

BIURO
TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO
Zespół Wstępnej Kontroli
Skarg Konstytucyjnych i Wniosków

Sygn. akt Tw 35/11

Warszawa, dnia 7 listopada 2012 r.

Adwokat

Marta Derlatka

Kancelaria Adwokacka

ul. Łowicka 23 lok. 210

02-502 Warszawa

W załączeniu przesyłam odpis postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2012 r. (sygn. akt Tw 35/11) o **niewwzględnieniu zażalenia** na postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu wnioskowi.

WICEDYREKTOR ZESPOŁU
Wstępnej Kontroli Skarg i Wniosków

dr hab. Paweł Wiliński

Sygn. akt Tw 35/11

POSTANOWIENIE

Warszawa, dnia *7 listopada* 2012 r.

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Wróbel – przewodniczący

Wojciech Hermeliński – sprawozdawca

Leon Kieres

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 marca 2012 r. o odmowie nadania dalszego biegu wnioskowi Krajowej Komisji Wykonawczej Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Funkcjonariuszy Straży Granicznej,

postanawia:

nie uwzględnąć zażalenia.

UZASADNIENIE:

1. W dniu 23 grudnia 2011 r. wpłynął do Trybunału Konstytucyjnego wniosek Krajowej Komisji Wykonawczej Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Funkcjonariuszy Straży Granicznej (dalej: Krajowa Komisja Wykonawcza) o zbadanie zgodności: po pierwsze, art. 15a ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67, ze zm.; dalej: ustawa o zaopatrzeniu) w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 166, poz. 1609; dalej: ustawa zmieniająca), w zakresie, w jakim dotyczy funkcjonariuszy, którzy wstąpili do służby po 1 stycznia 1999 r. a przed 23 lipca 2003 r., z art. 2 i art. 67 ust. 1 Konstytucji; po drugie, art. 15a ustawy o zaopatrzeniu w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji; po trzecie, art. 46 ust. 4 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2011 r. Nr 116, poz. 675, ze zm.; dalej: ustawa o Straży Granicznej) z art. 42 ust. 3 Konstytucji, art. 6 ust. 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja), art. 14 ust. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1996 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167; dalej: MPPOiP), art. 77 ust. 1 oraz art. 2 i art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2. Postanowieniem z dnia 29 marca 2012 r. Trybunał odmówił nadania wnioskowi dalszego biegu.

2.1. Wnioskodawca zakwestionował konstytucyjność art. 15a ustawy o zaopatrzeniu w brzmieniu: „emerytura dla funkcjonariusza, który został przyjęty do służby po raz pierwszy po dniu 1 stycznia 1999 r., wynosi 40% podstawy jej wymiaru za 15 lat służby (...)”.

Trybunał ustalił, że w stosunku do adresatów art. 15a ustawy o zaopatrzeniu nie znajduje zastosowania art. 15 ust. 1 pkt 2–4 tejże ustawy, tzn. emerytura nie wzrasta o: 2,6% podstawy wymiaru – za każdy rok okresów składkowych poprzedzających służbę, nie więcej jednak niż za trzy lata tych okresów (pkt 2); 1,3% podstawy wymiaru – za każdy rok okresów składkowych ponad trzyletni okres składkowy, o którym mowa w pkt 2 (pkt 3); 0,7% podstawy wymiaru – za każdy rok okresów nieskładkowych poprzedzających służbę (pkt 4). Natomiast za okresy składkowe i nieskładkowe poprzedzające służbę funkcjonariusz otrzyma emeryturę z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Krajowa Komisja Wykonawcza zarzuciła, że zaskarżony przepis, zmieniając od 1 października 2003 r. (wejście w życie ustawy zmieniającej) przesłanki nabycia uprawnień emerytalnych przez funkcjonariuszy, którzy zostali przyjęci do służby po raz pierwszy po 1 stycznia 1999 r., naruszył zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), w szczególności zasadę ochrony praw słusznie nabytych (maksymalnie ukształtowanej ekspektatywy prawa do emerytury), zasadę bezpieczeństwa prawnego (retrospektywne działanie prawa), a także prawo do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 Konstytucji) oraz zasadę równości wszystkich wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji).

W zaskarżonym postanowieniu Trybunał stwierdził oczywistą bezzasadność zarzutów naruszenia przez art. 15a ustawy o zaopatrzeniu zasady ochrony praw słusznie nabytych (maksymalnie ukształtowanej ekspektatywy prawa do emerytury)

oraz zasady bezpieczeństwa prawnego (wynikających z art. 2 Konstytucji), a także zasady równości wszystkich wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji) i zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji). Okoliczność ta stanowiła, zgodnie z art. 36 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), podstawę odmowy nadania wnioskowi dalszego biegu w zakresie wyżej określonym.

Trybunał przypomniał również, że art. 67 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji określenie zakresu i form zabezpieczenia społecznego przekazuje do unormowania w drodze ustawy. Zdaniem Trybunału, a wbrew twierdzeniu wnioskodawcy, rozwiązanie przyjęte w art. 15a ustawy o zaopatrzeniu „nie nabrało cech arbitralności”. Ustawodawca nie naruszył istoty prawa do emerytury, które przysługuje funkcjonariuszom. Po 15 latach służby otrzymają „emeryturę policyjną”, natomiast poprzedzające służbę okresy składkowe i nieskładkowe będą stanowić podstawę ustalenia emerytury wypłacanej przez Fundusz Ubezpieczeń Społecznych.

2.2. Wnioskodawca zakwestionował zgodność art. 46 ust. 4 ustawy o Straży Granicznej w brzmieniu: „funkcjonariuszowi przywróconemu do służby przysługuje za okres pozostawania poza służbą świadczenie pieniężne równe uposażeniu na stanowisku zajmowanym przed zwolnieniem, nie więcej jednak niż za okres 6 miesięcy i nie mniej niż za 1 miesiąc (...)”.

Przepisowi temu zarzucił naruszenie art. 42 ust. 3 Konstytucji, art. 6 ust. 2 Konwencji i art. 14 ust. 2 MPPOiP oraz art. 77 ust. 1, art. 2, art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Trybunał uznał, że wnioskodawca, występując o kontrolę art. 46 ust. 4 ustawy o Straży Granicznej, abstrahował od treści kwestionowanego przepisu w kontekście postawionego zarzutu naruszenia zasady domniemania niewinności, którą wyrażają art. 42 ust. 3 Konstytucji, art. 6 ust. 2 Konwencji oraz art. 14 ust. 2 MPPOiP.

Dlatego, z uwagi na oczywistą bezzasadność zarzutów (art. 36 ust. 3 ustawy o TK), Trybunał odmówił nadania wnioskowi dalszego biegu w zakresie wyżej określonym.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 2, art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Trybunał przypomniał, że art. 46 ust. 4 ustawy o Służbie Granicznej nie określa przyczyny zwolnienia ani podstawy przywrócenia do służby. Skoro – w kontekście postawionych zarzutów – wnioskodawca utożsamia niezgodność art. 46 ust. 4 ustawy o Służbie Granicznej wyłącznie z przypadkiem „zwolnienia funkcjonariusza ze służby na skutek bezprawnej decyzji”, to kwestionuje konstytucyjność art. 46 ust. 4 w zw. z art. 45 i art. 46 ust. 1 tej ustawy. Trybunał ustalił natomiast, że ani art. 45, ani art. 46 ust. 1 ustawy o Służbie Granicznej nie zostały powołane w § 1 uchwały Krajowej Komisji Wykonawczej, który wyznaczył przedmiot wniosku. Okoliczność powyższa uzasadniła odmowę nadania wnioskowi dalszego biegu w zakresie wyżej określonym (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

Analiza zarzutu naruszenia art. 77 ust. 1 Konstytucji pozwoliła Trybunałowi stwierdzić, że argumenty wnioskodawcy koncentrują się na wykazaniu braku stosownej regulacji w ustawie o Straży Granicznej, umożliwiającej wyznaczenie zakresu kompensacji uszczerbku w prawnie chronionych dobrach funkcjonariusza, zarówno o charakterze majątkowym, jak i niemajątkowym, za okres pozostawania poza służbą.

Trybunał ustalił, że ustawa o Straży Granicznej nie zawiera przepisu, który pozwalałby (wzorem art. 300 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy /Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm./) w sprawach nieunormowanych jej przepisami do stosunku służbowego funkcjonariusza stosować odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego, jeżeli nie byłyby one sprzeczne z ustawą o Straży Granicznej. Nie ulega zatem wątpliwości, że wnioskodawca występuje o kontrolę

zaniechania ustawodawczego. Trybunał Konstytucyjny uznał zatem, że niedopuszczalność wydania orzeczenia stanowiła, zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, podstawę odmowy nadania wnioskowi dalszego biegu w zakresie badania zgodności art. 46 ust. 4 ustawy o Straży Granicznej z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

3. W zażaleniu z dnia 10 kwietnia 2012 r. Krajowa Komisja Wykonawcza wniosła o nadanie wnioskowi dalszego biegu.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 36 ust. 4 ustawy o TK wnioskodawcy przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania wnioskowi dalszego biegu. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 25 ust. 3 lit. b w związku z art. 36 ust. 6–7 ustawy o TK). Trybunał Konstytucyjny bada w szczególności, czy wydając zaskarżone postanowienie, prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania wnioskowi dalszego biegu. Oznacza to, że na etapie rozpoznania zażalenia Trybunał analizuje przede wszystkim te zarzuty, które mogą podważyć trafność ustaleń przyjętych za podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia.

2. Na wstępie Trybunał wyjaśnia, że poczyniona w zaskarżonym postanowieniu uwaga o konieczności poprawnego określenia przedmiotu kontroli, tzn. powołania art. 74 ust. 1 ustawy o Straży Granicznej w związku z art. 15a ustawy o zaopatrzeniu miała na celu przypomnienie wnioskodawcy, iż korzysta on jedynie z ograniczonej rzeczowo zdolności inicjowania hierarchicznej kontroli norm (art. 191 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 191 ust. 2 Konstytucji). Krajowa Komisja Wykonawcza nie może bowiem występować o zbadanie art. 15a ustawy

o zaopatrzeniu, którego adresatem – poza funkcjonariuszami Straży Granicznej – są także funkcjonariusze Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej. Bez wskazanego wyżej doprecyzowania przedmiotu kontroli wyznaczony zakres zaskarżenia świadczyłby o legitymacji generalnej w sprawie abstrakcyjnej kontroli norm (art. 191 ust. 1 Konstytucji), która – co oczywiste – nie przysługuje Krajowej Komisji Wykonawczej (art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji).

3. Wnioskodawca zarzuca w zażaleniu, że interpretacja pojęcia ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej, przyjęta w zaskarżonym postanowieniu, „jawi się jako zbyt kategoryczna”, choć sam przyznaje, że ingerencja ustawodawcy dotyczyła sytuacji „funkcjonariuszy, którzy odbyli 1/3 służby (...)”. Krajowa Komisja Wykonawcza ponownie podnosi kwestie retrospektywnego działania ustawy zmieniającej i naruszenia przez to fundamentalnej zasady bezpieczeństwa prawnego.

Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie stwierdza, że powyższe stanowisko nie zasługuje na uwzględnienie.

Podzielając argumentację przedstawioną w zaskarżonym postanowieniu, Trybunał przypomina, że kwestionowany art. 15a ustawy o zaopatrzeniu nie pozbawia funkcjonariuszy, zatrudnionych po 1 stycznia 1999 r., ochrony maksymalnie ukształtowanej ekspektatywy (oczekiwania przyznania emerytury na zasadach obowiązujących przed 1 października 2003 r.), gdyż w przywołanym okresie ekspektatywa prawa do „emerytury policyjnej” nie spełniała kryteriów pozwalających uznać ją za maksymalnie ukształtowaną. Zgodnie z zaskarżonym przepisem, emerytura funkcjonariusza, który został przyjęty do służby po raz

pierwszy po 1 stycznia 1999 r., wynosi 40% podstawy jej wymiaru za 15 lat służby, tymczasem w dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej (1 października 2003 r.) czas służby funkcjonariusza nie przekraczał 4 lat i 9 miesięcy. Mając powyższe na uwadze, trudno uznać za zasadny pogląd wnioskodawcy, zgodnie z którym interpretację pojęcia „ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej” odniesioną do treści zaskarżonego przepisu cechuje „zbytńia kategoryczność”.

Wymaga również podkreślenia, że w zaskarżonym postanowieniu Trybunał potwierdził retrospektywny charakter art. 15a ustawy o zaopatrzeniu. Wyjaśnił przy tym, że jeżeli w świetle kwestionowanego przepisu funkcjonariusz nie spełniał przesłanek nabycia prawa do „emerytury policyjnej” (do ochrony maksymalnie ukształtowanej ekspektatywy), to w konsekwencji przepis ten nie mógł go tego prawa (ani ekspektatywy) retrospektywnie pozbawić.

4. Wnioskodawca kwestionuje uznanie przez Trybunał, że zarzuty naruszenia zasady domniemania niewinności (art. 42 ust. 3 Konstytucji, art. 6 ust. 2 Konwencji oraz art. 14 ust. 2 MPPOiP) abstrahują od treści zaskarżonego art. 46 ust. 4 ustawy o Straży Granicznej: „funkcjonariuszowi przywróconemu do służby przysługuje za okres pozostawania poza służbą świadczenie pieniężne równe uposażeniu na stanowisku zajmowanym przed zwolnieniem, nie więcej jednak niż za okres 6 miesięcy i nie mniej niż za 1 miesiąc (...)”.

Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie stwierdza, że stanowisko wnioskodawcy nie zasługuje na uwzględnienie.

Trybunał przypomina, że Krajowa Komisja Wykonawcza wystąpiła o kontrolę art. 46 ust. 4 ustawy o Straży Granicznej w zakresie, w jakim dotyczy funkcjonariusza zwolnionego ze służby w wyniku niezgodnej z prawem decyzji, którą następnie uchylono lub stwierdzono jej nieważność. Skoro zaskarżony przepis nie określa przyczyny zwolnienia ani podstawy przywrócenia do służby, to zarzuty

naruszenia art. 42 ust. 3 Konstytucji, art. 6 ust. 2 Konwencji oraz art. 14 ust. 2 MPPOiP postawione wyłącznie art. 46 ust. 4 ustawy o Straży Granicznej (z pominięciem związku z art. 45 i art. 46 ust. 1 tej ustawy) cechuje oczywista bezzasadność. Oznacza to, że okoliczność, o której mowa w art. 36 ust. 3 ustawy o TK, została prawidłowo uznana w zaskarżonym postanowieniu za podstawę odmowy nadania wnioskowi dalszego biegu.

5. Wnioskodawca nie podziela poglądu Trybunału, który stwierdził w zaskarżonym postanowieniu, że świadczenie określone w art. 46 ust. 4 ustawy o Straży Granicznej ma charakter odszkodowawczy, a tym samym nie jest wynagrodzeniem.

Należy zatem wyjaśnić, że powyższe stanowisko Trybunału uwzględnia linię orzeczniczą sądów administracyjnych. Przykładowo, Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 4 czerwca 2008 r. (sygn. akt I OSK 915/07) podkreślił, że „przedmiotowe świadczenie [tu: dla policjanta] ma charakter odszkodowawczy (jest więc formą rekompensaty) za okres pozostawania poza służbą za niezgodne z prawem zwolnienie policjanta ze służby. (...) brak jest podstawy prawnej do zawieszenia wypłaty części przedmiotowego świadczenia, bowiem nie jest ono uposażeniem, lecz świadczeniem za czas pozostawania poza służbą”.

6. Wnioskodawca zarzuca w zażaleniu, że „w kwestionowanym postanowieniu brak jest praktycznie uzasadnienia dla odmowy nadania wnioskowi dalszego biegu w zakresie zgodności art. 46 ust. 4 z art. 2, art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji”.

Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie stwierdza, że powyższy pogląd nie znajduje potwierdzenia w treści uzasadnienia zaskarżonego postanowienia.

Konieczne jest wobec tego przypomnienie, że w postanowieniu o odmowie nadania wnioskowi dalszego biegu Trybunał uznał: „skoro wnioskodawca twierdzi, że zaskarżony »przepis dotyczy funkcjonariusza zwolnionego ze służby na skutek bezprawnej decyzji, a art. 46 ust. 4 ustawy o Straży Granicznej nie określa przyczyny zwolnienia ani podstawy przywrócenia do służby, to tym samym Krajowa Komisja Wykonawcza kwestionuje konstytucyjność art. 46 ust. 4 w zw. z art. 45 i art. 46 ust. 1 tej ustawy«. Jednocześnie Trybunał ustalił, że ani art. 45, ani art. 46 ust. 1 ustawy o Straży Granicznej nie zostały powołane w § 1 uchwały Krajowej Komisji Wykonawczej, który wyznaczył przedmiot kontroli. W konsekwencji rozpatrzenie rozszerzonego wniosku oznaczałoby orzekanie o zakresie zaskarżenia, który określił podmiot nieuprawniony w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji.

7. Wnioskodawca kwestionuje uznanie przez Trybunał, że zarzut naruszenia art. 77 ust. 1 Konstytucji przez art. 46 ust. 4 ustawy o Straży Granicznej sprowadza się do wykazania braku stosownej regulacji (zaniechania ustawodawczego) w tym przepisie. Przekonuje natomiast, że zaskarżoną regulację cechuje pominięcie ustawodawcze.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego postawienie we wniosku zarzutów – bez wykazania koniecznego związku między art. 46 ust. 4 ustawy o Straży Granicznej a treścią innych jej przepisów – nie uprawdopodobniło naruszenia art. 77 Konstytucji.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.


Andrzej Wróbel


Wojciech Hermeliński


Leon Kieres

10

WICEDYREKTOR ZESPOŁU
Wstępnej Komisji Skarżących i Wniosków

dr hab. Paweł Wiliński