



**OPINIA PRAWNA**  
*w przedmiocie:*

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.) w brzmieniu nadanym ustawą z 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 166, poz. 1609) w zakresie, w jakim dotyczy funkcjonariuszy, którzy wstąpili do służby po 1 stycznia 1999 r. a przed 23 lipca 2003 r.,

*przygotowana na zlecenie:*

**NIEZALEŻNEGO SAMORZĄDNEGO ZWIĄZKU ZAWODOWEGO FUNKCJONARIUSZY  
STRAŻY GRANICZNEJ**

---

SPORZĄDZONA 22 STYCZNIA 2014 ROKU W WARSZAWIE

## I. ŹRÓDŁA PRAWA

- |      |  |
|------|--|
| (1). | Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)  |
| (2). | Ustawa 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.) |
| (3). | Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 166, poz. 1609)  |

## II. DEFINICJE I SKRÓTY

DEFINICJE:	
(1).	„Zleceniodawca” Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Funkcjonariuszy Straży Granicznej
(2).	„Opiniujący” prof. dr hab. Marek Chmaj z Kancelarii Radcowskiej Chmaj i Wspólnicy Sp.k. w Warszawie

SKRÓTY:	
(1).	„Konstytucja” Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
(2).	Ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym lub ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Ustawa 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.)
(3).	MSW Minister Spraw Wewnętrznych
(4).	„TK” Trybunał Konstytucyjny
(5).	„SN” Sąd Najwyższy
(6).	„OTK ZU” Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy

---

## I. WYKAZ DOKUMENTÓW, PUBLIKACJI ORAZ ORZECZEŃ

---

(1).	Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lutego 1992 r. sygn. K 14/91, OTK w 1992 r., cz. I, s. 93
(2).	Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 czerwca 1999 r. sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999
(3).	Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 listopada 1998 r. sygn. SK 7/98, OTK ZU nr 7/1997, poz. 114, s. 627-628
(4).	Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2010 r. sygn. SK 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 256).
(5).	Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 kwietnia 2011 r. sygn. K 4/09, OTK ZU 2011, nr 3/A, poz. 20).
	Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 1997 r. sygn. K. 25/96 (OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 36)
(6).	Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 stycznia 2003 r. sygn. SK 27/02 (OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 2).
(7).	Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 stycznia 1992 r. sygn. K. 15/91, OTK w 1992 r., cz. I, s. 163)
(8).	Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 1993 r. sygn. K. 10/92, OTK w 1993 r., cz. I, s. 57
(9).	Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 marca 2012 r. sygn. TW 35/11, OTK ZU.2012 nr 6B/473

(10).	Pismo Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2010 r.
(11).	E. Kulesza, <i>Konstytucyjne gwarancje prawa do zabezpieczenia społecznego obywateli</i> [w:] <i>Prawa człowieka a nowa Konstytucja RP. Wybrane zagadnienia stosowania i ochrony</i> , red. A. Łabno, Warszawa 1998).
(12).	Sprawozdanie Stenograficzne z 9. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 5, 6 i 7 stycznia 1994 r., s. 210
	B. Banaszak, <i>Komentarz do art. 31 Konstytucji RP, (w:) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz</i> , Warszawa 2009
	K. Wojtyczek, <i>Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP</i> , Kraków 1999, s. 110),

---

### III. PRZEDMIOT OPINII

---

Przedmiotem opinii jest 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.) w brzmieniu nadanym ustawą z 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 166, poz. 1609) w zakresie, w jakim dotyczy funkcjonariuszy, którzy wstąpili do służby po 1 stycznia 1999 r. a przed 23 lipca 2003 r.,

---

### IV. STAN FAKTYCZNY

---

Ustawą z dnia 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 166, poz. 1609) do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy został dodany art. 15a. Przepis wprowadził nowe zasady ustalania emerytury policyjnej. Art. 15a powołanej ustawy stanowi, że wysokość emerytury policyjnej jest ustalana na innych zasadach dla funkcjonariuszy pozostających w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r. i dla funkcjonariuszy, którzy zostali przyjęci do służby po raz pierwszy po dniu 1 stycznia 1999 r. Do dnia wejścia w życie ustawy z 23 lipca 2003 r. wysokość

emerytury policyjnej obliczana była jednakowo dla wszystkich funkcjonariuszy służb mundurowych objętych ustawą, niezależnie od daty wstąpienia do służby. Zgodnie zaś z art. 15a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, funkcjonariusz, który wstąpił do służby po raz pierwszy po dniu 1 stycznia 1999 r. i legitymuje się 15-letnim okresem służby otrzyma emeryturę policyjną tylko za okresy służby. Za okresy składkowe i nieskładkowe, poprzedzające służbę lub składkowe po służbie otrzyma emeryturę z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

---

## V. STAN PRAWNY

---

W przedmiotowej regulacji nie budzi wątpliwości samo zróżnicowanie uprawnień socjalnych dla funkcjonariuszy wstępujących do służby w różnych okresach. Wstąpienie do służby jest dobrowolne, a wstępujący do służby świadomie godzi się na aktualny zakres uprawnień. Z zupełnie inną sytuacją mamy do czynienia w przypadku funkcjonariuszy, którzy zostali przyjęci do służby po dniu 1 stycznia 1999 r. a przed dniem 23 lipca 2003 r. Ta grupa Funkcjonariuszy wstąpiła do służby nie mając świadomości zmian w zakresie uprawnień emerytalnych, wprowadzonych ustawą z 23 lipca 2003 r., która weszła w życie 1 października 2003 r. Tym samym wobec wskazanej grupy Funkcjonariuszy Straży Granicznej kwestionowany przepis stanowi ingerencję w ekspektatywy maksymalnie ukształtowane, przy czym należy tu podkreślić, że ustawodawca odniósł w tym przypadku do sytuacji przyszłej (nabycie emerytury w określonej wysokości) nowe zasady sięgające w przeszłość.

Odwołując się do utrwalonego tym zakresie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wskazać należy, że: „ochrona praw nabytych jest jednym z elementów składowych zasady zaufania obywatela do państwa i do stanowionego przezeń prawa, wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawnego. Zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. Zasada ochrony praw nabytych zapewnia ochronę praw podmiotowych – zarówno publicznych jak i prywatnych. Trybunał Konstytucyjny sprecyzował bliżej zakres sytuacji prawnych objętych ochroną w orzeczeniu z 11 lutego 1992 r. (sygn. K. 14/91, OTK w 1992 r., cz. I, s. 93 i nast.) oraz w orzeczeniu z 22 czerwca 1999 r. (sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999), wskazując że „zasadą ochrony praw nabytych objęte są zarówno prawa nabyte w drodze skonkretyzowanych decyzji, przyznających świadczenia, jak i prawa nabyte *in abstracto* zgodnie z ustawą przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie. W przedmiocie ekspektatywy praw w orzecznictwie

Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że ekspektatywy maksymalnie ukształtowane, czyli takie, które spełniają zasadniczo wszystkie przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy bez względu na stosunek do nich późniejszej ustawy podlegają ochronie (np. wyrok z 23 listopada 1998 r., sygn. SK 7/98, OTK ZU nr 7/1997, poz. 114, s. 627-628 oraz wyrok Trybunału z 24 października 2000 r., sygn. SK 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 256).

W sferze praw emerytalnych za takie niezbędne przesłanki uznaje się zwłaszcza wpływ wymaganego przez prawo okresu składkowego/nieskładkowego, stażu pracy lub osiągnięcia wieku emerytalnego. W przypadku Funkcjonariuszy Straży Granicznej należy w tym miejscu wskazać na specyfikę służby i uprzywilejowany, na tle powszechnego zaopatrzenia emerytalnego, charakter świadczeń emerytalnych. Uzasadnione jest to szczególnym rodzajem pracy, której wykonawcy są funkcjonariuszami służby państwowej, będąc dyspozycyjni w znacznie szerszym zakresie niż wykonujący inne prace, co rzutuje również na ograniczenie życia prywatnego. Jest to częstokroć praca niebezpieczna, związana z zagrożeniem dla zdrowia, a niejednokrotnie i życia (zob. wyrok TK z 7 kwietnia 2011 r., sygn. K 4/09, OTK ZU 2011, nr 3/A, poz. 20). Wskazaną specyfikę pracy w służbach mundurowych należy uznać za przesłankę uzasadniającą dopuszczalność wprowadzania z jednej strony wyższych wymagań personalnych, kwalifikacyjnych czy charakterologicznych od kandydatów do służby celnej, z drugiej zaś – powinna się ona łączyć nie tylko z przyznaniem prawa do korzystniejszych zasad nabywania uprawnień emerytalno-rentowych ale ze szczególną ich ochroną.

System zaopatrzenia emerytalnego, jak zostało powyżej wskazane, zgodnie z założeniem ustawodawcy, jest systemem korzystniejszym niż powszechny system emerytalny. Cechuje go szereg odmienności, ustawodawca nie oparł prawa do emerytury policyjnej wyłącznie na kryterium zaprzestania aktywności zawodowej w związku z osiągnięciem ustawowo określonego wieku. W przypadku funkcjonariuszy służb mundurowych decydującym o przyznaniu emerytury jest osiągnięcie minimalnego okresu służby. Zgodnie z treścią art. 12 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy prawo do emerytury policyjnej przysługuje funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który w dniu zwolnienia posiada 15 lat służby w objętych przepisami tej ustawy służbach mundurowych. Na innych, zasadach, w porównaniu z powszechnym systemem emerytalnym, ustalana jest podstawa wymiaru emerytury (zob. art. 15 i art. 15a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy). „Odrębność systemu emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych służy także zapewnieniu odpowiednich warunków służby dla funkcjonariuszy, przyczynia się bowiem do prowadzenia prawidłowej polityki kadrowej, pozwalającej na takie ukształtowanie

stanu kadrowego, który umożliwiłby prawidłowe wykonywanie przez te kadry zadań w zakresie bezpieczeństwa i porządku. Jednocześnie system ten powinien gwarantować poczucie bezpieczeństwa funkcjonariuszom tych służb” (Sprawozdanie Stenograficzne z 9. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 5, 6 i 7 stycznia 1994 r., s. 210). Należy także podkreślić, że pełnienie służby w określonych odrębnymi ustawami służbach mundurowych ma wymiar publiczny. Działania podejmowane przez funkcjonariuszy poszczególnych służb mundurowych mogą w istotnym stopniu mieć wpływ na możliwość korzystania przez obywateli z ich praw, natomiast sposób realizacji przez funkcjonariuszy ich uprawnień kształtuje nie tylko społeczne zaufanie do nich, ale ma istotny wpływ na zaufanie do organów państwa, kształtując tym samym ich autorytet (zob. wyroki TK z: 23 września 1997 r., sygn. K. 25/96 (OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 36) oraz 27 stycznia 2003 r., sygn. SK 27/02 (OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 2).

Patrząc przez pryzmat przytoczonych powyżej poglądów Trybunału Konstytucyjnego zasadnym wydaje się uznanie, że w przypadku funkcjonariuszy Straży Granicznej, którzy wstąpili do służby po 1 stycznia 1999 r., a przed 23 lipca 2003 r. można mówić o ekspektywie maksymalnie ukształtowanej, a tym samym o wynikającym z konstytucji obowiązku ochrony. Wprawdzie funkcjonariusze ci nie nabyli jeszcze uprawnień emerytalnych, ale specyfika służby i krótszy okres wymagany do przyznania świadczeń socjalnych przemawiają za uznaniem, że mamy do czynienia z ekspektywą maksymalnie ukształtowaną. W orzeczeniu z 22 czerwca 1999 r. (w sprawie K 5/99, OTK ZU z nr 5/1999, poz. 100) uznano wprawdzie, że wiek osoby „dotkniętej” zmianą przepisów, które obowiązywały w chwili podejmowania pracy stanowić może kryterium dla odróżnienia ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych od pozostałych, niepodlegających ochronie, ale jednocześnie ustawa utrzymała dotychczasowe rozwiązania umożliwiające wcześniejsze przejście na emeryturę ubezpieczonym, którzy urodzili się przed 1 stycznia 1949 r. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że dopuszczalne w określonych przypadkach jest uznanie, że mamy do czynienia z ekspektywą maksymalnie ukształtowaną mimo niespełnienia wszystkich wymogów ustawowych (zob. cytowane orzeczenie K 5/99).

W niniejszym przypadku ustawodawca nie ustalił żadnych odstępstw, a jednocześnie pozbawił funkcjonariuszy uprawnień na jakie mogli liczyć wstępując do służby. Ponadto raz jeszcze należy zaakcentować specyfikę systemu emerytalnego obejmującego funkcjonariuszy Straży Granicznej a zwłaszcza fakt, że w chwili wejścia w życie kwestionowanego przepisu (art. 15a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy) warunek stażu pracy wymaganego do nabycia uprawnień emerytalnych mógł zostać spełniony w przeszło 30%.

Ochrona praw nabytych nie może być jednocześnie utożsamiana z nienaruszalnością tych praw i to nie budzi wątpliwości. Zasada ochrony praw nabytych nie ma charakteru absolutnego i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych dla jednostki. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał jednakże, że odstąpienie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna zasada prawnokonstytucyjna. Precyzując pojęcie „szczególnych okoliczności”, uzasadniających odejście od ochrony praw nabytych, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że chodzi tutaj o „sytuacje nadzwyczaj wyjątkowe, gdy ze względów obiektywnych zachodzi potrzeba dania pierwszeństwa określonej wartości chronionej bądź znajdującej oparcie w przepisach Konstytucji (...). Wyjątkowość sytuacji nakazuje dokonanie oceny pod tym względem w każdej z osobna sytuacji, jako że trudno jest tu o wypracowanie ogólniejszej, uniwersalnej reguły” (orzeczenie z 29 stycznia 1992 r., sygn. K. 15/91, OTK w 1992 r., cz. I, s. 163). Ingerując w prawa nabyte, prawodawca powinien umożliwić zainteresowanym dostosowanie się do nowej sytuacji, w szczególności poprzez wprowadzenie odpowiedniej *vacatio legis*. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wypracowane zostały określone kryteria, które powinny być brane pod uwagę, przy ocenie dopuszczalności ograniczeń praw nabytych (w tym ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych). Tak też w orzecznictwie wskazuje się, że należy rozważyć:

- 1) czy wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych,
- 2) czy nie istnieje możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych,
- 3) czy wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi się u podstaw zasady ochrony praw nabytych, a także
- 4) czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji.

Zasada ochrony praw nabytych zapewnia w szczególności ochronę praw do świadczeń w systemie ubezpieczeń społecznych, a w tym do świadczeń emerytalno-rentowych. Jak podkreśla się w doktrynie prawa, ubezpieczenie społeczne stanowi podstawową formę zaspokajania potrzeb w przypadku niezdolności do pracy spowodowanej starością, chorobą lub inwalidztwem (tak np. E. Kulesza, *Konstytucyjne gwarancje prawa do zabezpieczenia społecznego obywateli* [w:] *Prawa człowieka a nowa Konstytucja RP. Wybrane zagadnienia stosowania i ochrony*, red. A. Łabno, Warszawa 1998). Ubezpieczenie społeczne jest formą



zabezpieczenia społecznego opartą na zasadach przymusu, powszechności, wzajemności, na obowiązku płacenia składek i na roszczeniowym charakterze świadczeń. Dla ochrony praw emerytalno-rentowych szczególne znaczenie ma zasada wzajemności. Świadczenia emerytalno-rentowe stanowią przedmiot praw podmiotowych, nabytych przez ubezpieczonego w związku z jego własnym udziałem w tworzeniu funduszu ubezpieczeniowego. Warunkiem nabycia praw do świadczeń z ubezpieczenia społecznego jest bowiem odpowiedni staż pracy”. Dokonując ogólnej charakterystyki świadczeń systemu emerytalnego niebędącego systemem uprzywilejowanym, Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że stosunek ubezpieczeniowy opiera się na zasadzie zaufania (orzeczenie z 11 lutego 1992 r., sygn. K. 14/91). Sprowadza się on do świadomości ubezpieczonego, że po spełnieniu określonych warunków i po upływie określonego czasu lub zaistnieniu innego ryzyka ubezpieczeniowego otrzyma określone świadczenia. Powyższe poglądy można odnieść i do Funkcjonariuszy Straży Granicznej, a uprzywilejowany system emerytalny, z którego mają prawo korzystać, również powinien opierać się na zasadzie bezpieczeństwa i zaufania.

Ocena dopuszczalności wyjątków od zasady ochrony praw nabytych wymaga rozważenia, na ile oczekiwanie jednostki, że prawa uznane przez państwo będą realizowane jest usprawiedliwione. Zasada ochrony praw nabytych chroni wyłącznie oczekiwania usprawiedliwione i racjonalne. Istnieją dziedziny życia i sytuacje, w których jednostka musi liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać zmian regulacji prawnych, w tym również zmian, które znoszą lub ograniczają dotychczas zagwarantowane prawa podmiotowe. Usprawiedliwione oczekiwania realizacji praw nabytych powstają w szczególności w przypadku przyznania świadczeń emerytalnych decyzją właściwych organów i wiążą się one ze szczególnym charakterem stosunku ubezpieczeniowego. W sytuacji w której Zakład Emerytalny informuje zainteresowanego, że wysokość emerytury zostanie wyliczona w oparciu o art. 15 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym tj. z uwzględnieniem okresów składkowych i nieskładkowych przed podjęciem służby w Straży Granicznej, a następnie bez zmiany stanu faktycznego dokonuje się ustalenia wysokości emerytury w oparciu o art. 15a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym niewątpliwie mamy do czynienia z ingerencją w ekspektatywę maksymalnie ukształtowaną, a jednocześnie jest działaniem na szkodę funkcjonariusza SG. Ustalając treść zasady ochrony praw nabytych, należy także wziąć pod uwagę przepisy Konstytucji poddające pod ochronę poszczególne prawa socjalne. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zasady ochrony praw nabytych rozwinęło się na gruncie przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy przez Małą Konstytucję z 1992 r. Art. 70 ust. 1 utrzymanych w mocy przepisów

konstytucyjnych gwarantował obywatelom m.in. prawo do pomocy w razie choroby lub niezdolności do pracy. W myśl art. 70 ust. 2 coraz pełniejszemu urzeczywistnieniu tego prawa miał służyć rozwój ubezpieczenia społecznego na wypadek choroby, starości i niezdolności do pracy oraz rozbudowa różnych form pomocy społecznej. Ponadto art. 67 ust. 1 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy nakazywał umacnianie i rozszerzanie praw i wolności obywateli. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego art. 70 Konstytucji z 1952 r. interpretowany był początkowo jako konstytucyjna gwarancja ustawowych warunków nabycia, trwania i ustania prawa do świadczeń z ubezpieczenia społecznego na poziomie co najmniej z okresu wejścia w życie Konstytucji z 1952 r. Zmiana kontekstu ustrojowego spowodowała jednak, że przepisy konstytucyjne dotyczące praw socjalnych uzyskały nowe znaczenie. Trybunał Konstytucyjny zwracał w związku z tym uwagę, że art. 70 ust. 2 Konstytucji „nie oznacza zakazu modyfikacji prawa ubezpieczeń, wręcz odwrotnie – nowe zasady ustroju społecznego Rzeczypospolitej Polskiej nakazują reformę prawa ubezpieczeń społecznych po myśli tych zasad i z uwzględnieniem stopnia rozwoju gospodarczego kraju” (tak Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 23 lutego 1993 r., sygn. K. 10/92, OTK w 1993 r., cz. I, s. 57).

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. wprowadziła dalsze istotne zmiany w regulacji praw socjalnych. Konstytucja nie zawiera przepisu nakazującego rozwój prawa do ubezpieczenia społecznego. Art. 67 ust. 1 zd. 1 gwarantuje obywatelom prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zgodnie z art. 67 ust. 1 zd. 2 prawodawca konstytucyjny pozostawia określenie zakresu i form zabezpieczenia społecznego ustawie zwykłej. Regulacja konstytucyjna akcentuje w ten sposób jeszcze wyraźniej szeroką swobodę działania pozostawioną parlamentowi w zakresie urzeczywistniania prawa do zabezpieczenia społecznego. Do ustawodawcy należy wybór rozwiązań, które uważa za optymalne z punktu widzenia potrzeb obywateli oraz wymogów rozwoju gospodarczego kraju. Swoboda wyboru nie ma jednak charakteru nieograniczonego. Określając zakres prawa do zabezpieczenia społecznego, ustawa nie może naruszyć istoty danego prawa, która określa jego tożsamość. Ustawodawca nie dysponuje zatem pełną swobodą, ani przy ustalaniu kręgu osób uprawnionych do nabycia świadczeń emerytalno-rentowych, ani przy ustalaniu treści i wysokości świadczeń”.

W kontekście przytoczonych poglądów Trybunału Konstytucyjnego należy podkreślić, że ustawa z 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 nie narusza wprawdzie praw nabytych w drodze skonkretyzowanych decyzji przyznających świadczenia, ale narusza ekspektatywy maksymalnie ukształtowane, które jak zostało wskazane podlegają ochronie konstytucyjnej na tej samej zasadzie jak prawa nabyte w drodze skonkretyzowanych decyzji. Należy ponadto zauważyć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada demokratycznego państwa prawnego nakazuje wprowadzanie zmian do systemu prawnego z zachowaniem wynikających z niej zasad prawidłowej legislacji. W niniejszym przypadku zmiany wprowadzone przez ustawę z 23 lipca 2003 r. naruszyły zasadę bezpieczeństwa prawnego wobec funkcjonariuszy, którzy wstąpili do służby po dniu 1 stycznia 1999 r. a przed 23 lipca 2003 r..

Trudno jest wskazać na „szczególne okoliczności, które uzasadniałyby w tym przypadku odstępstwo od ochrony praw nabytych. Trudno jest też wskazać w tym zakresie na analogię do sytuacji skonkretyzowanej w powoływanym orzeczeniu o sygn. K 5/99, gdzie działania ustawodawcy miały swe usprawiedliwienie w ogólnych założeniach reformy systemu ubezpieczeń społecznych. Należy też wyraźnie zaznaczyć, że w rzeczywistości o problem dotyczy grupy ok. 3800 funkcjonariuszy, którzy w wyniku zaskarżonej regulacji zostali pozbawieni praw słusznie nabytych (co stanowi 25% ogółu funkcjonariuszy pełniących służbę w Straży Granicznej). Naruszenie klauzul konstytucyjnych wydaje się w tym przypadku ewidentne.

Wprowadzone ograniczenia nie znajdują podstaw w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych. Bez wątplenia dana norma mogła zostać zrealizowana z wyłączeniem wąskiej grupy funkcjonariuszy, nie naruszając wówczas praw jednostki do ochrony praw nabytych. Wobec niespełnienia tego warunku uzasadniającego dopuszczalność ograniczeń praw nabytych za niezrealizowany należy uznać trzeci z warunków, wymagający by wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ograniczył prawa nabyte można było w danej konkretnej sytuacji przypisać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi się u podstaw ochrony praw nabytych. Za niespełniony uznać należy również ostatni z wskazywanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego warunków nakazujący by prawodawca zapewnił jednostce warunki do przystosowania się do nowej regulacji. W niniejszej sytuacji wskazana grupa funkcjonariuszy nie miała możliwości ani zapoznania się z kwestionowaną regulacją, ani w związku z powyższym innego ukształtowania swojej sytuacji wobec retrospektywnego działania zaskarżonego przepisu.

Wobec powyższego, zaakcentować należy wynikające z art. 15a 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 2004 r. Nr 8, poz. 67, ze zm.) w zakresie w jakim dotyczy funkcjonariuszy, którzy wstąpili do służby po 1 stycznia 1999 r. a przed 23 lipca 2003 r. wątpliwości co do konstytucyjności przepisu w przedstawionym w opinii zakresie. Być może praktyka skłoni sądy orzekające w sprawach indywidualnych do skierowania pytania prawnego w zakresie konstytucyjności art. 15a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Przepis był już wprawdzie przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. Tw 35/11, gdzie przytoczone zostały we wniosku powyżej cytowane poglądy w przedmiocie niekonstytucyjności art. 15a. Trybunał Konstytucyjny nie stwierdził niekonstytucyjności, ale należy zauważyć, że kontrola przepisu została zainicjowana w trybie wniosku, a więc przez podmiot mający legitymację, w tym wypadku szczególną. Trybunał w uzasadnieniu postanowienia wskazał, że przepis dotyczy szerokiej grupy funkcjonariuszy służb mundurowych i uprawnienie do jego kwestionowania powinno przysługiwać podmiotowi mającemu legitymację ogólną, tym samym merytoryczna kontrola przepisu nie została przeprowadzona.

Warto też zauważyć, że w sierpniu 2012 r., wobec problemów faktycznych na wniosek Zarządu Terenowego NSZZ Policjantów w Grudziądzu zostało skierowane przez posła zapytanie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie funkcjonariuszy objętych art. 15a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym.

W udzielonej odpowiedzi Minister Spraw Wewnętrznych wskazał, że w świetle art. 15a ustawy emerytalnej do ustalenia wysokości emerytury funkcjonariuszowi przyjętemu do służby po raz pierwszy po dniu 1 stycznia 1999 roku przyjmuje się wyłącznie okresy pełnienia służby i okresy równorzędne ze służbą. MSW podkreślił jednocześnie, że funkcjonariuszom, którzy pełnili służbę kandydacką, o której mowa w ustawach pragmatycznych służb mundurowych okres służby kandydata traktowany jest jak okres służby w formacji. Zatem w przypadku funkcjonariusza pełniącego służbę kandydacką przed dniem 2 stycznia 1999 r. emerytura powinna zostać obliczona na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy, z zastrzeżeniem, że wspomniane regulacje prawne mają zastosowanie do osób przyjętych do służby zawodowej do dnia 31 grudnia 2012 roku.

---

## VI. KONKLUZJE

---

Podsumowując powyższe rozważania należy wskazać, że wprowadzenie do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym art. 15a budzi istotne wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjności przyjętej regulacji, w zakresie dotyczącym funkcjonariuszy, którzy wstąpili do służby po 1 stycznia 1999 r., a przed 23 lipca 2003 r. Analizowany przepis doprowadził do naruszenia konstytucyjnej zasady ochrony praw nabytych. W praktyce funkcjonariusze należący do wskazanej w treści przepisu grupy mają uzasadnione wątpliwości co do sposobu w jaki zostanie ustalona wysokość ich emerytury. W piśmie z dnia 25 czerwca 2010 r. Prezes Rady Ministrów zapewniał, że: „ warunki przechodzenia na emeryturę i związane z tym odprawy i wysokość świadczeń dla zatrudnionych już żołnierzy, policjantów, czy funkcjonariuszy innych służb mundurowych nie ulegną zmianie. Przestrzegam zasady praw nabytych- dyskusja o nowych uzgodnieniach może dotyczyć tylko osób, które w przyszłości podejmą pracę w formacjach”.

Przepis art. 15 a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, jak zostało wskazane stanowi, że wysokość emerytury policyjnej jest ustalana na innych zasadach dla funkcjonariuszy pozostających w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r. i dla funkcjonariuszy, którzy zostali przyjęci do służby po raz pierwszy po dniu 1 stycznia 1999 r. Zniesiona została tym samym zasada jednolitości ustalania wysokości emerytury dla wszystkich funkcjonariuszy. Ustawodawca wprowadził zróżnicowanie w zależności od okresu rozpoczęcia służby. Niejasnym jednakże jest, co znajduje odzwierciedlenie w praktyce jakie okresy podlegają zaliczeniu do okresu pełnienia służby. W powołanej powyżej odpowiedzi MSW wskazuje się, że w przypadku funkcjonariusza pełniącego służbę kandydacką przed dniem 2 stycznia 1999 r. emerytura powinna zostać obliczona na podstawie art. 15 ust. 1, a nie na podstawie art. 15a natomiast bez wyraźnego uzasadnienia mimo tożsamości regulacji prawnej odmawia się traktowania jako okresu równorzędnego ze służbą okresu pełnienia zasadniczej służby wojskowej. Powyższe godzi w konstytucyjną zasadę równości prawa, z której wynika, że podmioty prawa charakteryzujące się cechą relewantną a więc istotną powinny być traktowane równo bez zróżnicowań zarówno faworyzujących jak i dyskryminujących. Zaznaczyć należy, że czas służby wojskowej nie może pogorszyć sytuacji

pracownika, powinien być traktowany tak jak okres pracy. W literaturze wskazuje się, że okres służby wojskowej powinien być wliczony również do okresu pracy w warunkach szczególnych. Odwołując się do konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej oraz zasady równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji (art. 2, art. 32 ust.1 i 2 Konstytucji) uzasadnionym jest taka wykładnia przepisów prawa, która wyklucza jakiegokolwiek pokrzywdzenie obywatela z powodu wykonywania obowiązku publicznego obowiązku obrony ojczyzny. Zasadnym wydaje się tu też wskazanie na orzecznictwo SN, (zapadłego w trochę innym niż tu kontekście, niemniej mogącego mieć odpowiednie przełożenie) z którego wynika, że okres zasadniczej służby wojskowej odbytej w czasie trwania stosunku pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze zalicza się do stażu pracy wymaganego do nabycia prawa do emerytur w niższym wieku emerytalnym. (wyrok SN z 25 lutego 2010 r., IIUK 219/09). Powyższe dodatkowo akcentuje pytanie o zasadność zaliczenia do okresów równorzędnych ze służbą służby kandydackiej, a nie zaliczenie okresu zasadniczej służby wojskowej.

Zasada równości nie ma charakteru absolutnego, co opiniujący, uwzględnia. Należy jednakże pamiętać, że wszelkie jej ograniczenia muszą się mieścić w konstytucyjnie wyznaczonych ramach (art. 31 ust. 3 Konstytucji). W analizowanej sprawie odstępianie od zasady równości, w ocenie opiniującego, nie znajduje uzasadnienia, co może prowadzić do wniosku o niezgodności art. 15a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym z art. 32 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.


W przypadku skierowania pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie konstytucyjności omawianego tu art. 15 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym właściwym wydaje się wskazanie jako wzorca również art. 2 Konstytucji, w którym wyrażona została zasada demokratycznego państwa prawnego. Zasada demokratycznego państwa prawnego zawiera w sobie cały szereg norm i zasad o bardziej szczegółowym charakterze. W przedmiotowej sprawie szczególne znaczenie ma wywodzona z art. 2 Konstytucji zasada prawidłowej legislacji i wynikająca z niej zasada dostatecznej określoności przepisów prawnych, zasada zaufania obywateli do państwa oraz stanowionego przez nie prawa, zasada sprawiedliwości społecznej oraz zasada proporcjonalności.

Podkreślić należy, że zgodnie z art. 2 Konstytucji Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. W demokratycznym państwie prawnym za niedopuszczalne uznaje się

formułowanie przepisów prawa w sposób niejasny, prawo nie może zastawiać na jednostkę pułapek. Powinno być ono racjonalne i stanowić pełną ochronę jego adresatów.

Praktyka funkcjonowania przepisu ukazuje problemy w zakresie jednolitej interpretacji art. 15 a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, uwydatniając potrzebę kolejnej kontroli konstytucyjności przepisu przez Trybunał na tle konkretnego przypadku.

Wartym rozważenia wydaje się zbadanie zgodności art. 15a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy z art. 2 i art. 67 ust. 1 oraz art. 32 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W przypadku art. 32 ust. 1 Konstytucji w szczególności zakresie w jakim przepis dopuszcza swobodę określenia okresów uznawanych za równorzędne ze służbą.

  
RAJCA PRAWNY  
Prof. dr hab. Marek Chmój  
WA 4735