



Warszawa, dn. 23.09. 2014 roku

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

Al. Szucha 12A

00-918 Warszawa

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	09.10.2014
L.dz.	L.zał. <i>03.09.14</i>

plh

Wnioskodawca:

ZARZĄD GŁÓWNY

NIEZALEŻNEGO SAMORZĄDNEGO ZWIĄZKU ZAWODOWEGO POLICJANTÓW

z siedzibą w Warszawie, ul. Puławska 148/150 02-624 Warszawa

reprezentowany przez:

adv. dr Martę Derlatka

Kancelaria Adwokacka adv. dr Marta Derlatka

ul. Łowicka 23

02-502 Warszawa

adres do doręczeń jw.

Organ, który wydał kwestionowany akt normatywny:

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej

Wniosek o zbadanie zgodności przepisów 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.) z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2

kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) oraz Europejską Kartą Społeczną (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67).

Niniejszym, działając w imieniu Zarządu Głównego Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów (na podstawie Uchwały nr 143/VI/2014 (w załączeniu) Zarządu Głównego Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów z dnia 23 września 2014 roku w sprawie wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją i Europejską Kartą Społeczną przepisów 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.)), na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 4 oraz ust. 2 w zw. z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) oraz art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1977 o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), wnoszę o zbadanie zgodności:

- 1) 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 Policji, którzy wstąpili do służby po 1 stycznia 1999 r. a przed 23 lipca 2003 r. z art. 67 ust. 1 Konstytucji;

- 2) 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 Policji, którzy wstąpili do służby po 1 stycznia 1999 r. a przed 23 lipca 2003 r. z art. 12 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej sporządzonej w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67);
- 3) 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 Policji, którzy przed 2 stycznia 1999 r. służyli w zagranicznych służbach mundurowych i wstąpili do służby w polskich służbach mundurowych po 1 stycznia 1999 r. z art. 12 ust. 4 Europejskiej Karty Społecznej sporządzonej w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67).

UZASADNIENIE

1. Zagadnienia formalnoprawne

1.1. Legitymacja do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego

Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji ogólnokrajowe organy związków zawodowych mogą wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności aktów normatywnych z aktami normatywnymi o wyższej mocy prawnej w hierarchii źródeł prawa. Zgodnie z art. 191 ust. 2 Konstytucji legitymacja przysługująca Wnioskodawcy jest legitymacją szczególną, co oznacza, że przedmiotem wniosku mogą być objęte tylko takie przepisy, które dotyczą spraw objętych zakresem działania Wnioskodawcy. Ponadto, jak wskazuje się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego *conditio sine qua non* wszczęcia postępowania jest uchwała ogólnokrajowego organu związku zawodowego w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 25 sierpnia 2005 r., Tw 33/05, OTK ZU nr 5/B/2005, poz. 185).

Wobec powyższego na wstępie należy wskazać, że niniejszy wniosek spełnia wskazane warunki. „Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Policjantów” zgodnie z § 5 ust. 1 Statutu jest „ogólnokrajową, dobrowolną, samorządną organizacją zawodową zrzeszającą policjantów, emerytów i rencistów Policji, powołaną do reprezentowania i obrony ich praw, interesów zawodowych i socjalnych.”. Wnioskodawcą jest więc organizacja zawodowa o zasięgu ogólnokrajowym, a więc podmiot, któremu na gruncie przepisów Konstytucji przypisuje się legitymację szczególną do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego jeśli dany akt normatywny dotyczy spraw objętych zakresem działania Wnioskodawcy. Przedmiotem wniosku jest przepis kształtujący uprawnienia emerytalne funkcjonariuszy Policji (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* – dalej: *Ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy*). Zaskarżony przepis mieści się w zakresie działalności Wnioskodawcy, pozostając z nią w bezpośrednim związku. Uprawnienia emerytalne wpisują się w zakres działalności ZG NSZZ Policjantów. Zgodnie z § 9 Statutu NSZZ Policjantów:

Celami Związku są obrona praw, godności oraz interesów policjantów, emerytów i rencistów Policji, w szczególności poprzez:

1) ochronę policjantów i ich rodzin oraz emerytów i rencistów przed obniżeniem poziomu życia;

2) ochronę prawną policjantów;

3) wpływanie na politykę kształtowania korzystnych warunków służby i płacy oraz innych świadczeń na rzecz policjantów;

(...)

9) zapewnianie właściwych świadczeń emerytalno-rentowych;

(...)

17) inne działania mające istotny wpływ na ochronę zawodowych i socjalnych interesów policjantów, emerytów, rencistów oraz ich rodzin.

Zgodnie zaś z art. 1 *Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy* przepisy zaskarżonej ustawy mają zastosowanie do funkcjonariuszy Policji, kształtując uprawnienia emerytalne. W kontekście przywołanych powyżej przepisów legitymacja Wnioskodawcy jest uzasadniona.

Wprawdzie art. 15a *Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy* był już przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. Tw 35/11, w której Trybunał nie stwierdził niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu, jednakże praktyka wykazuje doniosłość problemu, który dotknął wielu funkcjonariuszy służb mundurowych (zob. np. wyrok SO w Warszawie z dn. 30.06.2014 o sygn. XIII U 3247/13, niepubl., w którym zarysowały się istotne problemy z interpretacją art. 15a *Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy* w kontekście zaliczania do okresu wysługi okresu zasadniczej służby wojskowej).

Podstawę dla złożenia niniejszego wniosku stanowiła uchwała ZG NSZZ Policjantów Nr 143/VI/2014, podjęta na posiedzeniu w dniu 23 września 2014 roku, wyrażająca wolę poddania kontroli zgodności:

- 1) art. 15a *Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy* z art. 67 ust. 1 *Konstytucji*, w zakresie w jakim dotyczy funkcjonariuszy Policji, którzy wstąpili do służby po 1 stycznia 1999 r. a przed 23 lipca 2003 r.,
- 2) art. 15a *Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy* z art. 12 ust. 2 *Europejskiej Karty Społecznej* sporządzonej w Turynie dnia 18 października 1961 r. w zakresie w jakim dotyczy funkcjonariuszy Policji, którzy wstąpili do służby po 1 stycznia 1999 r. a przed 23 lipca 2003 r.,
- 3) art. 15a *Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy* z art. 12 ust. 4 *Europejskiej Karty Społecznej* sporządzonej w Turynie dnia 18 października 1961 r., w zakresie w jakim dotyczy funkcjonariuszy Policji, którzy przed 2 stycznia 1999 r. służyli w zagranicznych służbach mundurowych i wstąpili do służby w polskich służbach mundurowych po 1 stycznia 1999 r.

2. Zagadnienia merytorycznoprawne

2.1. Zarzut niezgodności art. 15a *Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy* z art. 67 ust. 1 *Konstytucji*

Art. 15a *Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy* w brzmieniu nadanym *Ustawą z 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. Nr 166 poz. 1609, ze zm.) 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 okres służby. Za okresy składkowe i nieskładkowe, poprzedzające służbę lub składkowe po służbie otrzyma emeryturę z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. W ocenie Wnioskodawcy z punktu widzenia prawa podmiotowego do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego, samo zróżnicowanie uprawnień socjalnych dla funkcjonariuszy wstępujących do służby w różnych okresach nie budzi wątpliwości. 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. Wobec wskazanej grupy Funkcjonariuszy Policji kwestionowany przepis stanowi naruszenie istoty prawa do zabezpieczenia społecznego.

Art. 67 Konstytucji odnosi się do „zabezpieczenia społecznego”, co – zgodnie z ustabilizowaną terminologią – obejmuje całokształt świadczeń przyznawanych obywatelom będącym w potrzebie, a więc odnosi się zarówno do systemu ubezpieczenia społecznego, jak i zaopatrzenia społecznego oraz pomocy społecznej (tak L. Garlicki, komentarz do art. 67 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom III, Warszawa 2003). Tym samym przepis znajdzie zastosowanie także do systemu emerytalnego funkcjonariuszy Policji.

Nie ulega wątpliwości, że ustawodawca otrzymał dość szeroką swobodę w zakresie realizowania prawa do zabezpieczenia społecznego, a także jego ograniczania lub modyfikacji. Ustawodawca nie ma jednak w tej kwestii całkowitej dowolności i wydawane przezeń akty prawne nie mogą naruszać istoty praw zawartych w art. 67. Jak wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny, granicą modyfikowania świadczeń socjalnych jest zakaz



naruszenia „istoty” prawa do zabezpieczenia społecznego (zob. też orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o sygn. SK 22/99, OTK ZU 2001, nr 7, s. 513, K 9/00, jw., s. 1413, SK 16/01, jw. s. 1071). W konsekwencji art. 67 Konstytucji może stanowić samoistny wzorzec kontroli konstytucyjności aktów prawnych.

W tym miejscu należy pochylić się nad istotą prawa do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności obywatela do pracy po osiągnięciu wieku emerytalnego, wyrażoną w art. 67 ust. 1 Konstytucji. Na wstępie należy wskazać, żaden obywatel nie może zostać pozbawiony świadczenia gwarantującego mu uzyskanie przynajmniej minimum życiowego (K 5/99, jw., s. 538). Tym samym składnikiem „rdzenia” prawa do zabezpieczenia społecznego jest umożliwienie zaspokojenia podstawowych potrzeb podmiotom wskazanym w przepisie. Trudny do przyjęcia jest pogląd, iż stwierdzenie to wyczerpuje „istotę” prawa. Abstrahując od pozostałych wzorców konstytucyjnych, które są zazwyczaj wskazywane jako pozostające w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji, prawo do zabezpieczenia społecznego jest nośnikiem dalszych uprawnień i stawia ustawodawcy autonomiczne, wypływające z istoty tego prawa wymagania. Wnioskodawca wskazuje, iż immanentną cechą prawa do zabezpieczenia społecznego jest bezpieczeństwo socjalne, które zabezpieczenie ma zapewnić. Za sytuację, w której podmiot jest bezpieczny, nie wystarczy uznać sytuacji, w której podmiot ma prawo do jakiegokolwiek świadczenia o nieokreślonej wysokości. Bezpieczeństwo oznacza bowiem przede wszystkim stabilność i przewidywalność, zwłaszcza przewidywalność działań ustawodawcy. *Słownik języka polskiego PWN* definiuje „bezpieczeństwo” jako „stan niezagrożenia”. Mając na uwadze wciąż rosnące standardy ochrony, podnoszone adekwatnie do poprawy sytuacji gospodarczej państwa, nie można redukować pojęcia „bezpieczeństwa” jedynie do niezagrożenia stanem wegetacji na granicy minimum życiowego. Jest to także stan niezagrożenia niespodziewanym znacznym obniżeniem standardu ochrony i warunków jej uzyskiwania. Kontrowersyjny zdaje się być pogląd, jakoby zmiana warunków nabywania prawa do świadczenia, a przez to nagłe i nieprzewidywalne obniżenie poziomu ochrony podmiotu przez państwo, stanowiło realizację dążenia do zapewnienia bezpieczeństwa socjalnego, a przez to realizację prawa do zabezpieczenia społecznego. Reasumując, za „istotę” prawa do zabezpieczenia winno się uznawać także zapewnienie racjonalnego poczucia bezpieczeństwa socjalnego. Art. 67 ust. 1 Konstytucji zdaje się zatem rodzić po stronie adresatów przepisu prawo do oczekiwania, iż

[w:] *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, 2012)

Rzeczpospolita Polska nie zgłosiła zastrzeżeń w stosunku do art. 12 *Europejskiej Karty Społecznej*.

Art. 12 ust. 2 *Europejskiej Karty Społecznej* stanowi:

W celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do zabezpieczenia społecznego, Umawiające się Strony zobowiązują się:

(...)

utrzymywać system zabezpieczenia społecznego na zadowalającym poziomie, równym co najmniej poziomowi niezbędnemu dla ratyfikowania Europejskiego Kodeksu Zabezpieczenia Społecznego;

Nie powinno ulegać wątpliwości, że użyte w tym akcie prawnym pojęcie „zabezpieczenia społecznego” należy interpretować w sposób szeroki, obejmujący wszelkie formy zabezpieczenia społecznego, w tym także zabezpieczenie z tytułu niezdolności do pracy z powodu wieku (emerytura).

Zwrot „zobowiązują się utrzymywać system” należy interpretować zarówno jako obowiązek czynnego działania w celu realizacji postanowień aktu prawnego, jak też poprzez zakaz podejmowania działań dążących do celu przeciwnego. Co więcej, skoro w przepisie nie wskazano, czy chodzi jedynie o działania na płaszczyźnie prawnej, czy także działania faktyczne, przyjęć należy wykładnię celowościową – a więc taką, która nakłada na sygnatariusza obowiązek podjęcia wszelkich możliwych środków. Inna interpretacja – zezwalająca na podejmowanie przez Sygnatariusza także działań przeciwnych do celu – zdaje się godzić w istotę postanowień EKS, jak i poddaje pod wątpliwość zasadność ratyfikacji w ogóle.

Zwrot „*zadowalający poziom*” jest zwrotem niedookreślonym. Co za tym idzie, jego wykładania będzie różniła się w zależności od konkretnych okoliczności. Nie powinno jednak budzić wątpliwości, iż podmiotem oceniającym poziom przez pryzmat kryterium zadowolenia nie powinien być ustawodawca danego kraju, a przede wszystkim pozostali członkowie-sygnatariusze EKS oraz adresaci norm prawnych, tj. beneficjenci systemu zabezpieczenia społecznego. W przeciwnym wypadku ustawodawca krajowy stawałby się sędzią we własnej sprawie, co pozbawiłoby przepis faktycznej mocy prawnej.

Mając na względzie powyższe, w ocenie Wnioskodawcy art. 15a *Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy* jest niezgodny z art. 12 ust. 2 EKS.

W wyniku wprowadzenia art. 15a *Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy* do polskiego porządku prawnego sytuacja beneficjentów systemu zabezpieczenia społecznego pogorszyła się w sposób bardzo wyraźny. Istotna część funkcjonariuszy utraciła możliwość zaliczania do wymiaru emerytury wskazanych w art. 15 ust. 1 pkt. 2-4 *Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy* okresów składkowych i nieskładkowych. Biorąc pod uwagę kontrowersje, które wywołała ta nowelizacja, a także widoczny w ostatnich latach sprzeciw związków zawodowych reprezentujących służby mundurowe, celowość i jakość zmian prawnych w przedmiocie zabezpieczenia społecznego może budzić wątpliwości. Przedstawiciele beneficjentów systemu wystosowywali w stosunku do art. 15a *Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy* zarzuty m.in. naruszenia zasady niedziałania prawa wstecz, ochrony praw nabytych oraz ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych, równości w prawie czy zasady pewności prawa i zasady dobrej legislacji. Z pewnością, za którą stoi stanowisko Wnioskodawcy, poziom zabezpieczenia społecznego należy uznać za budzący niezadowolenie społeczne.

Konsekwencją wprowadzenia art. 15a *Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy*, a przez to doniosłego obniżenia poziomu zabezpieczenia społecznego, jest naruszenie art. 12 ust. 2 EKS. Przepis ten nakazuje bowiem sygnatariuszowi aktywne działanie w celu utrzymywania systemu na poziomie „*zadowalającym*”. Zasady doświadczenia życiowego wskazują, iż nie każde obniżenie poziomu należy uznać za tak doniosłe, iż stałoby w sprzeczności ze wskazanym przepisem. Nie powinno więc ulegać wątpliwości, że za obniżenie poziomu nie powinno uważać się ani obniżenia krótkotrwałego,

tymczasowego, ani obniżenia nieznacznego, praktycznie nieodczuwalnego przez beneficjentów. Za obniżenie poziomu nie należałoby uznawać także obniżenia wysokości czy jakości świadczeń uzasadnionego innymi równie doniosłymi wartościami, w tym przede wszystkim prawami człowieka, albo też uzasadnionego krytyczną sytuacją ekonomiczną państwa. W konsekwencji wprowadzenie do porządku prawnego przepisu, który rażąco obniża poziom zabezpieczenia winno być uznana za działanie sprzeczne z EKS. W rozpatrywanym przypadku w zakresie wprowadzeni art. 15a *Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy* nie mamy do czynienia ani z obniżeniem przejściowym (wskazani funkcjonariusze zostali trwale pozbawieni prawa do świadczeń na wyższym poziomie), ani z obniżeniem nieznacznym (ustawa wyłącza możliwość zaliczania określonych okresów składkowych i nieskładkowych na poczet emerytury policyjnej, co ma kluczowe znaczenie przy obliczaniu jej wysokości), ani obniżeniem uzasadnionym innymi, doniosłymi wartościami (przeciwnie, przepis budzi poważne wątpliwości co do zgodności z takimi zasadami demokratycznego państwa prawa, jak zasada niedziałania prawa wstecz czy ochrony ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych), ani obniżeniem w krytycznej sytuacji gospodarczej (w momencie nowelizacji ustawy Polska odnotowywała wzrost PKB – nieprzerwanie od roku 1992). Co za tym idzie, obniżenie wysokości świadczeń w stosunku do tak licznej grupy społecznej należy uznać za rażące obniżenie poziomu zabezpieczenia społecznego, a przez to sprzeczne z zawartą w art. 12 ust. 2 EKS dyrektywą utrzymywania systemu zabezpieczenia społecznego na poziomie zadowalającym.

Konkludując, art. 15a *Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy* pozostaje w sprzeczności z art. 12 ust. 2 *Europejskiej Karty Społecznej*. Jego konsekwencją jest bowiem rażące pogorszenie standardów systemu zabezpieczenia społecznego, a przez to także sytuacji prawnej funkcjonariuszy Policji. Przepis narusza zatem wyrażoną w EKS zasadę utrzymywania systemu zabezpieczenia społecznego na zadowalającym poziomie.

2.3. Zarzut niezgodności art. 15a *Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy* z art. 12 ust. 4 *Europejskiej Karty Społecznej*

Art. 12 ust. 4 *Europejskiej Karty Społecznej* stanowi:

W celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do zabezpieczenia społecznego, Umawiające się Strony zobowiązują się:

(...)

4. podjąć kroki, poprzez zawarcie odpowiednich porozumień dwustronnych i wielostronnych lub za pomocą innych środków, i z zastrzeżeniem warunków ustanowionych w takich porozumieniach, w celu zapewnienia:

a) równego traktowania własnych obywateli i obywateli innych Umawiających się Stron, jeżeli chodzi o uprawnienia z tytułu zabezpieczenia społecznego, w tym zachowanie korzyści wynikających z ustawodawstwa dotyczącego zabezpieczenia społecznego, bez względu na zmiany miejsca pobytu na terytoriach Umawiających się Stron, które mogłyby podjąć osoby chronione;

b) przyznawania, zachowania i przywracania uprawnień z tytułu zabezpieczenia społecznego za pomocą takich środków, jak zliczanie okresów ubezpieczenia lub zatrudnienia, wypełnionych zgodnie z ustawodawstwem każdej z Umawiających się Stron.

Zwrot „zobowiązują się podjąć kroki” należy interpretować zarówno jako obowiązek czynnego działania w celu realizacji postanowień aktu prawnego, jak też poprzez zakaz podejmowania działań dążących do celu przeciwnego, jak zostało to wskazane w odniesieniu do zwrotu „zobowiązują się utrzymywać system”.

Z kolei za „inne środki” można uznać wszelkie dostępne dla Sygnatariusza środki, w tym także ustawodawstwo krajowe. Na taką interpretację wskazuje zarówno treść Części I EKS, zgodnie z którą Sygnatariusze zobowiązują się realizować cele „za pomocą wszelkich odpowiednich środków, zarówno o charakterze krajowym, jak i międzynarodowym”, jak i cel aktu prawnego.

Zwrot „*równe traktowanie*” należy interpretować jako jednakowe traktowanie podmiotów wykazujących się cechami relewantnymi i znajdujących się w podobnej sytuacji. W interpretacji tego zwrotu może okazać się pomocny dorobek orzecznicy na gruncie art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Podmioty różniące się taką cechą mogą być natomiast traktowane odmiennie. Ocena każdej regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości musi być zatem poprzedzona dokładnym zbadaniem sytuacji prawnej podmiotów oraz analizą dotyczącą cech wspólnych i odmiennych. Wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą znajdować podstawę w odpowiednich argumentach, nie mogą mieć charakteru arbitralnego (por. np. orzeczenie z 9 marca 1988 r., sygn. U 7/87, OTK w 1988 r., poz 1, wyroki z: 21 czerwca 2001 r., sygn. SK 6/01, OTK ZU nr 5/2001, poz. 121; 24 października 2005 r., sygn. P 13/04, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 102 i 11 grudnia 2006 r., sygn. SK 15/06, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 170).

Zwrot „*zachowanie korzyści wynikających z ustawodawstwa dotyczącego zabezpieczenia społecznego*” należy interpretować w świetle ustawodawstwa polskiego. Jak zostało wskazane wyżej, pojęcie „*zabezpieczenia społecznego*” na gruncie ustawodawstwa polskiego odnosi się do wszelkich form zabezpieczenia, a zatem także do systemu emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych. Z kolei za „*korzyści*” uznać winno się wszelkie formy uprzywilejowania, w tym także preferencyjny system emerytalny przeznaczony dla funkcjonariuszy publicznych.

W pojęciu „*okresy ubezpieczenia lub zatrudnienia*” mieszczą się natomiast okresy składkowe i nieskładkowe, zdefiniowane w *Ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy*.

Mając na względzie powyższe, Wnioskodawca twierdzi, iż art. 15a *Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy* jest niezgodny z art. 12 ust. 4 EKS.

Regulacja polska w ukryty sposób dyskryminuje obywateli państw-sygnatariuszy innych niż Polska. Obywatele państw zagranicznych, którzy byli w krajach ojczystych funkcjonariuszami służb mundurowych analogicznych do służb polskich, a zostali przyjęci do służby w polskich formacjach mundurowych po dniu 1 stycznia 1999 r., znajdują się w polu hipotezy art 15a *Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy*. Co za tym idzie, podmioty te nie nabywają praw wskazanych w art. 15 *Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy*, które przysługiwać będą jedynie funkcjonariuszom polskim. Jest to konsekwencją faktu, iż ustawa w art. 12 i 13 *Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy* nie rozciąga pojęcia „funkcjonariusza” na funkcjonariuszy służb zagranicznych. W związku z tym osoby, które pełniły zagranicą służbę w formacjach mundurowych analogicznych do polskich, a następnie – po dniu 1 stycznia 1999 r. – wstąpiły do służb polskich, będą traktowane jak funkcjonariusze polscy, którzy przystąpili do służby jako takiej po 1 stycznia 1999. W stosunku do nich nie będzie zachodziło zaliczanie do podstawy wymiaru emerytury okresów składkowych i nieskładkowych na zasadach określonych w art. 15 ust. 1 pkt. 2-4 *Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy*.

Art. 12 ust. 4 *Europejskiej Karty Społecznej* nakazuje Sygnatariuszom podjąć kroki w celu równego traktowania obywateli własnych i innych państw, jeżeli chodzi o uprawnienia z tytułu zabezpieczenia społecznego, w tym systemów uprzywilejowanych. Dotyczy to także przyznawania uprawnień z tytułu zaliczania okresów ubezpieczenia (w przypadku ustawy polskiej – okresów składkowych i nieskładkowych). Nakaz podejmowania kroków w celu realizacji postanowień aktu, jak zostało wskazane wyżej, należy interpretować również jako zakaz podejmowania kroków w celu przeciwnym. Art. 15a *Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy* stoi z tym w jawnej sprzeczności. Poprzez użycie pozornie neutralnego sformułowania – tj. ustanowienia cezury czasowej – ustawodawca polski wyłączył byłych funkcjonariuszy służb zagranicznych z dostępu do korzyści w zakresie obliczania wysokości emerytury, jakie ustawa przyznaje funkcjonariuszom polskim. Należy wskazać, że tak obywatele polscy, jak i zagraniczni znajdują się w sytuacji podobnej i posiadają podobne cechy. Cechą podobieństwa jest fakt, iż obywatele polscy i zagraniczni są funkcjonariuszami służb mundurowych. Sytuacją podobną jest obliczanie wysokości emerytury dla tychże funkcjonariuszy. Zróżnicowaniem ich sytuacji prawnej jest traktowanie obywateli pełniących służbę w formacjach zagranicznych tak, jak gdyby służby nie pełnili.

Zróznicowanie sytuacji prawnej nie ma charakteru relewantnego, nie pozostaje bowiem w zgodzie z celem *Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy*. Nie można uznać cechy pełnienia służby w formacji zagranicznej za cechę, która odróżnia sytuację takiego funkcjonariusza od funkcjonariusza służb polskich na tyle, by dojść do wniosku, iż znajdują się oni w sytuacji odmiennej. Gdyby bowiem fakt, że służba ta nie była służbą polską miałaby stanowić kryterium różnicujące sytuację podmiotów, to regulacja EKS stałaby się zbyteczna i niecelowa. Jej celem jest wszakże zrównanie sytuacji prawnej obywateli różnych krajów, a więc siłą rzeczy pracujących lub pełniących służbę w różnych krajach. Nie zmienia tego nawet fakt, że sytuacja prawna funkcjonariuszy polskich jest uprzywilejowana w stosunku do pozostałych obywateli – art. 12 ust. 4 lit. a EKS rozciąga działanie aktu także na przywileje emerytalne („zachowanie korzyści”).

Konkludując, art. 15a *Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy* zdaje się stać w sprzeczności z art. 12 ust. 4 *Europejskiej Karty Społecznej*. Jego konsekwencją jest bowiem odmienne traktowanie obywateli państw-sygnatariuszy, którzy pełnili służbę w formacjach zagranicznych od obywateli, którzy pełnili służbę w formacjach polskich. Przepis narusza zatem wyrażoną w EKS zasadę równego traktowania.

Mając powyższe na względzie wnoszę jak w *petitum* wniosku.

PRZEWODNICZĄCY
Zarządu Głównego NSZZ Policjantów

Grzegorz JEMS