (ust. 1);

– „Jeżeli 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” (ust. 2).

Jak wynika z przedstawionego w pytaniu prawnym stanu faktycznego, wstrzymanie wypłaty świadczenia emerytowi policyjnemu nastąpiło z przyczyn, za które organ emerytalny nie odpowiadał (nie mógł doręczyć świadczenia; zob. pytanie prawne, s. 2-4, 14). A zatem, w przedmiotowej sprawie powinien znaleźć zastosowanie art. 46 ust. 1 u.z.e.f. (pytanie prawne, s. 14). Niezależnie od tego, sąd pytający kwestionuje jednak również ust. 2 tego przepisu, ujmując zaskarżenie w sposób, jaki mógłby sugerować, że zakresowo niezgodne z Konstytucją są oba ustępy art. 46 u.z.e.f. Warto w tym miejscu nadmienić, że strona, która inicjowała postępowanie przed sądem pytającym (emeryt policyjny), podniosła w apelacji, iż zastosowanie w jej sprawie powinien mieć art. 46 ust. 2 u.z.e.f., umożliwiający domaganie się wstecznej wypłaty świadczenia za okres, w którym wypłata była wstrzymana.

Wskazany zakres zaskarżenia prowadzi do wniosku, że sąd pytający nie poddaje w wątpliwość tego, co w sposób pozytywny zostało uregulowane w badanych przepisach, lecz brak określonej regulacji. Trzeba zatem ocenić, czy mamy w tym przypadku podlegające kognicji Trybunału tzw. pominięcie ustawodawcze, czy też sąd pytający formułuje postulat *de lege ferenda*, domagając się uzupełnienia systemu prawa o normę, której wprowadzenia zaniechał prawodawca.

4. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że – jak już wspomniano – nie jest uprawniony do orzekania o zaniechaniach ustawodawcy, może natomiast i ma obowiązek badać, czy w uchwalonych przepisach nie brakuje pewnych elementów normatywnych, koniecznych z punktu widzenia ustawy zasadniczej (por. zwłaszcza orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95 oraz wyrok TK z 6 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97, podtrzymujący tę linię orzecznictwa po uchwaleniu Konstytucji z 1997 r.). W żadnym wypadku nie może to jednak prowadzić do „uzupełniania” obowiązującego stanu prawnego o rozwiązania pożądane z punktu widzenia inicjatora postępowania, ponieważ wykraczałoby to poza konstytucyjną rolę TK jako „negatywnego ustawodawcy” i naruszałoby zasadę podziału władzy (por. w szczególności wyrok TK z 19 listopada 2001 r., sygn. akt K 3/00).

5. Sąd pytający zakwestionował oba ustępy art. 46 u.z.e.f. w określonym (wyodrębnionym w taki sam sposób) zakresie. Istotna z punktu widzenia

dopuszczalności kontroli konstytucyjności jest odpowiedź na pytanie o charakter wyznaczonego zakresu. Jego analiza prowadzi do wniosku, że składa się on z następujących elementów:

a) hipotezy – w sytuacji wstrzymania wypłaty świadczenia z zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy, z tego względu, że nie może być ono doręczone z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego;

b) dyspozycji – wznowienia wypłaty tego świadczenia od miesiąca wstrzymania jego wypłaty;

c) dodatkowych warunków, ograniczających ogólną dyspozycję – jednakże za okres nie dłuższy niż 3 lata poprzedzające bezpośrednio miesiąc, w którym zgłoszono wniosek o wznowienie wypłaty.

Tak wyznaczony zakres badania jest, zdaniem Sejmu, zbyt szeroki. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie dopuszcza wprawdzie, że pytanie prawne sąd może dotyczyć zgodności z Konstytucją normy prawnej także w części (zakresie), w jakim nie zawiera ona pewnych elementów, koniecznych z uwagi na wymagania konstytucyjne, niemniej jednak niedopuszczalne jest rozpoznanie zarzutu dotyczącego braku wprowadzenia określonej regulacji *per se* (zob. przykładowo postanowienie TK z 29 listopada 2010 r., sygn. akt P 45/09 wraz ze wskazanym tam orzecznictwem).

W analizowanym wypadku zakres kontroli wyodrębniony przez sąd pytający stanowi w gruncie rzeczy postulat ustawodawczy wprowadzenia, obok zaskarżonych, całkowicie nowego unormowania, które do tej pory nie obowiązywało. We wskazanym zakresie sąd pytający określa hipotezę nowego przepisu, jego dyspozycję, a nawet jej ograniczenia. O ile należy zgodzić się z sądem pytającym, iż problemem konstytucyjnym może być zagadnienie dopuszczalności rezygnacji przez ustawodawcę z unormowania prawa emeryta do wstecznej wypłaty nabytego świadczenia, a zatem ewentualnego pominięcia ustawodawczego w którymś z zakwestionowanych ustępów art. 46 u.z.e.f. (o czym dalej), o tyle kreowanie poszczególnych przesłanek instytucji wypłaty świadczenia należy już wyłącznie do parlamentu. Zdaniem Sejmu, konstytucyjnym uprawnieniem a zarazem obowiązkiem ustawodawcy jest, zgodnie z przyjętymi w momencie uchwalania aktu prawnego priorytetami polityki legislacyjnej i programu społecznego-gospodarczego, określenie warunków wstecznej wypłaty świadczenia emerytalnego, a zwłaszcza okresu za jaki jest ono wypłacane i momentu, od którego następuje ustawowe ograniczenie

wstecznego wypłacania świadczenia (uzupełniająco zob. np. adekwatne dla sprawy wywody: K. Antonów [w:] *Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*, red. K. Antonów, Warszawa 2009, s. 570; I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2010, s. 140).

Należy zwrócić uwagę, że zakres przedmiotowy ust. 1 i ust. 2 zaskarżonego artykułu jest „rozdzielny normatywnie” (przepisy te mają odmienne hipotezy i dyspozycje). W określonym stanie faktycznym zastosowanie znajdzie albo jeden, albo drugi przepis. Tymczasem sąd pytający jako przedmiot kontroli wskazał, bez dystynkcji nawiązującej do ich treści, obie regulacje. Zdaniem Sejmu, sformułowanie zakresu zaskarżenia oraz zakwestionowanie dwóch odrębnych (rozdzielnych normatywnie) przepisów prowadzi do wniosku, iż w takiej konfiguracji nie jest możliwe dookreślenie, w którym ustępie art. 46 u.z.e.f. brakuje (ze względów konstytucyjnych) części normy. Zarazem nie można przyjąć, że sąd pytający podnosi tożsame zarzuty pominięcia ustawodawczego zarówno wobec ust. 1 jak i ust. 2 zaskarżonej regulacji, nie niuansując zakresu ewentualnej niezgodności w stosunku do obu tych jednostek redakcyjnych. W takiej sytuacji trzeba zbadać, czy zarzut pominięcia ustawodawczego nie jest zasadny tylko w przypadku samodzielnej oceny jednego ze wskazanych w pytaniu prawnym przepisów – art. 46 ust. 1 albo ust. 2 u.z.e.f. (we wyznaczonym zakresie lub jego części).

Artykuł 46 ust. 1 u.z.e.f. 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 emerytury albo renty. Wskazany zakres zaskarżenia określa nową hipotezę i dyspozycję pożądaną przez sąd regulacji – różną niż przewidziane w ocenianym przepisie. Stanowi zatem całkowicie odrębne unormowanie od wynikającego z art. 46 ust. 1 u.z.e.f. – wyjątek od reguły. Zdaniem Sejmu, objęcie zakresem zaskarżenia nowej hipotezy przepisu (jeżeli wstrzymanie wypłaty świadczenia nastąpiło na skutek niemożliwości jego doręczenia z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego), nowej dyspozycji regulacji (wznowienie wypłaty tego świadczenia od miesiąca wstrzymania jego wypłaty), a także terminu prekluzyjnego dla roszczenia o wypłatę świadczenia, odnosi się do zaniechania ustawodawczego, którego ocena leży poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego.

Natomiast analiza podanego przez sąd pytający zakresu niezgodności jedynie w stosunku do art. 46 ust. 2 u.z.e.f. prowadzi do wniosku, że w tym wypadku sąd pytający kwestionuje pominięcie w regulacji umożliwiającej wsteczną wypłatę świadczenia grupy emerytów, którym nie zostało ono wypłacone ze względu na to, że nie mogło zostać doręczone z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego. Przepis ten stanowi wyjątek od ogólnej zasady określonej w art. 46 ust. 1 u.z.e.f., co znajduje potwierdzenie w brzmieniu ust. 1 *in fine* („z zastrzeżeniem ust. 2”). Artykuł 46 ust. 2 u.z.e.f. jest zatem właściwym przedmiotem kontroli, jeśli badaniu podlegać ma ewentualna konieczność rozszerzenia (z przyczyn konstytucyjnych) wyjątku pomieszczonego w tym przepisie.

Zdaniem Sejmu, w wypadku kontroli art. 46 ust. 2 u.z.e.f. zostaje zachowana także przesłanka funkcjonalna (walor relewantności). Jeśli bowiem Trybunał Konstytucyjny uzna wspomniany przepis za zgodny, nie znajdzie on zastosowania w danej sprawie, a wyrok zostanie wydany m.in. na podstawie art. 46 ust. 1 u.z.e.f. – skarżący emeryt nie otrzyma wstecznej wypłaty świadczenia. Natomiast stwierdzenie jego niekonstytucyjności, które wszak nie będzie prowadziło do uchylecia całego przepisu, spowoduje, że potencjalnie (po interwencji ustawodawcy albo – jeśli *in casu* będzie to możliwe – przez stosowną wykładnię prawa przez sąd) stanie się on podstawą prawną dla rozstrzygnięcia pozytywnego dla skarżącego emeryta .

Zgodnie z powyższym należy **umorzyć postępowanie** w zakresie, w jakim dotyczy art. 46 ust. 1 u.z.e.f., ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Kontrolę konstytucyjności trzeba natomiast przeprowadzić wobec art. 46 ust. 2 u.z.e.f. w zakresie, w jakim w swojej hipotezie pomija wstrzymanie wypłaty świadczeń emerytalnych na skutek tego, że nie mogą one zostać doręczone z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego.

## **II. Zarzuty sądu pytającego**

Sąd pytający wskazuje, że 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 emerytury na podstawie ustawy 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.). Zgodnie bowiem 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. W innym przypadku, to jest również wówczas, gdy świadczenie nie mogło być doręczone z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego, wypłata następuje od momentu złożenia wniosku o jej wznowienie (pytanie prawne, s. 10).

Sąd pytający stoi na stanowisku, iż porównanie sytuacji prawnej obu grup podmiotów – świadczeniobiorców zaopatrzeniowych oraz osób uprawnionych z u.e.r. jest dopuszczalne (pytanie prawne, s. 11-12). Podkreśla, że trudno wskazać argumenty przemawiające za zróżnicowaniem sytuacji prawnej emerytów mundurowych oraz emerytów należących do powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych. Po przeprowadzeniu analizy sąd stwierdza, że takim argumentem nie może być chęć zdyscyplinowania świadczeniobiorców do usunięcia przeszkody uniemożliwiającej wypłatę świadczenia. Argument nie jest bowiem proporcjonalny do osiągnięcia tego celu, a także nie pozostaje w związku z innymi wartościami konstytucyjnymi, w tym z zasadą sprawiedliwości społecznej (pytanie prawne, s. 13-14).

### **III. Wzorzec konstytucyjny**

1. Konstytucyjna zasada równości (art. 32 ust. 1) wyraża nakaz, aby wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, były traktowane równo, a więc według jednakowej miary – bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących.

Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że: „Równość oznacza akceptację różnego traktowania przez prawo różnych podmiotów (adresatów norm prawnych), bo równe traktowanie przez prawo tych samych podmiotów pod pewnym względem oznacza z reguły różne traktowanie tych samych podmiotów pod innym względem. [...] różne traktowanie przez prawo określonych grup (klas) podmiotów



powinno być jednak uzasadnione w tym sensie, że musi być oparte na uznanych kryteriach oceny klasyfikacji różnicującej podmioty prawa. Równość wobec prawa to także zasadność wybrania tego, a nie innego kryterium zróżnicowania podmiotów (adresatów) prawa. Oznacza ono uznanie tej, a nie innej cechy, za istotną, a tym samym uzasadnioną w regulowanej dziedzinie (materii). Kryteria różnicowania sytuacji prawnej obywateli zależą od wielu okoliczności, w tym od tego, jakie dobra są przedmiotem podziału” (orzeczenie TK z 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87; por. także wyroki TK z: 6 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97; 20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98; 4 stycznia 2000 r., sygn. akt K 18/99; 18 grudnia 2000 r., sygn. akt K 10/00).

Kluczowe znaczenie dla oceny zgodności przepisów ustawy z art. 32 ust. 1 Konstytucji zawsze ma więc ustalenie „cechy istotnej”, bo przesądza ona o uznaniu porównywalnych podmiotów za podobne lub odmienne (L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, komentarz do art. 32, s. 7).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalone jest stanowisko, iż fundamentalny charakter zasady równości w demokratycznym państwie prawnym nie wyklucza możliwości uznania za zgodne z Konstytucją odmiennego traktowania podmiotów podobnych, to jest wyróżnionych według posiadania „cechy istotnej” („relewantnej”). Równość wobec prawa nie ma bowiem charakteru absolutnego (por. wyrok TK z 15 kwietnia 2008 r., sygn. akt P 9/06 wraz ze wskazanym tam orzecznictwem).

Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych powinno mieć „uzasadniony charakter” lub „znajdować podstawę w przekonujących argumentach”. Argumenty te muszą:

a) mieć charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści. Innymi słowy, wprowadzane zróżnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony. Nie wolno ich dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium;

b) mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych;

c) pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (por. np.: orzeczenia TK z: 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96; 12 grudnia 1994 r., sygn. akt K 3/94; 23 października 1995 r., sygn. akt K 4/95; wyrok TK z 24 października 2001 r., sygn. akt SK 22/01).

Konstytucyjna zasada równości nie ma zatem charakteru bezwzględnego i w pewnych sytuacjach możliwe jest ustanowienie od niej wyjątków. Regulacje prawne mające na celu odejście od jednakowego traktowania podmiotów podobnych winny jednak spełniać – wspomniany wcześniej – test istotności i proporcjonalności, a także posiadać uzasadnienie w świetle innych norm konstytucyjnych.

2. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i nauce prawa akcentuje się, że zasada równości jest ściśle związana zwłaszcza z zasadą sprawiedliwości społecznej, wywodzoną z art. 2 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 dnia 15 kwietnia 2008 r., sygn. akt P 9/06 wraz ze wskazanym tam orzecznictwem).

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.

#### **IV. Analiza zgodności**

1. Prawo do emerytury policyjnej powstaje w razie zajścia sytuacji objętej ochroną i spełnienia pozostałych przesłanek nabycia prawa – to jest uzyskania wymaganej wysługi lat oraz zwolnienia ze służby (art. 12 u.z.e.f.). Ustalenie prawa do emerytury następuje po złożeniu wniosku zainteresowanego (art. 32 ust. 3 u.z.e.f.). Świadczenie pieniężne wypłaca się od dnia powstania prawa do niego, nie wcześniej

jednak niż od miesiąca, w którym złożono wniosek o ustalenie prawa do emerytury policyjnej (art. 42 u.z.e.f.). Wypłatę emerytury wstrzymuje się, jeżeli:

- 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 (art. 45 ust. 1 u.z.e.f.).

2. Bez wątpienia sytuacja prawna emeryta policyjnego (mundurowego) jest mniej korzystna w porównaniu z emerytem, który należy do powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego (zob. art. 46 ust. 1-2 u.z.e.f. oraz art. 135 ust. 1-2 u.e.r.). Problemem konstytucyjnym jest dopuszczalność zróżnicowania ich sytuacji prawnej w zakresie regulacji dotyczącej wznowienia wypłaty świadczenia emerytalnego, w przypadku, gdy świadczenie nie może być doręczone z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego (rentowego).

3. Wstępnym zagadnieniem, które musi być rozważone wobec wskazania jako wzorca kontroli zasady równości wobec prawa, jest możliwość porównywania obu ww. grup emerytów. A zatem trzeba rozstrzygnąć, czy emeryt policyjny i emeryt należący do powszechnego systemu ubezpieczeniowego są podmiotami podobnymi, czy posiadają wspólną cechę relewantną.

Przeciwko uznaniu obu grup osób za porównywalne przemawiać mogłaby ich przynależność do różnych systemów zabezpieczenia społecznego. Tak zwane służby mundurowe przynależą do systemu zaopatrzeniowego. Podstawową odrębnością systemu mundurowego jest sposób finansowania świadczeń; w przypadku funkcjonariuszy są one finansowane z budżetu państwa (art. 1 u.z.e.f.). Funkcjonariusze nie ponoszą ciężarów publicznych (składki) na rzecz wspólnego funduszu, z którego wypłacane są świadczenia emerytalne. Brak jest ściśle

pojmowanej zasady wzajemności. Jednakże w orzeczeniu z 23 września 1997 r. (sygn. akt K 25/97) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „[S]posób finansowania świadczeń na wypadek niezdolności do pracy, starości lub śmierci jest sprawą wtórną. Finansowanie w ramach budżetu świadczeń dla funkcjonariuszy państwowych uznawane jest za zagadnienie organizacyjno-finansowe, rozwiązywane podług kryteriów praktycznych, sprowadza się więc w istocie do formy rozliczeń [...]. Nie ma więc większego znaczenia, kto płaci składkę m.in. państwo jako pracodawca, może także ubezpieczyć określone osoby, płacąc składkę lub regulując w inny sposób ten obowiązek (np. przez globalny transfer odpowiednich sum dotacją celową) albo przez wydzielenie środków na świadczenie w budżetach odpowiednich działów administracji”. I chociaż w późniejszym orzecznictwie nadal wskazuje się, że: „[D]o najważniejszych odrębności systemu emerytalno-rentowego uregulowanego tą ustawą [ustawą z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 66 – uwaga własna; ze względu na tożsamość regulacji ustawy „żołnierskiej” i u.z.e.f. uwagi Trybunału są również adekwatne w tej sprawie] należy jego zaopatrzeniowy charakter. Osoby objęte tym systemem nie płacą składek ubezpieczeniowych, a świadczenia finansowane są z budżetu państwa” (wyrok TK z 12 lutego 2008 r., sygn. akt SK 82/06), to równocześnie sąd konstytucyjny w późniejszym „pokonstytucyjnym” orzecznictwie podkreślał, iż zasada wzajemności nie posiada absolutnego charakteru (zob. wyroki TK z: 12 lutego 2008 r., sygn. akt SK 82/06, 27 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 41/07 wraz ze wskazanym tam orzecznictwem). A zatem, zdaniem Sejmu, różny sposób finansowania świadczenia nie jest na tyle istotny, aby *a limine* uniemożliwić porównanie sytuacji prawnej świadczeniobiorców: emeryta policyjnego oraz emeryta z powszechnego systemu ubezpieczeniowego.

Drugą istotną różnicą, która mogłaby wykluczyć dopuszczalność przeprowadzenia analizy porównawczej sytuacji prawnej grup emerytów, jest specyfika służby mundurowej. Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny: „[O]drębne, a zarazem korzystniejsze zasady nabywania uprawnień emerytalno-rentowych oraz ustalania ich rozmiarów w odniesieniu do służb mundurowych są najczęściej uzasadniane szczególnymi warunkami pełnienia służby. Istotnymi składnikami tej służby jest pełna dyspozycyjność i zależność od władzy służbowej, wykonywanie zadań w nielimitowanym czasie pracy i trudnych warunkach, związanych nierzadko z bezpośrednim narażeniem życia i zdrowia w czasie udziału w obronie kraju lub

bezpieczeństwa obywateli, wysoka sprawność fizyczna i psychiczna wymagana w całym okresie jej pełnienia, niewielkie możliwości wykonywania dodatkowej pracy i posiadania innych źródeł utrzymania, ograniczone prawo udziału w życiu politycznym i zrzeszania się. Uprzywilejowane zasady przyznawania i wysokości świadczeń dla omawianej kategorii uprawnionych są także wyrazem szczególnego znaczenia przypisywanego przez państwo pełnionej przez nich służbie [...] oraz mogą być również dedykowane względami polityki kadrowej. Służba ta bowiem może zakończyć się w każdym czasie i nie zawsze z przyczyn leżących po stronie zainteresowanego funkcjonariusza” („przedkonstytucyjne” orzeczenie TK z 23 września 1997 r., sygn. akt K 25/97 cytowane następnie wielokrotnie, zob. wyroki TK z: 19 lutego 2001 r., sygn. akt SK 14/00; 12 lutego 2008 r., sygn. akt SK 82/06; 15 kwietnia 2008 r., sygn. akt P 9/06 wraz ze wskazanym tam orzecnictwem i literaturą). Korzystniejsze niż w przypadku systemu powszechnego warunki nabycia świadczenia polegają na tym, że funkcjonariusze mundurowi spełniają warunki do uzyskania świadczenia emerytalnego szybciej niż w powszechnym systemie, wystarczy bowiem 15 lat służby. Natomiast żadnego znaczenia nie ma wiek uprawnionego (art. 12 u.z.e.f.).

Zwrócić należy przy tym uwagę, że specyfika służby może przemawiać za zróżnicowaniem warunków nabywania prawa do świadczenia emerytalnego, jego wysokości, a nie sytuacji prawnej osób po ustaleniu prawa do emerytury – świadczeniobiorców. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego wyrażonym w wyroku z 20 grudnia 1999 r. (sygn. akt K 4/99), specyfika służby może wpływać na (zazwyczaj korzystniejszą) sytuację prawną funkcjonariuszy do czasu pozostawania w służbie, „natomiast później osoba taka staje się przede wszystkim emerytem i winna zasadniczo podlegać ogólnym regulacjom dotyczącym tej grupy osób”. Chociaż Trybunał wypowiedział tę tezę analizując zgodność przepisu u.e.r. z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą praw nabytych, to jest ona także adekwatna do oceny zgodności z zasadą równości wobec prawa, co podkreślił Trybunał Konstytucyjny w cytowanym orzeczeniu. Stwierdził bowiem, że zasada równości uzasadnia modyfikację – na niekorzyść emerytów mundurowych poprzez zrównanie ich sytuacji z emerytami z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych – sfery dotychczasowych uprawnień w sferze regulacji sytuacji świadczeniobiorcy, w tym przypadku zasad waloryzacji.

A zatem, uzasadnione rzeczywistymi przesłankami odrębności statusu ubezpieczeniowego poszczególnych grup obywateli nie powinny budzić co do zasady zastrzeżeń (orzeczenie TK z 23 września 1997 r., sygn. akt K 25/97 cytowane następnie w wyroku TK z 19 lutego 2001 r., sygn. akt SK 14/00), jednakże nie może dojść do zróżnicowania sytuacji prawnej świadczeniobiorców, gdyż osoby te są już przede wszystkim emerytami.

Podsumowując, ani sposób finansowania świadczenia (brak zasady wzajemności), ani specyfika służby nie stanowią istotnej cechy, która tak znacząco różnicowałaby obie grupy emerytów, iż nie byłoby możliwe zakwalifikowanie ich jako podmiotów podobnych. Zasadne jest zatem wskazanie wspólnej cechy relewantnej dla obu grup emerytów.

4. Zgadając się co do zasady z sądem pytającym, Sejm uznaje, że wspólną cechą relewantną w analizowanej sprawie jest fakt bycia emerytem, któremu organ emerytalny (rentowy) wstrzymał wypłatę świadczenia emerytalnego z powodu niemożności jego doręczenia z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego/rentowego (pytanie prawne, s. 11).

Należy w tym miejscu przedstawić wypowiedź Trybunału Konstytucyjnego dotyczącą dopuszczalności ujednoczenia regulacji zawieszania i zmniejszania świadczeń. Otóż w cytowanym już wyroku z 20 grudnia 1999 r. (sygn. akt K 4/99) sąd konstytucyjny uznał regulację u.e.r. nadającą nowe brzmienie art. 41 u.z.e.f. za niezgodną z art. 32 Konstytucji. Kontrolowane unormowanie wprowadzało regułę, iż w stosunku do emerytów mundurowych osiągających przychód z tytułu stosunku pracy, służby, innej pracy zarobkowej lub prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej stosować się będzie odpowiednie przepisy u.e.r. o zawieszaniu świadczeń albo zmniejszaniu ich wysokości. Zgodnie z nimi mechanizm zawieszenia albo zmniejszenia świadczenia nie znajduje zastosowania do emerytów, którzy ukończyli 60 lat (kobiety) i 65 lat (mężczyźni). Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „Co prawda – pozornie wydawałoby się, że jednolita dla wszystkich emerytów i rencistów regulacja kwestii zawieszania lub zmniejszania świadczeń najlepiej realizuje zasadę równości, jednakże, na co już wielokrotnie zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny [...] z powołanego przepisu konstytucji wynika akceptacja niejednolitego traktowania przez prawo podmiotów nie posiadających istotnej cechy wspólnej. W niniejszej sprawie zachodzi tego typu sytuacja, gdyż przyjęte

w zakwestionowanych przepisach kryterium wiekowe nie jest prawnie relewantne, co do emerytów i rencistów «służb mundurowych». Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd, iż w objętych wnioskiem regulacjach kryterium wiekowe, przewidziane w art. 103 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, nie nawiązuje do warunków nabycia uprawnień emerytalnych przewidzianych w przepisach szczególnych dotyczących «służb mundurowych». [...] Mechaniczne przeniesienie reguł przyjętych w systemie ogólnym do zachowanego jako szczególny systemu dotyczącego «służb mundurowych» nie znajduje uzasadnienia aksjologicznego”.

Zdaniem Sejmu, przywołana wypowiedź sądu konstytucyjnego nie jest jednak adekwatna do badanej sprawy. Odmowa uznania emerytów mundurowych oraz emerytów pochodzących z powszechnego systemu ubezpieczeniowego za grupę podmiotów podobnych była ściśle związana z przyjęciem przez ustawodawcę nierелеwantnego dla grupy emerytów policyjnych kryterium wieku emeryta. Taka sytuacja nie zachodzi w tym przypadku. Regulacje określające moment wznowienia wypłaty świadczenia emerytalnego, w przypadku gdy do jego wstrzymania doszło ze względu na niemożność doręczenia świadczenia z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego, nie przewidują takiego kryterium.

5. Świadczenie emerytalne wypłacane emerytowi mundurowemu pod względem społecznym i ekonomicznym pełni takie same funkcje, jak świadczenie wypłacane z powszechnego systemu ubezpieczeniowego. Podstawowym celem emerytury, jako składnika konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, jest zastąpienie szeroko rozumianego wynagrodzenia za pracę w sytuacji, gdy człowiek nie jest zdolny do dalszego jej wykonywania ze względu na wiek (zob. orzeczenie z 23 września 1997 r., sygn. akt K 25/96; wyrok TK z 12 lutego 2008 r., sygn. akt SK 82/06). Również emerytura policyjna posiada taki cel, z uwzględnieniem faktu, iż niezdolność do jej dalszego wykonywania jest mierzona długością służby, bez określenia wieku emerytalnego (*ibidem*). Podkreślić należy, że warunek legitymowania się określonym okresem pracy szczególnego rodzaju występuje także w przypadku emerytur w obniżonym wieku (zob. art. 32 ust. 3 u.e.r. albo art. 4 w związku z art. 13 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych, Dz. U. Nr 237, poz. 1656; dalej u.e.p.). Wskazywany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego aspekt polityki kadrowej prowadzonej za pomocą

przyznawania emerytur mundurowych nie dezaktualizuje, zdaniem Sejmu, jej podstawowego celu.

Oba świadczenia są wypłacane okresowo, w sposób ciągły, aż do ziszczenia się warunku negatywnego (np. śmierci); samo prawo do emerytury ma charakter osobisty, przysługuje wyłącznie uprawnionemu (za wyjątkiem instytucji wypłaty gwarantowanej związanej z emeryturą kapitałową), nie można się go zrzec ani utracić.

Jak wskazuje się w orzecznictwie sądu konstytucyjnego, nie bez znaczenia są powiązania między systemami – zaopatrzeniowym dla funkcjonariuszy oraz powszechnym ubezpieczeniowym. Jego przejawem jest wzajemne uwzględnianie przebytych okresów zatrudnienia przy ustalaniu wysokości emerytury (zob. art. 15 u.z.e.f., art. 6 ust. 1 pkt 6 u.e.r.). Ponadto praca wykonywana w trakcie służby kwalifikowana jest w powszechnym systemie ubezpieczeniowym jako praca o szczególnym charakterze, której wykonywanie, przez określoną grupę osób wyróżnionej ze względu na moment narodzin, przez co najmniej 15 lat pozwala ubiegać się o emeryturę w obniżonym wieku (art. 32 ust. 3 pkt 6 u.e.r.) lub emeryturę pomostową (art. 13 ust. 1 i ust. 2 u.e.p.).

Istotnym, zdaniem Sejmu, argumentem przemawiającym przeciw różnicowaniu sytuacji emerytów mundurowych oraz emerytów z powszechnego systemu ubezpieczeniowego, jest dopuszczalność łącznej wypłaty obu świadczeń (w wypadku ich zbiegu). Zgodnie z art. 95 ust. 2 u.e.r. będzie to miało miejsce wówczas, gdy prawa te uzyskuje funkcjonariusz przyjęty do służby po raz pierwszy po 1 stycznia 1999 r. Co prawda w zawisłej przed sądem pytającym sprawie funkcjonariusz-emeryt został przyjęty do służby przed 1 stycznia 1999 r., ale zaskarżona regulacja nie rozróżnia momentu wznowienia wypłaty świadczenia w zależności od takiej przesłanki. Odrębność regulacji u.z.e.f. powoduje, iż w przypadku niemożności doręczenia tych świadczeń, po wznowieniu wypłaty, zostaną one wypłacone za inne okresy, chociaż oba świadczenia mają zastąpić emerytowi utratę wynagrodzenia w związku z zaniechaniem aktywności zawodowej.

Zwrócić należy uwagę, że zróżnicowanie sytuacji prawnej emerytów-funkcjonariuszy oraz emerytów-pracowników wystąpiło dopiero wraz z wejściem w życie u.e.r. Zgodnie bowiem z art. 103 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 40, poz. 267 ze zm.) wsteczna wypłata świadczenia była możliwa wyłącznie w przypadku



wstrzymania wypłaty na skutek błędu organu rentowego. Wydaje się zatem niezasadne utrzymanie dotychczasowej regulacji u.z.e.f., w przypadku, gdy ustawodawca zdecydował się na podwyższenie standardów dla emerytów-pracowników.

6. Zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych może nastąpić w zgodzie z zasadą równości wobec prawa, gdy przemawiają za nim relewantne i proporcjonalne argumenty, które pozostają w związku z innymi wartościami konstytucyjnymi, w szczególności z zasadą sprawiedliwości społecznej. Zgodzić się należy z sądem pytającym, że trudno wskazać takie argumenty. Nie jest nim chęć zdyscyplinowania świadczeniobiorców do szybkiego usunięcia przeszkody w wypłacie emerytury policyjnej. Taki sam interes do dyscyplinowania występuje bowiem w stosunku do emerytów z powszechnego systemu emerytalnego, a mimo to ustawodawca zdecydował się na zastosowanie mniej rygorystycznej regulacji (3 letnia prekluzja żądania wstecznej wypłaty).

Argumentem tym nie może być również fakt, iż świadczenie emerytalne emerytowi mundurowemu wypłaca się z budżetu państwa, a czyni to Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (§ 5 pkt 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 marca 2004 r. w sprawie organu emerytalnego właściwego do ustalania prawa do zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu i Państwowej Straży Pożarnej oraz ich rodzin, Dz. U. Nr 43, poz. 405 ze zm.), któremu obsługę realizacji tego zadania zapewnia Zakład Emerytalno-Rentowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji będący państwową jednostką budżetową, a zatem podmiotem zobowiązanym do stosowania zasad gospodarki finansowej określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.; dalej u.f.p.). Wypłata emerytowi policyjnemu świadczenia w wysokości uwzględniającej niewypłacone w okresie wstrzymania środki pieniężne nie może zostać uniemożliwiona ze względu na to, że następuje ona z budżetu państwa, który stanowi plan finansowy obejmujący dochody i wydatki państwa w okresie rocznym (art. 219 Konstytucji, art. 109 u.f.p.). Zgodnie bowiem z art. 46 ust. 2 u.z.e.f., wsteczna wypłata świadczenia jest możliwa, gdy wstrzymanie

świadczenia nastąpiło na skutek błędu organu emerytalnego. Kwestia wypłaty świadczenia i podmiotu jej dokonującego ma charakter techniczny.

Należy zgodzić się z sądem pytającym, że zaskarżona regulacja jest nieproporcjonalna w stosunku do przywołanych wcześniej celów jej przyjęcia. Warto zaznaczyć, że w badanej sprawie, ocenie podlega regulacja umożliwiająca wstrzymanie wypłaty świadczenia, które następuje z przyczyny technicznej – niemożności jego doręczenia. Świadczenie, z prawnego punktu widzenia, nadal przysługuje – ani nie zostało zawieszono, ani nie stwierdzono jego nieistnienia lub ustania (zob. art. 45 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 lit. c u.z.e.f.). Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu w stosunku do instytucji wstrzymania wypłaty świadczenia ze względu na niemożność jego doręczenia w powszechnym systemie ubezpieczenia społecznego: „Świadczenie, które nie może zostać (faktycznie) doręczone, wraca do organu rentowego i organ wstrzymuje jego dalszą wypłatę. Świadczenie nie przestaje jednak przysługiwać, co oznacza, że organ rentowy przekazuje to świadczenie do depozytu do czasu, gdy przeszkody w doręczaniu świadczenia ustaną” (I. Jędrasik-Jankowska, *op. cit.*, s. 140).

Oczywiście ustawodawca ma prawo określić maksymalny okres za jaki nastąpi wsteczna wypłata, np. trzy lata, jednakże nie można w sytuacji wstrzymania wypłaty z przyczyn technicznych pozbawić emeryta całkowicie takiego świadczenia. Swoje stanowisko Sejm opiera na licznych wypowiedziach Trybunału Konstytucyjnego dotyczących ograniczania świadczeń emerytalno-rentowych. Zasadniczo zawieszanie i ograniczanie świadczeń emerytalnych jest dopuszczalne konstytucyjnie, np. ze względu na fakt uzyskiwania przez emeryta innych przychodów (zob. orzeczenia TK z: 11 lutego 1992 r., sygn. akt K 14/91; 3 listopada 1992 r., sygn. akt K 12/92; wyroki TK z: 27 listopada 1997 r., sygn. akt U 11/97, 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99; 5 listopada 2002 r., sygn. akt P 7/01; 15 kwietnia 2008 r., sygn. akt P 9/06). Celem świadczenia emerytalnego jest bowiem zastąpienie uzyskiwanego do tej pory wynagrodzenia, z którego emeryt zmuszony jest zrezygnować ze względu na zaprzestanie aktywności zawodowej ze względu na wiek. Nie ma natomiast konstytucyjnego obowiązku, aby każdy obywatel „automatycznie” wraz z osiągnięciem określonego wieku emerytalnego uzyskiwał prawo do świadczenia emerytalnego (wyrok TK z 12 lutego 2008 r., sygn. akt SK 82/06). A zatem ograniczenie wypłaty świadczenia jest konstytucyjnie dopuszczalne. Nie powinno jednak przekraczać określonej miary, być arbitralne

i nieproporcjonalne (wyrok TK z 7 lutego 2006 r., sygn. akt SK 45/04). Zaskarżona regulacja narusza konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego co do jego istoty. Następuje pozbawienie prawa do świadczenia za okres, w którym świadczenie przysługiwało. A zatem kontrolowana regulacja zbyt intensywnie ingeruje w powstałe prawo i tym samym jest nieproporcjonalna.

Ponadto dodać należy, że wartością usprawiedliwiającą utrzymanie zaskarżonej regulacji nie może być równowaga budżetowa i dbałość o stan finansów państwa. Świadczenie emerytalne, którego wypłata została wstrzymana, zostało bowiem ustalone, a w budżecie państwa zaplanowane wydatki z tym związane. Dopiero niemożność doręczenia świadczenia (techniczna przeszkoda) powoduje, że zaplanowany już wydatek nie zostanie zrealizowany. Tym samym – nie analizując szczegółowych zasad budżetowej księgowości i technicznych aspektów planowania dochodów i wydatków państwa – następuje jedynie przesunięcie w czasie momentu wypłaty ustalonego już świadczenia pieniężnego. Trudno wskazać inne wartości konstytucyjne uzasadniające utrzymanie danej regulacji w systemie prawa.

Zaskarżony przepis u.z.e.f. narusza zatem zasadę równości wobec prawa, różnicuje bowiem sytuację prawną podmiotów podobnych, a argumenty, które mogłyby przemawiać za dopuszczalnością odrębności, nie przechodzą testu proporcjonalności, a także nie posiadają uzasadnienia w świetle innych wartości konstytucyjnych.


7. Jak już wcześniej wskazano, z zasadą równości ściśle powiązana jest zasada sprawiedliwości społecznej. Zasada sprawiedliwości społecznej nakazuje w szczególności równe traktowanie podmiotów prawa charakteryzujących się daną istotną cechą, a na gruncie zasady równości zróżnicowanie podmiotów prawa jest dopuszczalne, jeżeli służy realizacji sprawiedliwości społecznej. Tym samym odrębne uregulowanie sytuacji prawnej niektórych podmiotów podobnych zostanie uznane za niekonstytucyjną dyskryminację (uprzywilejowanie), jeżeli nie znajduje uzasadnienia w zasadzie sprawiedliwości społecznej.

Zdaniem Sejmu, powyżej przedstawiona argumentacja (w odniesieniu do art. 32 ust. 1 Konstytucji) jest adekwatna również w stosunku do kontroli zgodności zaskarżonego przepisu z tą zasadą.

8. Tym samym art. 46 ust. 2 u.z.e.f., w zakresie wskazanym w *petitum* pisma,  
**jest niezgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.**

MARSZAŁEK SEJMU

Grzegorz Schetyna

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized loop on the left and several smaller, connected loops on the right, extending upwards and to the right.