

KANCELARIA PRAWNA  
"VINCULUM IURIS"  
Stanisław Pikulski  
02-786 Warszawa, ul. Lachmana 2/71  
REG. 011973955, NIP 951-130-40-42  
tel/fax (0-22) 643 45 40

Warszawa, dnia 22 grudnia 2011 r.

TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY	
KANCELARIA	
wpt. dnia	23. 12. 2011
L.dz. ....	L.zat. ....

**TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY**

**w Warszawie**

**Wnioskodawca:**

**Zarząd Główny Niezależnego**

**Samorządnego Związku**

**Zawodowego Policjantów**

**Reprezentowany przez radcę prawnego**

**prof. dr hab. Stanisława Pikulskiego**

**Uczestnicy postępowania:**

**Sejm Rzeczypospolitej Polskiej**

**Prokurator Generalny**

**Sygn. akt K 36/09**

**PISMO PROCESOWE  
PEŁNOMOCNIKA WNIOSKODAWCY**

Na podstawie udzielonego mi pełnomocnictwa, które załączam:

Podtrzymuję wszystkie dotychczasowe żądania i wnioski wniesione przez stronę skarżącą w niniejszej sprawie, a w szczególności:

### **1. Podtrzymuję wniosek o zbadanie zgodności:**

art. 13a ust. 6 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (t. j. Dz. U. 2004 r. Nr 8, poz. 67 ze zm.)

- z art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji RP z 1997 r.

### **2. Ponadto wnoszę o przeprowadzenie kontroli zgodności:**

art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2009 r., nr 24, poz. 145);

- z art. 78 w zw. z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

### **3. Wnoszę również o zbadanie zgodności:**

art. 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony

Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin  
(Dz. U. z 2009 r., nr 24, poz. 145);  
- z art. 18 Konstytucji RP

## U Z A S A D N I E N I E

**Dla przedmiotowej sprawy istotne znaczenie ma fakt, iż skutki ustawy zmieniającej i wprowadzonych przez nią poprawek do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy następują *ex lege* – z mocy samego prawa. Organy rentowe i kontrolujące je sądy wydają jedynie rozstrzygnięcia deklaratoryjne, które potwierdzają istniejący w chwili wejścia w życie zmian stan prawny.**

**ad 1**

**dotyczący naruszenia art. 78 w zw. z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji przez art. 3 ust. 2 ustawy zmieniającej**

Z treści art. 78 Konstytucji RP wynika prawo każdego do zaskarżenia każdej decyzji wydanej w pierwszej instancji. Prawo to rozwinięte jest w przepisach ustawy kodeks postępowania administracyjnego, a w przypadku decyzji rentowych i emerytalnych przez kodeks postępowania cywilnego, który stanowi że odwołania od tego typu decyzji rozstrzyga sąd cywilny.

Istota odwołania się do wyższej instancji od rozstrzygnięcia polega na tym, że osoba niezadowolona z rozstrzygnięcia, niezależnie od przyczyn niezadowolenia, uprawniona jest do żądania ponownego rozstrzygnięcia sprawy (kontroli rozstrzygnięcia) przez organ wyższego stopnia lub wyższej instancji, który w założeniu prawodawcy posiada większą wiedzę, doświadczenie w rozstrzyganej materii. Ma to na celu zwiększenie obiektywizmu, profesjonalizmu i niezależności organów. Prawo to realizuje m.in. konstytucyjne zasady zaufania obywatela do państwa, bezpieczeństwa i stabilności obrotu prawnego.

Konstytutywnym elementem prawa do odwołania (choć niewymienionym wprost w art. 78 Konstytucji RP) jest zawieszenie wykonania rozstrzygnięcia organu I instancji do czasu wydania decyzji przez organ II instancji. Wszystkie ustawy procesowe uwzględniają tę zasadę, w tym również przepisy o postępowaniu odwoławczym przed sądami cywilnymi w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Prawo to zabezpiecza adresata decyzji wydanej w pierwszej instancji przed negatywnymi skutkami prawnymi wadliwych decyzji wydanych przez organ I instancji. Wykonanie błędnej decyzji rodzi skutki odszkodowawcze po stronie państwa. Niektóre skutki prawne i faktyczne są nieodwracalne. Stąd też immanentnym elementem prawa do odwołania się od decyzji wydanej w pierwszej instancji jest zawieszenie jej wykonania.

Prawo do odwołania od decyzji i zawarte w nim meta prawa tj. zawieszenie wykonania zaskarżonego rozstrzygnięcia nie mają charakteru bezwzględnych i mogą być przez prawodawcę w szczególnych okolicznościach ograniczone. Musi to jednak nastąpić z uwzględnieniem norm i zasad konstytucyjnych w szczególności art. 2 i 31 ust. 3 ustawy zasadniczej. Przykładowo: decyzjom i wyrokom może zostać nadany rygor natychmiastowej wykonalności, który umożliwia ich przymusową realizację przed wydaniem rozstrzygnięcia przez organ instancji. Jednakże może to mieć miejsce tylko w szczególnych, przewidzianych wprost ustawami, przypadkach i z zasady wymaga dodatkowego rozstrzygnięcia o nadaniu rygoru.

Artykuł 3 ust. 2 ustawy zmieniającej stanowi, że złożenie do sądu odwołania nie wstrzymuje wykonania decyzji. Oznacza to, iż wszystkie decyzje wydane w celu wykonania postanowień ustawy zmieniającej są natychmiast wykonalne i będą miały zastosowanie od momentu ich wydania i doręczenia stronie. Przepis ten narusza zakodowaną w prawie do odwołania zasadę zawieszenia wykonania zaskarżonego rozstrzygnięcia. Jak wyżej wskazano, art. 78 Konstytucji RP nie ma bezwzględnego charakteru i jego stosowanie może być przez ustawodawcę uchylone. Prawodawca może to uczynić tylko jeżeli równocześnie uwzględni normy i wartości płynące z

innych przepisów ustawy zasadniczej. Szczególne znaczenie w tym przypadku mają art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Z treści art. 31 ust. 3 Konstytucji wynika, że ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności (w tym art. 78) może nastąpić tylko przy łącznym spełnieniu następujących przesłanek: 1) w drodze ustawy; 2) gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie prawa; 3) dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo praw i wolności innych osób; 4) ograniczenia nie mogą naruszyć istoty prawa lub wolności. By art. 3 ust. 2 ustawy zmieniającej był zgodny z Konstytucją musiałby spełnić wszystkie wyżej wskazane przesłanki. W rzeczywistości prawodawca zrealizował tylko pierwszą i ostatnią. Kwestionowana regulacja została uchwalona w formie ustawy oraz nie narusza istoty prawa do odwołania. Jej ustanowienie natomiast nie jest konieczne w demokratycznym państwie prawa i nie przyczynia się do ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W konsekwencji należy uznać treść art. 3 ust. 2 ustawy zmieniającej narusza dyspozycję art. 31 ust. 1 Konstytucji RP.

Artykuł 3 ust. 2 ustawy zmieniającej jest sprzeczny z zasadą proporcjonalności, która została zrekonstruowana przez Trybunał Konstytucyjny z art. 2 oraz z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej (por. np. orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995, sygn. akt K 11/91). Zasada proporcjonalności sprowadza się do tego, że ograniczenie praw jednostki musi być ekwiwalentne wobec celu, któremu służy dana regulacja, musi więc być to ograniczenie racjonalne. Istotą tej reguły jest uznanie, że ustawodawca nie może tworzyć ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza naruszających proporcję pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma podlegać ochronie. W konsekwencji każda ustawa, w tym również ustawa z 23 stycznia 2009 r., musi spełniać trzy zasadnicze kryteria: przydatności, konieczności, adekwatności (proporcjonalności *sensu stricte*).

Art. 3 ust. 2 ustawy zmieniającej ogranicza uprawnienia procesowe adresatów decyzji emerytalnych. Działania prawodawcy w tym przypadku są „niezrozumiale

intensywne” (por. wyrok TK z 13 marca 2007, sygn. akt K8/07) i nadmiernie uciążliwe dla adresatów nowelizowanych przepisów. Wprowadzone zmiany stanowią nieuzasadnioną ingerencję w prawo do odwołania się od rzeczenia wydanego w pierwszej instancji, które zostało wyrażone w art. 78 Konstytucji RP. Brak jakiegokolwiek uzasadnienia i celowości ustanowienia tego typu regulacji na poziomie ustawy skutkuje naruszeniem zasady proporcjonalności.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w swoim orzecznictwie wskazywał, iż odstępstwo od zasady wyrażonej w treści art. 78 Konstytucji RP powinno być podyktowane szczególnymi okolicznościami, które uzasadniałyby pozbawienie lub ograniczenie stronie możliwości odwoławczych (por. np. wyrok TK z 12 czerwca 2002 r., sygn. akt P 13/01 oraz wyrok TK z 2 lipca 2009 r., sygn. akt K 1/07). W przedmiotowej sprawie owe szczególne okoliczności nie zachodzą, nie ma bowiem uzasadnionej przyczyny wprowadzenia natychmiastowej wykonalności orzeczeń organów rentowych bez dania ich adresatom możliwości wniesienia środka odwoławczego przed ich realizacją. Przepis art. 78 Konstytucji stanowi gwarancję procesową zabezpieczającą uczestników postępowania przed arbitralnością organów wydających rozstrzygnięcie w I instancji.

## **ad 2**

### **Dotyczący naruszenia art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji RP przez art. 13 a ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu**

We wniosku wskazano, iż postępowanie w sprawie wydania decyzji jest dwuetapowe. W pierwszej kolejności IPN wydaje informację na temat przebiegu służby na wniosek właściwego organu (art. 13a ustawy o zaopatrzeniu), natomiast w drugim etapie organ emerytalny na jej podstawie wydaje decyzję o zmianie wysokości świadczeń emerytalnych (art. 3 ust. 2 ustawy zmieniającej). Proces stosowania prawa obejmuje kilka etapów: 1) ustalenie stanu faktycznego, 2) wybór i interpretacja normy prawnej, 3) subsumcja, 4) ustalenie konsekwencji prawnych. Ustawodawca powierzył ustalenie stanu faktycznego Instytutowi Pamięci Narodowej, który na podstawie posiadanych

akt sporządza i przekazuje organom rentowym informacje dotyczące przebiegu służby wskazanych funkcjonariuszy w organach bezpieczeństwa państwa. Pozostałe czynności związane z procedurą stosowania zmienionej ustawy o zaopatrzeniu oraz ustawy zmieniającej wykonywane są przez organy rentowe. Należy uznać, iż proces stosowania prawa uległ swoistemu rozdzieleniu i różne jego etapy dokonywane są przez różne organy w zasadniczo różniące się procedurze.

Z treści art. 78 art. 77 ust. 2 Konstytucji RP wynika prawo każdego do zaskarżenia orzeczeń i decyzji w pierwszej instancji. Prawo to obejmuje uprawnienie do zaskarżenia całego procesu dochodzenia do rozstrzygnięcia i wszystkich czynności organów władzy publicznej nie tylko jego finalnego skutku jakim jest samo rozstrzygnięcie. Podważony może zostać każdy z etapów stosowania prawa i wadliwość każdego z nich będzie przesądzała o wadliwości wydanego rozstrzygnięcia. W szczególności adresat decyzji administracyjnej ma prawo zaskarżenia czynności dowodowych i podważenia ustalonych na ich podstawie faktów które stanowiły podstawę zastosowania określonych przepisów. Wady postępowania dowodowego stanowią podstawę odwoławczą od decyzji administracyjnych (por. art. 127 k.p.a.), podstawę apelacyjną (art. 367-368 k.p.c.) podstawę do wznowienia postępowania (art. 145 k.p.a. i 403 k.p.c.) nieważności postępowania (art. 156 k.p.a.).

Ustawa zmieniająca przeniosła ciężar postępowania dowodowego na IPN, który na podstawie posiadanych przez siebie dokumentów zobowiązany został do ustalania stanu faktycznego. Organy rentowe będą dokonywać subsumcji i pozostałych elementów stosowania prawa. O tyle o ile stosowanie przepisów przez organy rentowe, w zakresie dokonanych przez nie czynności funkcjonariusze byłych służb mają możliwość zaskarżenia w trybie przepisów ustaw do sądów (por. art. 11 ustawy o zaopatrzeniu w zw. z art. 115 i n. ustawy o emeryturach i rentach z FUS i z przepisami k.p.a. i w związku z art. 477<sup>8</sup> i n. k.p.c.) o tyle stosownie do treści art. 13a ust. 6 funkcjonariusze ci nie mają możliwości weryfikacji (kontroli, sprawdzenia, podważenia, zakwestionowania, przedstawienia przeciwdowodów) w stosunku do czynności IPN i sporządzonych przez ten podmiot informacji na temat przebiegu ich

służby. W konsekwencji poza kontrolą instancyjną został pozostawiony jeden bardzo istotny element procesu stosowania prawa jakim jest ustalenie stanu faktycznego.

Informacje sporządzone przez IPN stanowiąc będą podstawę faktyczną do wydania decyzji ustalającej nową wysokość świadczeń emerytalnych. Organy rentowe nie posiadają środków na ich weryfikację i kontrolę, w konsekwencji będą dokonywały subsumcji stanu opisanego w informacjach IPN i przepisów ustaw. Równocześnie z treści art. 13a ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu wynika, że do informacji nie stosuje się przepisów k.p.a. Oznacza to, iż funkcjonariusze byłych służb zostali pozbawieni możliwości składania środków dowodowych dotyczących przebiegu i charakteru ich służby i przede wszystkim nie mają możliwości podważenia i zażądania weryfikacji ustaleń przyjętych przez IPN i przedstawionych w informacji. W konsekwencji pozbawieni zostali możliwości proceduralnej weryfikacji stanu faktycznego ustalonego przez IPN, który stanowi podstawę wydania rozstrzygnięcia przez organ rentowy.

Ponadto bardzo poważne utrudnienia procesowe w podważaniu informacji IPN zawierają przepisy k.p.c. Stosownie do art. 244 kodeksu, „informacja” jest dokumentem urzędowym i zgodnie z dyspozycją zawartą w tym przepisie stanowi dowód, tego co zostało w niej urzędowo zaświadczone. De facto przenosi to ciężar dowodu z organów administracji będących stroną postępowania i wyprowadzających konsekwencje prawne z „informacji IPN” na skarżącego (byłego funkcjonariusza służb), który chcąc uzyskać korzystne dla siebie rozstrzygnięcie będzie zobowiązany do udowodnienia, iż informacje uzyskane od IPN są nieprawdziwe. Równocześnie wszystkie (lub w najlepszym wypadku większość dokumentów) znajdować się będzie w Instytucie Pamięci Narodowej, który w tym zakresie jest wyłącznym dysponentem dokumentów osobowych funkcjonariuszy i nie podlega kontroli sądowej.

Podsumowując, przyjęte przez prawodawcę rozwiązania naruszają dyspozycję art. 78 Konstytucji, bowiem umożliwiają odwołanie się tylko od niektórych czynności procesu weryfikacji wysokości świadczeń emerytalnych i rentowych byłych



funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa. Konstytucyjne Prawo zaskarżenia decyzji i orzeczeń obejmuje cały proces stosowania prawa i wszystkie jego etapy. Ustawy pozbawiły byłych funkcjonariuszy służb możliwości kontroli prawidłowości ustaleń stanu faktycznego dokonanego przez IPN. W konsekwencji faktyczne prawo zaskarżenia rozstrzygnięć organów rentowych nie obejmuje możliwości podważenia stanu faktycznego przyjętego przez te organy jako podstawę decyzji ustalającej. Funkcjonariusze zostali pozbawieni środków prawnych przy pomocy, którym możliwy byłby ich udział w procedurze ustalania stanu faktycznego stanowiącego podstawę decyzji emerytalnych i rentowych wydawanych na podstawie kwestionowanych ustaw. W szczególności na etapie wydawania informacji nie mają prawa składania wniosków dowodowych, twierdzeń co do stanu faktycznego i przede wszystkim nie mają możliwości prawnego zaskarżenia ustaleń zawartych w informacjach IPN. Konstytucyjne prawo do zaskarżenia decyzji i orzeczeń wydanych w pierwszej instancji obejmuje wszystkie etapy procesu stosowania prawa w tym również etap „ustalania stanu faktycznego”. Artykuł 13a ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy służb w nieuzasadniony sposób uprawnienie to ogranicza i w ten sposób narusza dyspozycję art. 78 Konstytucji RP.

Wyłączenie prawa do zaskarżenia czynności IPN jest równocześnie obrazą art. 77 ust. 2 Konstytucji RP. Stanowi on, że nikomu nie można zamykać drogi sądowej do dochodzenia naruszonych praw i wolności. Dyspozycja art. 13a ust. 6 wyklucza możliwość zaskarżenia informacji IPN w trybie przepisów k.p.a. W przypadku wadliwości informacji, ich niepełności, nieprawdziwości, nierzetelności funkcjonariusz, którego dokument ten dotyczy nie będzie miał możliwości zakwestionowania działań IPN. Artykuł 13a ust. 6 zamyka bowiem drogę do dochodzenia naruszonych praw.

**ad 3**

**Dotyczący zbadania zgodności art. 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. z art. 18 Konstytucji RP**

Ustawa zmieniająca obniżyła ekonomiczny status emerytalny wszystkich członków służb wymienionych w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425, z późn. zm.). W konsekwencji prowadzi to do znacznego obniżenia dochodów rodzin, których członkiem był funkcjonariusz byłych służb bezpieczeństwa.

Rodzina nie może być traktowana wyłącznie jako instytucja, której ramy uregulowane zostały przez prawo. Ma ona znacznie szersze znaczenie stanowiąc naturalny i niezastąpiony element „struktury społecznej, nazywanej często podstawową komórką społeczną (T. Smoczyński, *Prawo rodzinne i opiekuńcze*, Warszawa 1997, s. 1). Prawodawca nie ma swobody w dowolnym dokonywaniu zmian w statusie ekonomicznym małżeństw i rodzin. Tymczasem ustawa zmieniająca oraz znowelizowana ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (...) i ich rodzin wywołują właśnie tego typu skutki prawne, tj. w nieuprawniony sposób dokonują zmiany ekonomicznych i gospodarczych stosunkach wielu rodzin (w zasadzie wszystkich rodzin funkcjonariuszy objętych zmianami).

Rodzina jest podstawową formą życia społecznego i jako taka ma decydujący wpływ na funkcjonowanie państwa. Istnieje bezpośredni związek pomiędzy jej kondycją a społecznymi zachowaniami poszczególnych obywateli, rodzina pełni bowiem wiele funkcji doniosłych dla państwa i społeczeństwa (M. Dobrowolski, *status prawny rodziny w świetle nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” nr 4(33), 1999, s. 21). Artykuł 18 Konstytucji RP z 1997 r. sankcjonuje uniwersalne wartości związane z tą podstawową komórką społeczną i zobowiązuje państwo do ochrony i opieki rodziny. „Dla określenia pozycji rodziny wśród norm konstytucyjnych podstawowe znaczenie ma przyjęcie zasady jej ochrony. Na treść tej zasady składają się ochrona trwałości i dbałość o dobro rodziny. Ustrojodawca poprzez wprowadzenie owej zasady uznał znaczenie, jakie ma rodzina dla „zdrowego” funkcjonowania społeczeństwa, i wyznaczył podstawy do tworzenia spójnego systemu

norm konstytucyjnych określających status rodziny w państwie.” (M. Dobrowolski, *op. cit.* s. 32-33).

Ustawodawca ustanawiając ustawę zmieniającą pominął problematykę związaną z potrzebą ochrony rodzin byłych funkcjonariuszy służb i ich bezpieczeństwa ekonomicznego i gospodarczego.

W pierwszej kolejności prawodawca całkowicie zlekceważył zagadnienie upływu czasu i jego skutków zarówno faktycznych jak i prawnych, w stosunku do nabytych praw związanych ze świadczeniami emerytalnymi przez rodziny funkcjonariuszy objętych ustawą zmieniającą. Upływ czasu jest zdarzeniem prawnym niezależnym od woli człowieka, które petryfikuje stosunki społeczne, prawne, ekonomiczne i gospodarcze, które powstały na podstawie faktów prawnych powstałych w odległej przeszłości nawet jeżeli fakty owe budzą wątpliwości co do ich zgodności z normami moralnymi i prawnymi. Innymi słowy czas legitymizuje i legalizuje zdarzenia i ich skutki. Przykładowo tego typu sytuacje mają miejsce w przypadku: przedawnienia roszczeń cywilnych (por. np. art. 117 i n. k.c), zasiedzeniem (art. 172 i n. k.c.), przedawnienia zobowiązań podatkowych (art. 68 i n. ordynacji podatkowej), zatarcia skazania, przedawnienia karalności, ścigania czynów zabronionych (art. 106 i n., i 101 i n. k.k.; art. 44 k.k.s., art. 45 k.w.), zakazu wzruszania orzeczeń sądowych i administracyjnych wydanych z naruszeniem prawa (por. art. 146 k.p.a.; art. 408 k.p.c.). Wskazane instytucje wynikają z zasady pewności prawa i zaufania do państwa. U ich podstawy leży założenie, iż pewne fakty, wskutek długotrwałego istnienia ulegają utrwaleniu i legalizacji. Adresaci norm (strony tych stosunków prawnych) nie mogą i nie powinni pozostawać w trwałej i niekończącej się niepewności co do swojego statusu prawnego. Wyrazem powyższego są wynikające z klauzuli demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji) zasady trwałości stosunków prawnych, bezpieczeństwa prawnego obywateli itp. Państwo, społeczeństwo zobligowane są zaakceptować nawet niezgodnie z prawem ukształtowane stosunki prawne i społeczne po upływie odpowiednio długiego okresu czasu, jeżeli w odpowiednim momencie nie podjęło czynności zmierzających do ich uzdrowienia i

przywrócenia *status quo ante*. Należy wskazać, iż w przedmiotowej sprawie stosunki emerytalne zostały ukształtowane w sposób zgodny z prawem, wątpliwości budzić może jedynie zasadność i sprawiedliwość przyznania szczególnego statusu emerytalnego niektórym funkcjonariuszom.

Nawet zakładając, iż niektóre emerytury funkcjonariuszy zostały nabyte w trakcie pełnienia służby w sposób niezgodny z prawem, czemu co do zasady strona skarżąca przeczy i żąda udowodnienia w postępowaniach indywidualnych, to należy uznać, iż długotrwały upływ czasu skutkował ich petryfikacją. Pozbawienie (obniżenie) uprawnień emerytalnych byłych funkcjonariuszy w sposób istotny oddziałuje na status ekonomiczny ich rodzin. Skutkować będzie bowiem znacznym obniżeniem ich dochodów. Należy podkreślić, iż zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa małżeństwa co do zasady posiadają wspólność majątkową (por. art. 31 i n. k.r.i.o.). Oznacza to, iż posiadają oni wspólny budżet tj. wszystkie wydatki i dochody zaistniałe w trakcie trwania małżeństwa trafiają do wspólnego budżetu. Istotne obniżenie świadczeń emerytalnych jednego z małżonków, w sytuacji gdy co najmniej jedno, jeżeli nie oboje, nie są już w stanie świadczyć pracy (tj. osiągnęli wiek emerytalny). Skutkuje to bardzo istotnym obniżeniem wysokości wspólnych dochodów. Całkowicie nieuzasadnione i nieusprawiedliwione jest objęcie negatywnymi skutkami (sankcjami) wynikającymi z ustawy zmieniającej członków rodzin byłych funkcjonariuszy, którym nie sposób postawić żadnych zarzutów wynikających z pełnienia funkcji przez współmałżonka opisanych w preambule ustawy zmieniającej. W szczególności, iż w skutek upływu czasu (20 lat) mieli oni uzasadnione prawo oczekiwać, iż państwo nie dokona zmian w ich stosunkach majątkowych i rażąco nie obniży ich dochodów rodzinnych. W sposób zgodny z prawem korzystali oni ze wspólnych dochodów, których zdecydowana większość pochodziła zazwyczaj z emerytury małżonka będącego byłym funkcjonariuszem. Związana z upływem czasu zasada utrwalenia stosunków społecznych i prawnych uzasadniała ich oczekiwania wobec prawodawcy, że nie dokona on nagłych zmian. Upływ czasu skutkował tym również, że w swoisty sposób nabyli oni (niejako zasiedzieli) prawo do uzyskania dochodów z emerytury małżonka będących częścią składową ich majątku wspólnego.

Rozwiązania emerytalne wynikające z ustawy zmieniającej i związana z nimi zmiana statusu emerytalnego (wysokości świadczeń) byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa bezpośrednio godzą w status ekonomiczny rodzin członków byłych służb. Stanowi to naruszenie art. 18 Konstytucji RP z 1997 r. Znamionym jest fakt, iż ustrojodawca umieścił klauzulę ochrony rodziny w II rozdziale ustawy zasadniczej, co oznacza, iż została ona zaliczona do podstawowych zasad ustrojowych państwa polskiego i prawodawca konstytucyjny przypisuje jej szczególnie doniosłe znaczenie. Przepis art. 18 ustawy zasadniczej wyznacza cele i zadania władzy publicznej, nakłada on obowiązek na organy władzy „ochrony i opieki” (por. L. Garlicki, *Komentarz do art. 18 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod. red. L. Garlickiego, Warszawa 2002, s. 2). Regulacja zawarta w tym przepisie ma charakter tzw. normy programowej, co równoznacznie jest z tym, że nie jest to prawo podmiotowe i nie można ona stanowić podstawy indywidualnych roszczeń (por. np. wyrok TK z 27 stycznia 1999 r., sygn. akt K 1/98, OTK ZU 99.1.3.). W konsekwencji nie może on stanowić podstawy np. skarg konstytucyjnych.

Z artykułu 18 Konstytucji RP można natomiast zrekonstruować prawa i obowiązki skierowane do organów władzy publicznej. Przykładowo wprost z tego przepisu wynika obowiązek objęcia rodzin i małżeństw szczególną opieką i ochroną. Równocześnie z tego przepisu można wyinterpretować zakaz skierowany do władz publicznych prowadzenia polityki, która godziła by w dobro i bezpieczeństwo podmiotów objętych dyspozycją art. 18 (tj. małżeństw, rodzin, rodziców, matek i dzieci). Obowiązek ten obejmuje przede wszystkim zakaz tworzenia prawa, które prowadziłyby do powstania dysfunkcyjnych skutków mogących zagrozić stabilności, bezpieczeństwu i egzystencji rodzinom i małżeństwom. Obligacje te płyną wprost z określeń zawartych w art. 18 Konstytucji RP „ochrona” i „opieka”. Państwo chroni rodzinę (małżeństwo) poprzez odpowiednią stymulację procesów społecznych, zapobieganiu niepożądanym zjawiskom oraz powstrzymaniu się od działań, które mogłyby godzić w wartości opisane w art. 18 ustawy zasadniczej.

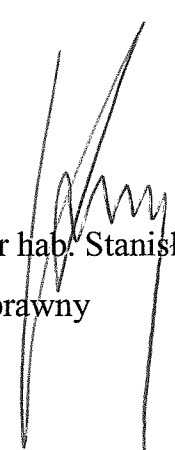
Rozwiązania wynikające z treści ustawy zmieniającej i znowelizowanej na jej podstawie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariusz (...) i ich rodzin wywołują dysfunkcyjne skutki prawne w postaci obniżenia dochodów wspólnych rodzin byłych funkcjonariuszy. Godzi to w ich interesy, status ekonomiczne oraz zagraża egzystencji, która w bardzo wielu przypadkach została sprowadzona poniżej minimum socjalnego. Stanowi to również naruszenie godności jednostki, o której mowa w art. 30 Konstytucji RP.

Państwo, które jest zobowiązane do opieki nad rodziną i ochrony rodziny wydało przepisy, które powodują powstanie bardzo poważnych zagrożeń dla ich bytu i funkcjonowania. Emerytury po przeliczeniu uległy kilkukrotnemu obniżeniu, często do wysokości poniżej najniższego wynagrodzenia. Nie bez znaczenia jest fakt, iż obniżki emerytur dotyczą członków rodzin, którzy z powodu wieku nie są w stanie podjąć już dodatkowego zatrudnienia i uzyskania dodatkowych środków koniecznych dla zapewnienia egzystencji na minimalnym poziomie zapewniającym godnie życie.

W nauce prawa konstytucyjnego wskazuje się, iż ochrona wynikająca z art. 18 ustawy zasadniczej oznacza „sytuację, w której państwo działając poprzez swoje organy nie dopuszcza do powstania zagrożenia małżeństwa w sferze społecznej, ekonomicznej i gospodarczej (J. Boć, *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, pod. red J. Bocia, Wrocław 1998, s. 48). Tymczasem ustawa nowelizująca i zmieniona ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (...) i ich rodzin stwarzają bardzo poważne zagrożenie dla egzystencji i warunków bytowych rodzin byłych funkcjonariuszy oraz godzą w ich status ekonomiczny.

Wnioskodawcy podnoszą również niezgodność z art. 18 Konstytucji RP sytuacji, w której ustawa zmieniająca wywiera negatywne skutki materialne także w odniesieniu do dzieci funkcjonariuszy objętych działaniem tej ustawy, w niektórych przypadkach dzieci niepełnosprawnych. Ustawa ta wpływa również na ograniczenie masy spadkowej następców prawnych funkcjonariusza dotkniętego ustawą zmieniającą, w szczególności współmałżonków oraz potomstwa. Ustawa zmieniająca ma także

negatywny wpływ na niektóre renty rodzinne w sytuacji, gdy świadczeniobiorca zmarł w okresie działania tej ustawy. Występuje tutaj niesłuszna różnica w stosunku do renty rodzinnej po funkcjonariuszu, który zmarł przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej, mając pełną wysługę emerytalną.



Prof. dr hab. Stanisław Pikulski  
radca prawny