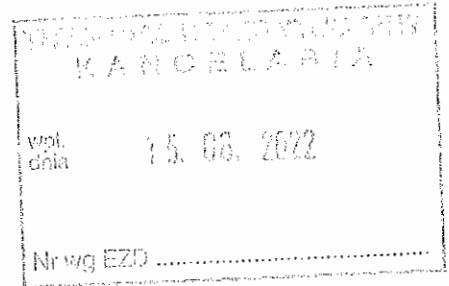




1001-8.TK.56.2022

(K 7/22)



TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY

W związku z wnioskiem Komisji Krajowej Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” o stwierdzenie, że:

- 1) art. 13 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, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 723 ze zm.), „w zakresie, w jakim wśród okresów, które traktuje się jako równorzędne ze służbą w Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służbie Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służbie Celnej, Służbie Celno-Skarbowej i w Służbie Więziennej pomija okresy
 - służby w charakterze funkcjonariusza Inspekcji Celnej,
 - zatrudnienia w wyodrębnionych komórkach organizacyjnych w urzędach kontroli skarbowej lub w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw finansów publicznych, o których mowa w art. 11g ust. 1 i 2 oraz w art. 36 ust. 1,

a także w art. 38 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (t.j. Dz. U. z 2004 r. nr 8, poz. 65 ze zm.),

przy wykonywaniu obowiązków służbowych polegających na rozpoznawaniu, wykrywaniu, zapobieganiu i zwalczaniu określonych przestępstwa i wykroczeń”, jest niezgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

2) art. 18b 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, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 723 ze zm.), „w zakresie, w jakim wśród okresów, które traktuje się jako równorzędne ze służbą w Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służbie Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służbie Celnej, Służbie Celno-Skarbowej i w Służbie Więziennej pomija okresy

– służby w charakterze funkcjonariusza Inspekcji Celnej,

– zatrudnienia w wyodrębnionych komórkach organizacyjnych w urzędach kontroli skarbowej lub w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw finansów publicznych, o których mowa w art. 11g ust. 1 i 2 oraz w art. 36 ust. 1, a także w art. 38 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (t.j. Dz. U. z 2004 r. nr 8, poz. 65 ze zm.),

przy wykonywaniu obowiązków służbowych polegających na rozpoznawaniu, wykrywaniu, zapobieganiu i zwalczaniu określonych przestępstwa i wykroczeń”, jest niezgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji

– na podstawie art. 42 pkt 7 i art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) –

przedstawiam następujące stanowisko:

postępowanie podlega umorzeniu, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393), z uwagi na utratę mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów.

UZASADNIENIE

W dniu 4 listopada 2021 r. Komisja Krajowa Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” (dalej: Wnioskodawca) złożyła wniosek o stwierdzenie niezgodności art. 13 ust. 1 i art. 18b 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, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 723 ze zm.; dalej: ustawa zaopatrzeniowa lub u.z.e.f.), we wskazanym na wstępie zakresie, z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Przedstawienie merytorycznego stanowiska, dotyczącego powyższego wniosku, wymaga uprzedniego odniesienia się do kwestii formalnych, związanych z dopuszczalnością rozpoznania tego wniosku przez Trybunał Konstytucyjny.

Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania jest bowiem zobligowany do kontroli, czy nie zachodzi negatywna przesłanka procesowa wyłączająca dopuszczalność merytorycznej oceny zgłoszonych zarzutów, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania. Dotyczy to wszelkich kwestii wstępnych, jak również przesłanek formalnych, wspólnych dla kontroli inicjowanej w trybie wniosku, skargi konstytucyjnej lub pytania prawnego. Zatem – jeśli występują co do tego wątpliwości – należy przede wszystkim zweryfikować, czy nie zachodzą przeszkody formalne uniemożliwiające merytoryczne rozpoznanie sprawy (*vide* m.in. – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 5 grudnia 2001 r., sygn. K. 31/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 269; 30 maja 2007 r., sygn. SK 67/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 64; 27 lipca 2016 r., sygn. U 5/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 70; 13 kwietnia 2021 r., sygn. K 15/17, OTK ZU z 2021 r., seria A, poz. 16 oraz 1 grudnia 2021 r., sygn. U 1/21, OTK ZU z 2021 r., seria A, poz. 70). „Obowiązek ten dotyczy też wniosków, które podlegają wstępnemu rozpoznaniu stosownie do art. 61 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (...). Nadanie na etapie wstępnego rozpoznania dalszego biegu wnioskowi jednego z podmiotów, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji, nie przesądza w efekcie o merytorycznym rozpoznaniu takiego wniosku” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 2019 r., sygn. K 2/18, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 63; *vide* również – powołane tam orzecznictwo).

Analizując dopuszczalność merytorycznego rozpoznania wniosku w niniejszej sprawie, należy przede wszystkim uwzględnić zmianę stanu prawnego, która nastąpiła po złożeniu tego wniosku, w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 12 maja 2022 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu

Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin oraz niektórych innych ustaw (Dz. U., poz. 1115; dalej: ustawa zmieniająca). Ustawa ta wprowadziła zmiany, między innymi, w – będących przedmiotem postępowania w niniejszej sprawie – przepisach art. 13 ust. 1 i art. 18b ust. 2 u.z.e.f. (art. 2 pkt 3 i 7 ustawy zmieniającej). Zgodnie z art. 14 ustawy zmieniającej, ustawa ta weszła w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia, które nastąpiło 26 maja 2022 r., a więc w dniu 10 czerwca 2022 r.

W swoim orzecznictwie sąd konstytucyjny „wielokrotnie wskazywał na istnienie ogólnej zasady postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, w myśl której przedmiotem kontroli konstytucyjności może być właściwie jedynie akt normatywny (albo jego część) obowiązujący w chwili orzekania (...). Zasada ta, wyrażana w kolejnych przepisach regulujących postępowanie przed Trybunałem (,,), wynika obecnie z art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (...). Przepis ten nakazuje Trybunałowi umorzyć postępowanie, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Jedynym wyjątkiem od wskazanej zasady jest sytuacja, w której wydanie wyroku – w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną – jest konieczne dla ochrony wolności i praw gwarantowanych w Konstytucji (zob. obecnie – 59 ust. 3 uoTK). Wyjątek ten, dyktowany koniecznością ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostek, stanowi wyraz prymatu aksjologicznej funkcji Trybunału” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2017 r., sygn. K 9/15, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 11; *vide* również – powołane tam orzecznictwo).

Kwestionowane w niniejszej sprawie przepisy ustawy zaopatrzeniowej, w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, stanowiły:

– art. 13 ust. 1 u.z.e.f.:

„1. Jako równorzędne ze służbą w Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służbie Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służbie Celnej, Służbie Celno-Skarbowej i w Służbie Więziennej traktuje się:

1) okresy służby w charakterze funkcjonariusza Urzędu Ochrony Państwa lub Biura Ochrony Rządu;

1a) okresy służby w charakterze funkcjonariusza Policji państwowej, Milicji Obywatelskiej, z wyjątkiem służby określonej w ust. 2;

1b) (uchylony);

1c) okresy służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, na zasadach określonych w art. 15c, z wyjątkiem służby określonej w ust. 2;

1d) okresy zatrudnienia funkcjonariuszy od dnia 15 września 1999 r. do dnia przekształcenia stosunku pracy w stosunek służby w przypadku, gdy osoba, która wykonywała zadania przypisane dla Służby Celnej, otrzymała akt mianowania skutkujący tym przekształceniem;

2) służbę wojskową uwzględnianą przy ustalaniu prawa do emerytury wojskowej;

3) okresy służby w charakterze funkcjonariusza Służby Ochrony Kolei, jeżeli funkcjonariusz przeszedł bezpośrednio do służby w Milicji Obywatelskiej lub w Służbie Więziennej w terminie do dnia 1 kwietnia 1955 r.;

4) okresy zatrudnienia lub służby w zawodowych jednostkach ochrony przeciwpożarowej i nauki w szkołach pożarniczych, w charakterze członka

Korpusu Technicznego Pożarnictwa, a także funkcjonariusza pożarnictwa w terminie do dnia 31 stycznia 1992 r.;

5) okresy zatrudnienia w Straży Marszałkowskiej na stanowiskach pracy: strażnik, strażnik specjalista do spraw logistyki, strażnik specjalista do spraw planowania i organizacji, strażnik specjalista do spraw zabezpieczenia technicznego, strażak, strażak specjalista do spraw zabezpieczenia przeciwpożarowego, komendant Straży Marszałkowskiej i zastępca komendanta Straży Marszałkowskiej.”;

art. 18b ust. 2 u.z.e.f.:

„2. Jako równorzędne ze służbą, o której mowa w ust. 1, traktuje się okresy:

- 1) służby w Biurze Ochrony Rządu;
- 2) służby wojskowej uwzględniane przy ustalaniu prawa do emerytury wojskowej;
- 3) zatrudnienia w Straży Marszałkowskiej na stanowiskach pracy: strażnik, strażnik specjalista do spraw logistyki, strażnik specjalista do spraw planowania i organizacji, strażnik specjalista do spraw zabezpieczenia technicznego, strażak, strażak specjalista do spraw zabezpieczenia przeciwpożarowego, komendant Straży Marszałkowskiej i zastępca komendanta Straży Marszałkowskiej.”.

Natomiast obecnie, zgodnie ze stanem prawnym ukształtowanym po wejściu w życie ustawy zmieniającej, przepisy te mają następujące brzmienie:

– art. 13 ust. 1 u.z.e.f.:

„1. Jako równorzędne ze służbą w Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służbie Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służbie Celnej, Służbie Celno-Skarbowej i w Służbie Więziennej traktuje się:

- 1) okresy służby w charakterze funkcjonariusza Urzędu Ochrony Państwa lub Biura Ochrony Rządu;
 - 1a) okresy służby w charakterze funkcjonariusza Policji państwowej, Milicji Obywatelskiej, z wyjątkiem służby określonej w ust. 2;
 - 1b) (uchylony);
 - 1c) okresy służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, na zasadach określonych w art. 15c, z wyjątkiem służby określonej w ust. 2;
 - 1d) okresy zatrudnienia funkcjonariuszy od dnia 15 września 1999 r. do dnia przekształcenia stosunku pracy w stosunek służby w przypadku, gdy osoba, która wykonywała zadania przypisane dla Służby Celnej, otrzymała akt mianowania skutkujący tym przekształceniem;
- 2) służbę wojskową uwzględnianą przy ustalaniu prawa do emerytury wojskowej;
- 3) okresy służby w charakterze funkcjonariusza Służby Ochrony Kolei, jeżeli funkcjonariusz przeszedł bezpośrednio do służby w Milicji Obywatelskiej lub w Służbie Więziennej w terminie do dnia 1 kwietnia 1955 r.;
- 4) okresy zatrudnienia lub służby w zawodowych jednostkach ochrony przeciwpożarowej i nauki w szkołach pożarniczych, w charakterze członka Korpusu Technicznego Pożarnictwa, a także funkcjonariusza pożarnictwa w terminie do dnia 31 stycznia 1992 r.;
- 5) okresy zatrudnienia w Straży Marszałkowskiej na stanowiskach pracy: strażnik, strażnik specjalista do spraw logistyki, strażnik specjalista do spraw planowania i organizacji, strażnik specjalista do spraw zabezpieczenia technicznego, strażak, strażak specjalista do spraw zabezpieczenia przeciwpożarowego, komendant Straży Marszałkowskiej i zastępca komendanta Straży Marszałkowskiej;
- 6) okresy zatrudnienia:

a) w komórkach organizacyjnych, o których mowa w art. 11g ust. 1 i 2 oraz art. 36,

b) jako inspektorzy prowadzący czynności dochodzeniowo-śledcze, o których mowa w art. 38 ust. 4 i 5

– ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 720, 1165 i 2261);

7) okresy zatrudnienia w Inspekcji Celnej.”;

art. 18b ust. 2 u.z.e.f.:

„2. Jako równorzędne ze służbą, o której mowa w ust. 1, traktuje się okresy:

1) służby w Biurze Ochrony Rządu;

2) służby wojskowej uwzględniane przy ustalaniu prawa do emerytury wojskowej;

3) zatrudnienia w Straży Marszałkowskiej na stanowiskach pracy: strażnik, strażnik specjalista do spraw logistyki, strażnik specjalista do spraw planowania i organizacji, strażnik specjalista do spraw zabezpieczenia technicznego, strażak, strażak specjalista do spraw zabezpieczenia przeciwpożarowego, komendant Straży Marszałkowskiej i zastępca komendanta Straży Marszałkowskiej.

4) zatrudnienia:

a) w komórkach organizacyjnych, o których mowa w art. 11g ust. 1 i 2 oraz art. 36,

b) jako inspektorzy prowadzący czynności dochodzeniowo-śledcze, o których mowa w art. 38 ust. 4 i 5

– ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej.”.

Porównanie przytoczonych przepisów art. 13 ust. 1 i art. 18b ust. 2 u.z.e.f. w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy zmieniającej i obecnie wskazuje, że doszło do istotnej modyfikacji treści normatywnej tych regulacji. Dodanie do art. 13 ust. 1 u.z.e.f. punktów 6 i 7 oraz punktu 4 do art. 18b

ust. 2 u.z.e.f. rozszerzyło zakres dotychczasowego katalogu okresów traktowanych jako równorzędne ze służbą w formacjach objętych zakresem ustawy zaopatrzeniowej. Zmiana ta była przy tym zresztą w znacznej mierze zgodna z oczekiwaniami Wnioskodawcy. Tym samym należy uznać, że dokonane ustawą nowelizującą uzupełnienie treści art. 13 ust. 1 i art. 18b ust. 2 u.z.e.f. było równoznaczne z uchYLENIEM tych przepisów w poprzednim brzmieniu w zakresie kwestionowanym przez Wnioskodawcę.

W świetle utrwalonego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, istotna modyfikacja lub rekonstrukcja, zmieniająca zasadniczo treść i zakres obowiązywania aktu prawnego (lub określonej normy tego aktu) uważana jest bowiem za uchYLENIE aktu lub jego części (*vide m.in.* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 18 listopada 1998 r., sygn. SK 1/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 120 oraz z dnia 5 kwietnia 2016 r., sygn. K 3/13, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 7).

W postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym formalne uchYLENIE przepisu nie zawsze jest równoznaczne z utratą mocy obowiązującej (*vide m.in.* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 kwietnia 2016 r., sygn. K 3/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 7 oraz 20 kwietnia 2017 r., sygn. K 46/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 29, *vide* też – powołane tam orzecznictwo). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, to, czy faktycznie doszło do uchYLENIA w całości zaskarżonego przepisu, należy ustalić na podstawie treści normy derogującej lub przejściowej (*vide m.in.* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 lipca 2016 r., sygn. K 18/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 67 i 11 czerwca 2019 r., sygn. P 9/17, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 25; *vide* również – powołane tam orzecznictwo). Jak bowiem wskazano w – wydanym w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego – postanowieniu z dnia 28 stycznia 2020 r., „[u]chYLENIE przepisu, a zarazem podtrzymywanie jego mocy wiążącej przez przepis intertemporalny (derogacja częściowa) nie różni się co do istoty od wprowadzenia przepisu ograniczającego

zakres podmiotowy, przedmiotowy lub czasowy przepisu, który miałyby ulec derogacji ustawowej. Różnica sprowadza się do zastosowanej techniki legislacyjnej, istota – moc obowiązująca przepisu – w jednym i drugim przypadku jest tożsama. W tym kontekście przez pojęcie stosowania przepisu uchylonego należy rozumieć stosowanie norm z niego wynikających. Przepis taki bowiem obowiązuje, nie tylko materialnie, ale i formalnie, tyle że w zmienionym, węższym zakresie” (sygn. K 22/16, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 9).

W niniejszej sprawie uchylone przepisy nie mogą być stosowane po wejściu w życie ustawy zmieniającej, co jednoznacznie wynika z przytoczonego wcześniej art. 14 ustawy zmieniającej.

W związku z powyższym należy uznać, że postępowanie w niniejszej sprawie winno podlegać umorzeniu, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy otpTK, z uwagi na utratę mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów.

Z tych wszystkich względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Bernard
Zastępca Prokuratora Generalnego