

WYROK*
z dnia 19 lutego 2001 r.
Sygn. SK 14/00

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marian Zdyb – przewodniczący
Krzysztof Kolasiński
Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska
Andrzej Mączyński
Jadwiga Skórzewska-Łosiak – sprawozdawca

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 19 lutego 2001 r. na rozprawie skargi konstytucyjnej Andrzeja K. z udziałem skarżącego i umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz Prokuratora Generalnego, dotyczącej niezgodności:

art. 61 ust. 4 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej i ich rodzin (Dz.U. Nr 53, poz. 214 ze zm.), z art. 2 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

o r z e k a:

Artykuł 61 ust. 4 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej i ich rodzin (Dz.U. Nr 53, poz. 214; zm.: z 1995 r. Nr 4, poz. 17; z 1997 r. Nr 28, poz. 153; z 1998 r. Nr 162, poz. 1118; z 1999 r. Nr 106, poz. 1215; z 2000 r. Nr 122, poz. 1313), jest zgodny z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i nie jest niezgodny z art. 2 konstytucji.

Uzasadnienie:

1. Do Trybunału Konstytucyjnego wpłynęła skarga Andrzeja K., sporządzona 19 maja 2000 r. Skarga została wniesiona w następującym stanie faktycznym. Skarżący po ukończeniu studiów na wyższej uczelni został powołany w 1975 r. do odbycia przeszkolenia w Szkole Oficerów Rezerwy. Przeszkolenie to trwało od 15 lipca 1975 r. do 30 czerwca 1976 r. Po zwolnieniu ze służby wojskowej uzyskał zatrudnienie w Milicji Obywatelskiej, w której pełnił służbę od 16 lipca 1976 r. do 31 lipca 1990 r. Został zwolniony ze służby w Milicji Obywatelskiej na podstawie art. 131 ust. 1 ustawy z dnia 6

* Tekst sentencji opublikowany został w Dz.U. Nr 14, poz. 144.

czerwca 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa. Decyzją z 13 maja 1991 r. Wojewódzka Komenda Policji w Bielsku-Białej odmówiła ustalenia skarżącemu prawa do emerytury policyjnej uznając, że okres odbywania przez niego przeszkolenia wojskowego nie należy do okresów zrównanych przez ustawodawcę ze służbą w Policji. Sąd Wojewódzki w Katowicach wyrokiem z 27 listopada 1991 r. oddalił odwołanie od wymienionej decyzji. Wyrokiem z 8 maja 1992 r. Sąd Apelacyjny w Katowicach oddalił rewizję od wyroku Sądu Wojewódzkiego.

Po wejściu w życie przepisów ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej i ich rodzin, skarżący wystąpił z wnioskiem o ustalenie prawa do emerytury policyjnej na podstawie przepisów tej ustawy. Decyzją z 23 sierpnia 1994 r. Komenda Wojewódzka Policji w Bielsku Białej odmówiła skarżącemu prawa do emerytury policyjnej. W uzasadnieniu decyzji zwrócono uwagę, że skarżący pełnił służbę w organach resortu spraw wewnętrznych przez 14 lat i 15 dni. Okres przeszkolenia w Szkole Oficerów Rezerwy nie podlegał zaliczeniu na równi ze służbą w Milicji Obywatelskiej. Skarżący nie posiadał zatem wymaganego przez ustawę okresu 15 lat służby. W konsekwencji nie nabył prawa do emerytury milicyjnej na podstawie ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej (Dz.U. Nr 12, poz. 70 ze zm.). Zgodnie z art. 61 ust. 4 ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej i ich rodzin, funkcjonariusze zwolnieni ze służby przed dniem wejścia w życie ustawy, tj. przed 26 maja 1994 r., którym na podstawie dotychczasowych przepisów prawo do zaopatrzenia emerytalnego nie przysługiwało, prawa tego nie nabywają również na podstawie wymienionej ustawy. Ponieważ skarżący nie nabył prawa do emerytury na podstawie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej, zgodnie z powołanym przepisem nie nabył również prawa do emerytury na podstawie wymienionej ustawy z 18 lutego 1994 roku.

Wyrokiem z 30 kwietnia 1998 r. Sąd Wojewódzki w Bielsku Białej oddalił odwołanie skarżącego, podzielając poglądy organu rentowego. Skarżący wniósł apelację od tego wyroku. W apelacji wyraził pogląd, że odbyte przez niego długotrwałe przeszkolenie podlegało zaliczeniu do okresu służby, od którego zależało nabycie prawa do emerytury policyjnej na podstawie ustawy z 31 stycznia 1959 r. Zwrócił ponadto uwagę, że uprawnienia emerytalne przysługują mu bezsprzecznie w świetle przepisów ustawy z 18 lutego 1994 r. Sąd Apelacyjny w Katowicach wyrokiem z 17 lutego 1999 r. oddalił apelację. Ustosunkowując się do zarzutu błędnego zastosowania przepisów ustawy z 31 stycznia 1959 r., Sąd Apelacyjny stwierdził, że sprawa uprawnień emerytury policyjnej określonych w tej ustawie została prawomocnie rozstrzygnięta w 1992 r. Z kolei w świetle art. 61 ust. 4 ustawy z 18 lutego 1994 r., skarżący nie nabył prawa do emerytury policyjnej na podstawie przepisów tej ostatniej ustawy.

Skarżący wniósł kasację od wyroku Sądu Apelacyjnego, w której przedstawił zarzuty błędnej wykładni i niewłaściwego stosowania art. 13 ust. 1 pkt 2 i art. 61 ust. 4 ustawy z 18 lutego 1994 r. oraz błędnej wykładni art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy z 31 stycznia 1959 r. Sąd Najwyższy wyrokiem z 11 lutego 2000 r. oddalił kasację. Sąd uznał zarzuty naruszenia przepisów ustawy z 18 lutego 1994 r. za niezasadne, a jednocześnie stwierdził, że prawomocny wyrok stoi na przeszkodzie rozpoznania zarzutów dotyczących błędnej wykładni przepisów ustawy z 31 stycznia 1959 roku.

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej pełnomocnik skarżącego zwraca uwagę, że ustawa z 31 stycznia 1959 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej wyłączała spod okresów służby wojskowej, od której uzależnione było

nabycie prawa do emerytury milicyjnej, okresy ćwiczeń i przeszkolenia wojskowego studentów. Takie rozwiązanie zharmonizowane było z przepisami ustawy z dnia 30 stycznia 1959 r. o powszechnym obowiązku wojskowym (Dz.U. Nr 14, poz. 75 ze zm.). Sytuacja zmieniła się po wejściu w życie ustawy z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Ustawa ta w art. 84 ust. 2 zd. 2 przewidywała dla Rady Ministrów upoważnienie, na podstawie którego mogła ona, stosownie do potrzeb obronności przedłużyć czas trwania przeszkolenia wojskowego studentów w granicach do dwunastu miesięcy, na okres po zakończeniu ostatniego roku nauki, z odpowiednim zaliczeniem odbytego przeszkolenia na poczet czasu trwania ćwiczeń wojskowych w rezerwie. Skarżący na podstawie tego upoważnienia został powołany do odbycia rocznej czynnej służby wojskowej, której celem było wyszkolenie oficera rezerwy Wojska Polskiego. Zastosowana w tym przypadku forma odbycia obowiązku wojskowego wykracza po zakres przewidzianego w zwykłym trybie szkolenia i przeszkolenia, gdyż stosowana była nie wobec studenta, lecz absolwenta wyższej uczelni, a jej rygory dotyczące zasad skoszarowania odpowiadały warunkom, w jakich odbywała się zasadnicza służba wojskowa. Przedstawiona forma obowiązku obrony nie została ujęta w ramy wyraźnego przepisu ustawy i nie była zaliczana do okresu służby, od którego uzależnione było nabycie prawa do emerytury milicyjnej.

W ocenie skarżącego ustawa z dnia 28 czerwca 1979 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 15, poz. 97) zaliczyła opisaną formę obowiązku obrony do czynnej służby wojskowej. Przepis art. 86 znowelizowanej ustawy definiuje odbytą przez skarżącego służbę wojskową jako długotrwałe przeszkolenie absolwentów uczelni wyższych. Zgodnie z ustawą z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej i ich rodzin, osoby podlegające długotrwałemu przeszkoleniu wojskowemu uzyskują prawo zaliczenia okresu tego przeszkolenia do wysługi lat, od której zależą uprawnienia emerytalne. W konsekwencji, wszystkie osoby, które będąc absolwentami szkoły wyższej, wykonywały obowiązek obrony w formie długotrwałego przeszkolenia wojskowego po dacie wejścia w życie nowelizacji z 1979 r., a następnie podjęły zatrudnienie w Milicji Obywatelskiej, po upływie 14 lat pracy prawo do emerytury nabywają. Opisana sytuacja prowadzi do oczywistej dyskryminacji obywatela, który poniósł te same ciężary na rzecz ojczyzny przed dniem wejścia w życie nowelizacji z 1979 r., a jego prawa zostały ograniczone z uwagi na fakt, że – zgodnie z założeniami ustawy emerytalnej z 1994 r. – staż pracy odbył się w całości w poprzedniej formacji ustrojowej. W takich warunkach norma wyrażona w art. 61 ust. 4 ustawy jest niezgodna z zasadą formalnej równości wobec prawa oraz z zasadą sprawiedliwości społecznej.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 8 grudnia 2000 r. wyraził pogląd, że postępowanie w sprawie wniesionej skargi podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia. W ocenie Prokuratora Generalnego sprawa została definitywnie rozstrzygnięta wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 8 maja 1992 r. W kasacji wniesionej od wyroku Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 17 lutego 1999 r., skarżący powoływał się na te same dowody i okoliczności, które legły u podstaw prawomocnego rozstrzygnięcia sprawy. W myśl przepisów art. 199 § 1 pkt 2 kodeksu postępowania cywilnego w zw. z art. 366 tego kodeksu kolejny pozew w tej samej sprawie podlegał oddaleniu z przyczyn formalnych (procesowych), czemu dał wyraz Sąd Najwyższy w wyroku z 11 lutego 2000 r. Inną przesłanką przemawiającą za umorzeniem postępowania

jest fakt, że w czasie ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy nie tylko nie było ustawy z 18 lutego 1994 r., ale również instytucji kasacji.

W ocenie Prokuratora Generalnego wyrok Sądu Najwyższego wydany w sprawie skarżącego należy ocenić jako rozstrzygnięcie z przyczyn procesowych, nie zaś materialnych, wynikających z zaskarżonego przepisu art. 61 ust. 4 ustawy z 18 lutego 1994 r. Okoliczność, że po ostatecznym rozstrzygnięciu sprawy w 1992 r. ukazała się w 1994 r. nowa ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, nie może mieć znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy. Zaskarżony przepis nie stanowił podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia i dlatego postępowanie podlega umorzeniu.

Prokurator Generalny wyraził ponadto pogląd, że przedstawiony przez skarżącego zarzut naruszenia art. 2 i art. 32 Konstytucji RP nie jest uzasadniony. Ustawodawca posiada dużą swobodę w prawnej realizacji celów gospodarczych i społecznych w ramach obowiązującego porządku prawnego. Przepis art. 67 ust. 1 konstytucji przewiduje określenie ustawą zwykłą zakresu i formy zabezpieczenia społecznego. W rozpoznawanej sprawie chodzi o szczególną formę emerytury, co tym bardziej uzasadnia zwiększone rygory w zakresie zaliczalności innych okresów służby przy ustalaniu prawa do emerytury. Prokurator Generalny zwrócił również uwagę na odrębności między służbą wojskową a służbą w innych formacjach mundurowych.

3. Pełnomocnik skarżącego ustosunkował się do stanowiska Prokuratora Generalnego pismem z 27 grudnia 2000 r. W ocenie skarżącego nie ma podstaw do umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym. Wniesiona przez skarżącego kasacja od wyroku Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 17 lutego 1999 r. została oparta na dwóch alternatywnych zarzutach. Pierwszą podstawą kasacji był zarzut błędnej wykładni i niewłaściwego zastosowania art. 13 ust. 1 pkt 2 i art. 61 ust. 4 ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej i ich rodzin. Z ostrożności procesowej, a także z uwagi na interes majątkowy skarżącego, sformułowany został drugi kierunek rozpoznania kasacji, którym było naruszenie art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy z 31 stycznia 1959 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej oraz art. 366 kpc przez błędną jego wykładnię i niewłaściwe zastosowanie. Przesłanka powagi rzeczy osądzonej zachodziła tylko w odniesieniu do drugiego z wniosków kasacyjnych. Norma prawna z art. 61 ust. 4 ustawy była podstawą wyroku wydanego przez Sąd Najwyższy, sygn. II UKN 412/99, z 11 lutego 2000 r. Sąd uznał, że zarzut naruszenia art. 61 ust. 4 ustawy emerytalnej z 1994 r. jest bezzasadny, ponieważ jest to przepis bezwzględnie obowiązujący i nie można powoływać się na okoliczności wyjątkowe uzasadniające jego pominięcie. W ocenie skarżącego powoływanie się przez Prokuratora Generalnego na brak instytucji kasacji oraz skargi konstytucyjnej w chwili rozstrzygnięcia sprawy na podstawie przepisów ustawy z 31 stycznia 1959 r. jest bezprzedmiotowe, skoro ocenie ma podlegać przepis obowiązującej ustawy z 1994 roku.

Skarżący zwrócił również uwagę, że swobodę ustawodawcy w prawnej realizacji celów gospodarczych i społecznych ogranicza m.in. art. 32 i art. 2 konstytucji. Zasada równości wobec prawa oznacza równe traktowanie wszystkich podmiotów prawa charakteryzujących się daną cechą. Wspólną cechą w analizowanym przypadku jest podleganie rocznej, czynnej służbie wojskowej, najpierw w charakterze słuchacza Szkoły Oficerów Rezerwy, a następnie jako oficera Wojska Polskiego, odbywającego służbę praktyczną pod kierunkiem kadry zawodowej.

Na rozprawie 19 lutego 2001 r. skarżący podtrzymał skargę i stanowisko przedstawione w jej uzasadnieniu. Wskazał, że po zakończeniu studiów odbył dwunastomiesięczne przeszkolenie wojskowe w trybie skoszarowanym, a następnie podjął służbę w Milicji Obywatelskiej. Podstawą powołania skarżącego na szkolenie było rozporządzenie Rady Ministrów wydane na podstawie ustawy z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Zasada przewidziana w powołanej ustawie było szkolenie studentów w czasie studiów. Przeszkolenie, które odbył skarżący, miało charakter szczególny – faktycznie nie różniło się od zasadniczej służby wojskowej. Obowiązująca do 1994 r. ustawa z 31 stycznia 1959 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej i ich rodzin, nie pozwalała na zaliczenie przeszkolenia, które odbył skarżący, do okresów od których uzależnione było prawo do emerytury. Sytuacja ta uległa zmianie po wejściu w życie ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin. Na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 tej ustawy, okresy przeszkolenia wojskowego traktuje się jako równoważne ze służbą w policji. Zaskarżony art. 61 ust. 4 tej ustawy wyłącza jednak nabycie przez skarżącego prawa do emerytury na podstawie nowych przepisów i z tego względu narusza konstytucyjną zasadę równości i sprawiedliwości społecznej.

Przedstawiciel Sejmu wnosił o uznanie art. 61 ust. 4 ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin za zgodny z art. 2 i art. 32 konstytucji. Stwierdził, że w 1994 r. Sejm unormował korzystniej sytuację funkcjonariuszy służb mundurowych, w zakresie prawa do emerytury. Wprowadzone uprzywilejowanie nie może jednak działać wstecz i obejmować osób, które w dacie wejścia w życie nowych przepisów nie były funkcjonariuszami i nie nabyły prawa do emerytury na podstawie przepisów dotychczasowych. Zaskarżony przepis nie narusza praw nabytych i nie wprowadza różnic w traktowaniu osób znajdujących się w takiej samej sytuacji.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego wnosił o stwierdzenie, że art. 61 ust. 4 ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin jest zgodny z art. 2 i art. 32 konstytucji. Podkreślił, że skarżący nie powołuje się na naruszenie praw nabytych, gdyż ich nie nabył. Nie ma zatem podstaw do twierdzenia, iż zaskarżony przepis narusza konstytucyjną zasadę sprawiedliwości społecznej. Stwierdził również, że zaskarżony przepis traktuje podmioty znajdujące się w takiej samej sytuacji w sposób równy, nie narusza więc zasady wyrażonej w art. 32 konstytucji. Wobec rozpoznawania sprawy przez Trybunał Konstytucyjny wniosek Prokuratora Generalnego o umorzenie postępowania, zawarty w pisemnym stanowisku, uznał za bezprzedmiotowy.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W pierwszej kolejności należy rozważyć, czy wniesiona skarga konstytucyjna spełnia przesłanki określone w art. 79 ust. 1 konstytucji. Zdaniem Prokuratora

Generalnego postępowanie w sprawie skargi konstytucyjnej podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, ponieważ zaskarżony przepis nie stanowił podstawy rozstrzygnięcia w rozpoznawanej sprawie.

Oceniając zasadność wniosku o umorzenie postępowania, należy zwrócić uwagę na przebieg postępowania w sprawie stanowiącej podstawę do wniesienia rozpoznawanej skargi konstytucyjnej. Skarżący, po zwolnieniu ze służby w Milicji Obywatelskiej w 1990 r., wystąpił o ustalenie prawa do emerytury policyjnej. Organ rentowy odmówił przyznania skarżącemu prawa do emerytury policyjnej. Organy sądowe oddaliły odwołanie, a następnie – w 1992 r. – rewizję skarżącego. Po wejściu w życie ustawy z 18 lutego 1994 r. skarżący wystąpił o ustalenie prawa do emerytury policyjnej na podstawie przepisów nowej ustawy. W wyniku tego wniosku zostało wszczęte nowe postępowanie w sprawie ustalenia prawa do emerytury policyjnej na podstawie nowych przepisów. Organ rentowy, decyzją z 23 sierpnia 1994 r., odmówił ustalenia prawa do emerytury policyjnej na podstawie nowej ustawy, powołując się na jej art. 61 ust. 4. Skarżący wniósł odwołanie do Sądu Wojewódzkiego, a następnie zaskarżył wyroki sądów kolejnych instancji w drodze apelacji i kasacji. W postępowaniu przed Sądem Apelacyjnym i przed Sądem Najwyższym skarżący podnosił dwojakiego rodzaju zarzuty. Z jednej strony kwestionował wykładnię przepisów ustawy z 31 stycznia 1959 r., a z drugiej strony – wykładnię przepisów ustawy z 18 lutego 1994 r., a w szczególności jej art. 61 ust. 4. Zarówno Sąd Apelacyjny w Katowicach, jak i Sąd Najwyższy uznały, że prawomocne wyroki wydane w 1991 i 1992 r. na gruncie przepisów ustawy z 31 stycznia 1959 r. stoją na przeszkodzie rozpoznania zarzutów błędnej wykładni przepisów tej ustawy. Z drugiej strony oba wymienione sądy wydały rozstrzygnięcia merytoryczne w odniesieniu do zarzutów dotyczących błędnej wykładni przepisów ustawy z 18 lutego 1994 r. W konsekwencji, Trybunał Konstytucyjny nie podziela poglądu Prokuratora Generalnego, że wyrok Sądu Najwyższego należy ocenić jako rozstrzygnięcie z przyczyn procesowych, nie zaś materialnych.

Analiza decyzji Komendy Wojewódzkiej Policji w Bielsku Białej z 23 sierpnia 1994 r. oraz wyroków Sądu Wojewódzkiego, Sądu Apelacyjnego i Sądu Najwyższego prowadzi do wniosku, że wszystkie wymienione rozstrzygnięcia wydane zostały z zastosowaniem art. 61 ust. 4 ustawy z 18 lutego 1994 r. W świetle przedstawionych argumentów Trybunał Konstytucyjny nie podzielił poglądu, że postępowanie w rozpoznawanej sprawie podlega umorzeniu.

2. Analiza zasadności zarzutów sformułowanych przez skarżącego wymaga uprzedniego przedstawienia regulacji prawnych dotyczących prawa do emerytury policyjnej. Do czasu wejścia w życie ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej i ich rodzin (Dz.U. Nr 53, poz. 214 ze zm.), uprawnienia emerytalne funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej regulowane były ustawą z dnia 31 stycznia 1959 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej (Dz.U. Nr 12, poz. 70 ze zm.). Zgodnie z art. 7 ust. 1 tej ustawy, w brzmieniu obowiązującym w chwili jej uchylecia, prawo do emerytury milicyjnej przysługiwało funkcjonariuszom Milicji Obywatelskiej, zwolnionym ze służby, którzy w dniu zwolnienia z tej służby posiadali 15 lat służby w Milicji Obywatelskiej. Funkcjonariuszom zwolnionym ze służby w Milicji Obywatelskiej wskutek skazania prawomocnym wyrokiem sądu na karę pozbawienia wolności albo wskutek wymierzenia kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby emerytura przysługiwała, jeżeli posiadali oni 20 lat służby w Milicji Obywatelskiej – art. 7 ust. 2. W myśl art. 8 ust. 1 ustawy na równi ze służbą w Milicji Obywatelskiej traktowane były:

1) okresy służby w charakterze funkcjonariusza organów bezpieczeństwa publicznego;

2) czynna służba wojskowa pełniona w Ludowym Wojsku Polskim po 22 lipca 1944 r., z wyjątkiem ćwiczeń wojskowych i przeszkolenia oraz z zastrzeżeniem przewidzianym w pkt. 3;

3) zasadnicza służba wojskowa pełniona w Ludowym Wojsku Polskim po 22 lipca 1944 r., jeżeli przyjęcie do służby w Milicji Obywatelskiej nastąpiło przed upływem 6 miesięcy od zwolnienia ze służby wojskowej;

4) okresy służby w charakterze funkcjonariusza Służby Więziennej pełnionej po 22 lipca 1944 r.;

5) okresy służby w charakterze funkcjonariusza Służby Ochrony Kolei, jeżeli funkcjonariusz przeszedł bezpośrednio do służby w Milicji Obywatelskiej w terminie do 1 kwietnia 1955 roku.

Prawo do zaopatrzenia emerytalnego według zasad i na warunkach przewidzianych w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji i ich rodzin nabywali również strażacy oraz funkcjonariusze Służby Więziennej.

Na gruncie przepisów obowiązujących przed 26 kwietnia 1994 r. zgłaszane były wątpliwości, czy przeszkolenie wojskowe absolwentów szkół wyższych podlega zaliczeniu do okresu służby, od którego uzależnione było nabycie prawa do emerytury milicyjnej. Wątpliwości te pojawiały się w związku z brzmieniem art. 120 ust. 3 i art. 134 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (tekst jednolity z 1992 r. Dz.U. Nr 4, poz. 16 ze zm.). W myśl art. 120 ust. 3 ustawy pracownikowi, który podjął pracę po upływie trzydziestu dni od dnia zwolnienia z czynnej służby wojskowej, czas odbywania tej służby wlicza się do okresu zatrudnienia, od którego zależą tylko uprawnienia w zakresie wymiaru urlopu wypoczynkowego i wysokości odprawy pośmiertnej, a także uprawnienia emerytalno-rentowe. Z kolei art. 134 wymienionej ustawy stanowi, że przepisy art. 118-132 stosuje się odpowiednio do absolwentów szkół wyższych odbywających przeszkolenie wojskowe oraz członków ich rodzin. W uchwale składu siedmiu sędziów z 21 stycznia 1993 r., II UZP 23/92, podjętej na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich, Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że przeszkolenia wojskowe absolwentów szkół wyższych nie traktuje się na równi ze służbą w Milicji Obywatelskiej w rozumieniu art. 8 ustawy z 31 stycznia 1959 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej (OSN IC 1993, nr 5 poz. 70). W ocenie Sądu Najwyższego zakres stosowania normy art. 120 ust. 3 powołanej ustawy o powszechnym obowiązku obrony ogranicza hipoteza tej normy do "pracownika", podczas gdy funkcjonariusze Milicji Obywatelskiej nie są pracownikami.

26 kwietnia 1994 r. weszła w życie ustawa z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej i ich rodzin. Z tym dniem na podstawie art. 65 ustawy utraciła moc ustawa z 31 stycznia 1959 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej. Na gruncie nowej ustawy prawo do emerytury policyjnej przysługuje funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który w dniu zwolnienia posiada 15 lat służby w Policji, Urzędzie Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej lub w Służbie Więziennej. W myśl art. 13 ust. 1 ustawy jako równorzędne ze służbą w Policji, Urzędzie Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i w Służbie Więziennej traktuje się:

1) okresy służby w charakterze funkcjonariusza Policji państwowej, organów bezpieczeństwa państwa, porządku i bezpieczeństwa publicznego, z wyjątkiem służby określonej w art. 13 ust. 2;

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 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 31 stycznia 1992 roku.

Przepisu art. 13 ust. 1 nie stosuje się jednak do służby w latach 1944-1956 w charakterze funkcjonariusza organów bezpieczeństwa państwa, porządku i bezpieczeństwa publicznego, jeżeli przy wykonywaniu czynności służbowych funkcjonariusz popełnił przestępstwo przeciwko wymiarowi sprawiedliwości lub naruszające dobra osobiste obywatela i za to został zwolniony dyscyplinarnie, umorzono wobec niego postępowanie karne ze względu na znikomy lub nieznaczny stopień społecznego niebezpieczeństwa czynu lub został skazany z winy umyślnej prawomocnym wyrokiem sądu (art. 13 ust. 2 ustawy).

Wśród okresów równorzędnych ze służbą w Policji, Urzędzie Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i w Służbie Więziennej wymieniony został okres służby wojskowej uwzględnianej przy ustalaniu prawa do emerytury wojskowej. W świetle przepisów ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz.U. z 1994 r. Nr 10, poz. 36 ze zm.) służba wojskowa uwzględniana przy ustalaniu prawa do emerytury obejmuje zarówno zawodową służbę wojskową jak i czynną służbę wojskową w Wojsku Polskim, w rozumieniu ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity z 1992 r. Dz.U. Nr 4, poz. 16 ze zm.). Nie traktuje się jednak jako służby w Wojsku Polskim służby w latach 1944-1956 w Informacji Wojskowej, sądownictwie wojskowym i w prokuraturze wojskowej, jeżeli emerytowi udowodniono w trybie postępowania karnego lub dyscyplinarnego stosowanie represji wobec osób podejrzanych lub skazanych za działalność podjętą na rzecz suwerenności i niepodległości Polski. W myśl art. 59 ustawy z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej żołnierzami w czynnej służbie wojskowej są osoby, które odbywają zasadniczą służbę wojskową, nadterminową zasadniczą służbę wojskową, przeszkolenie wojskowe, ćwiczenia wojskowe, okresową służbę wojskową, także osoby, które pełnią służbę wojskową w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny. Wynika stąd, że okresy przeszkolenia wojskowego oraz ćwiczeń wojskowych są obecnie uważane przez ustawodawcę jako okresy służby wojskowej uwzględniane przy ustalaniu emerytury wojskowej.

Piętnastoletni okres służby określony w art. 12 i art. 13 ustawy z 18 lutego 1994 r. stanowi podstawę do uzyskania emerytury częściowej w wysokości 40% podstawy jej wymiaru. Prawo do emerytury częściowej związane jest ściśle z możliwością zwolnienia funkcjonariusza ze służby w każdym czasie, w tym również z powodów całkowicie niezależnych od woli danej osoby. Emerytura częściowa ma charakter świadczenia wyrównawczego, którego celem jest zapewnienie – łącznie z wynagrodzeniem za pracę wykonywaną po zwolnieniu ze służby – standardu życiowego na poziomie podobnym jak podczas pełnienia służby.

Należy dodać, że zakres podmiotowy ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej i ich rodzin został ograniczony przez ustawę z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 16, poz. 1118 ze zm.). Ta ostatnia ustawa znajduje zastosowanie do funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Służby Więziennej i Państwowej

Straży Pożarnej, którzy podjęli służbę w wymienionych instytucjach po dniu wejścia w życie ustawy. Natomiast warunki nabywania prawa do emerytury i rent oraz innych świadczeń przysługujących z tytułu pobierania emerytury lub renty, a także zasady ustalania wysokości tych świadczeń dla funkcjonariuszy, którzy w dniu wejścia w życie ustawy pozostawali w służbie oraz dla członków ich rodzin, określają przepisy ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej i ich rodzin.

3. Analiza przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej i ich rodzin prowadzi do wniosku, że nowa ustawa w odmienny sposób określa warunki nabycia prawa do emerytury policyjnej. Z jednej strony nowe przepisy wprowadzają pewne ograniczenia w zakresie możliwości uwzględnienia okresów, od których zależało nabycie prawa do emerytury milicyjnej na podstawie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej. Okresy służby w organach bezpieczeństwa państwa, porządku i bezpieczeństwa publicznego nie są uwzględniane przy obliczaniu okresu, od którego zależy nabycie prawa do emerytury w razie popełnienia przestępstw określonych w art. 13 ust. 2 nowej ustawy. Okresy służby wojskowej, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej nie są obecnie uwzględniane w razie popełnienia przestępstw określonych w art. 13 ust. 2 nowej ustawy, a także w razie udowodnienia w trybie postępowania karnego lub dyscyplinarnego stosowania represji wobec osób podejrzanych lub skazanych za działalność podjętą na rzecz suwerenności i niepodległości Polski. Z drugiej strony przepisy ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej i ich rodzin rozszerzają pod pewnymi względami możliwość nabycia prawa do emerytury policyjnej w stosunku do emerytury milicyjnej, uregulowanej w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej. Ustawodawca rozszerzył katalog okresów równorzędnych ze służbą stanowiącą przesłankę uzyskania emerytury. Przy ustalaniu prawa do emerytury policyjnej uwzględnia się obecnie m.in. 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 31 stycznia 1992 r. Ustawodawca nakazuje uwzględniać również służbę w charakterze funkcjonariusza Policji Państwowej, organów bezpieczeństwa państwa, porządku i bezpieczeństwa publicznego. Ustawa nakazuje uwzględniać okresy służby wojskowej brane pod uwagę przy ustalaniu prawa do emerytury wojskowej, a więc również okresy ćwiczeń wojskowych i przeszkolenia wyłączone do tej pory na podstawie art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej.

W konsekwencji nowe przepisy, określające przesłanki nabycia prawa do emerytury policyjnej, mogą być korzystne dla części funkcjonariuszy, a jednocześnie niekorzystne dla innych funkcjonariuszy. Konieczne w związku z tym stało się określenie w ustawie, w jakim zakresie nowe przepisy stosuje się do osób, które spełniały warunki nabycia prawa do emerytury na gruncie przepisów dotychczasowych, a także do osób, które nie spełniały warunków nabycia prawa do emerytury policyjnej na gruncie przepisów dotychczasowych, ale które spełniają warunki nabycia prawa do emerytury policyjnej na gruncie nowej ustawy. Osoby, które posiadały ustalone prawo do emerytury i renty na podstawie przepisów dotychczasowych, zachowują – co do zasady – to prawo. Wyjątek od tej zasady stanowią osoby, które na gruncie nowej ustawy nie posiadają odpowiedniego okresu

służby w związku z tym, że okresy służby w organach bezpieczeństwa państwa, porządku i bezpieczeństwa publicznego nie są uwzględniane przy obliczaniu okresu, od którego zależy nabycie prawa do emerytury, w razie popełnienia przestępstw określonych w art. 13 ust. 2 ustawy. Osobom, które w związku z art. 13 ust. 2 utraciły prawo do emerytury przewidzianej w ustawie i nie spełniają warunków do zaopatrzenia emerytalnego na podstawie innych przepisów, przysługuje świadczenie w wysokości najniższej emerytury. Wysokość świadczeń została ustalona na nowo z urzędu na zasadach określonych w ustawie z uwzględnieniem zasad szczególnych określonych w art. 58 ustawy. Jeżeli nowo ustalona kwota emerytury lub renty byłaby niższa od kwoty świadczenia przysługującego na podstawie przepisów obowiązujących do dnia wejścia w życie ustawy, zachowuje się świadczenie w dotychczasowej wysokości do czasu, gdy jego wymiar, ustalony w myśl tych przepisów, przekroczy kwotę dotychczasowego świadczenia. Osoby, które w dniu wejścia w życie ustawy pozostawały w służbie i spełniały określone w dotychczasowych przepisach warunki do ustalenia emerytury policyjnej, zachowują dotychczasową wysługę emerytalną, chyba że popełniły przestępstwo określone w art. 13 ust. 2 ustawy.

Ustawodawca określił również sytuację osób zwolnionych ze służby przed dniem wejścia w życie ustawy, którym nie przysługiwało prawo do zaopatrzenia emerytalnego na podstawie dotychczasowych przepisów. W świetle art. 61 ust. 1 i ust. 4 ustawy prawo do świadczeń na zasadach określonych w ustawie nabywają funkcjonariusze zwolnieni z Policji Państwowej. Funkcjonariuszom zwolnionym z Policji Państwowej podstawę wymiaru świadczenia ustala się przyjmując przeciętne uposażenie funkcjonariusza przysługujące na stanowisku porównywalnym do stanowiska zajmowanego w dniu zwolnienia ze służby. Z kolei art. 51 ust. 2 zd. 1 stanowi, że członkom Korpusu Technicznego Pożarnictwa i funkcjonariuszom pożarnictwa zatrudnionym lub pełniącym służbę w zawodowych jednostkach ochrony przeciwpożarowej podstawę wymiaru świadczenia ustala się, przyjmując uposażenie funkcjonariusza przysługujące na stanowisku porównywalnym do stanowiska zajmowanego w dniu zwolnienia ze służby. Natomiast inne osoby zwolnione ze służby przed dniem wejścia w życie ustawy, które nie nabyły prawa do zaopatrzenia emerytalnego na podstawie przepisów dotychczasowych, nie nabyły również tego prawa na podstawie przepisów ustawy. Zaskarżony przepis, tj. art. 61 ust. 4 ustawy, stanowi bowiem: “funkcjonariusze inni niż wymienieni w ust. 1, zwolnieni ze służby przed dniem wejścia w życie ustawy, którym na podstawie dotychczasowych przepisów prawo do zaopatrzenia emerytalnego nie przysługiwało, prawa tego nie nabywają również na podstawie niniejszej ustawy”.

Z brzmienia przepisu wynika, że dotyczy on zarówno funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej jak i funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej oraz organów bezpieczeństwa państwa istniejących do 1990 roku.

4. Pierwszy z zarzutów przedstawionych przez skarżącego dotyczy naruszenia zasady równości, wyrażonej w art. 32 konstytucji. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, przedmiotem skargi konstytucyjnej nie może być naruszenie samej zasady równości, ale naruszenie tej zasady w związku z określonym konstytucyjnym prawem podmiotowym, przy czym chodzi tutaj o prawo, które nie zostało wyłączone z zakresu skargi konstytucyjnej (*postanowienia z: 3 listopada 1998 r., sygn. Ts 116/98, OTK ZU Nr 1/1999, s. 86; 27 kwietnia 1998 r., sygn. Ts 46/98, OTK ZU Nr I (suplement)/1999, s. 62; 17 lutego 1999 r., sygn. 154/98, OTK ZU Nr 2/1999, s. 191*). Wprawdzie w rozpoznawanej sprawie skarżący nie wskazał *expressis verbis* prawa konstytucyjnego, w zakresie którego zasada równości została naruszona, z uzasadnienia skargi wynika jednoznacznie, że kwestionuje on naruszenie zasady równości w zakresie realizacji prawa

do emerytury. Prawo to należy do zakresu prawa do zabezpieczenia społecznego, zagwarantowanego w art. 67 ust. 1 konstytucji.

Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada równości polega na tym, że wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, powinny być traktowane równo, tj. bez różnicowań zarówno faworyzujących jak i dyskryminujących. Jednocześnie zasada równości zakłada odmienne traktowanie tych podmiotów prawa, które nie posiadają wspólnej cechy istotnej. Badając zgodność regulacji prawnej z konstytucyjną zasadą równości należy ustalić, czy zachodzi podobieństwo określonych podmiotów, a więc czy możliwe jest wskazanie wspólnej cechy istotnej lub faktycznej uzasadniającej równe traktowanie tych podmiotów. Ustalenie to wymaga analizy celu i treści aktu normatywnego, w którym zawarta została kontrolowana norma prawna. Jeżeli prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadza on odstępstwo od zasady równości. Odstępstwo takie jest dopuszczalne, jeżeli zostały spełnione trzy warunki: po pierwsze, wprowadzone przez prawodawcę różnicowania muszą być racjonalnie uzasadnione. Muszą one mieć związek z celem i treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma; po drugie, waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie podmiotów podobnych, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku różnego traktowania podmiotów podobnych; po trzecie, różnicowanie podmiotów podobnych musi znajdować podstawę w wartościach, zasadach lub normach konstytucyjnych.

5. Z uzasadnienia wniesionej skargi wynika, że w ocenie skarżącego wspólną cechą istotną dla określenia zakresu uprawnień do emerytury policyjnej jest spełnienie określonych w art. 12 i 13 ustawy przesłanek odpowiedniego okresu służby lub okresów równorzędnych. Zaskarżony przepis wprowadza różnicowanie w obrębie tak określonej kategorii podmiotów prawa. Kryterium różnicowania jest w tym przypadku data zwolnienia ze służby. Osoby zwolnione ze służby po wejściu w życie ustawy, które spełniają przesłanki określone w art. 12 i 13 ustawy nabywają prawo do emerytury policyjnej. Osoby zwolnione ze służby przed dniem wejścia w życie ustawy, które nabyły prawo do emerytury policyjnej na podstawie dotychczasowych przepisów i które spełniają przesłanki określone w art. 12 i 13 ustawy, zachowują prawo do tej emerytury. Natomiast osoby zwolnione ze służby przed dniem wejścia w życie ustawy, które spełniają przesłanki określone w art. 12 i 13 ustawy, ale nie spełniały przesłanek nabycia prawa do emerytury policyjnej na podstawie przepisów dotychczasowych, nie mogą nabyć tego prawa na podstawie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej i ich rodzin. Osoby te mogą nabyć prawo do emerytury na zasadach ogólnych, określonych obecnie w ustawie z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Trybunał Konstytucyjny nie podziela poglądu, że spełnienie przesłanek określonych w art. 12 i 13 ustawy stanowi wspólną cechę istotną uzasadniającą przyznanie identycznych uprawnień emerytalno-rentowych. Poszukując odpowiedzi na pytanie o dopuszczalność wprowadzonych różnicowań, należy zwrócić uwagę, że ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej i ich rodzin wprowadza system emerytalno-rentowy odrębny od systemu powszechnego, regulowanego obecnie ustawą z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Do najważniejszych odrębności systemu emerytalno-rentowego uregulowanego wymienioną ustawą należy jego zaopatrzeniowy charakter. Osoby objęte

tym systemem nie płacą składek ubezpieczeniowych, a świadczenia finansowane są z budżetu państwa.

Trybunał Konstytucyjny analizował dopuszczalność tworzenia odrębnych systemów emerytalnych dla określonych grup zawodowych, m.in. w orzeczeniu z 23 września 1997 r., sygn. K. 25/97. Trybunał Konstytucyjny stwierdził wówczas, że “odrębne, a zarazem korzystniejsze zasady nabywania uprawnień emerytalno-rentowych oraz ustalania ich rozmiaru w odniesieniu do służb mundurowych są najczęściej uzasadniane szczególnymi warunkami pełnienia służby. Istotnymi składnikami tej służby jest pełna dyspozycyjność i zależność od władzy służbowej, wykonywanie zadań w nielimitowanym czasie pracy i trudnych warunkach, związanych nierzadko z bezpośrednim narażeniem życia i zdrowia w czasie udziału w obronie kraju lub bezpieczeństwa obywateli, wysoka sprawność fizyczna i psychiczna wymagana całym okresie jej pełnienia, niewielkie możliwości wykonywania dodatkowej pracy i posiadania innych źródeł utrzymania, ograniczone prawo udziału w życiu politycznym i zrzeszania się. Uprzywilejowane zasady przyznawania i wysokości świadczeń dla omawianej kategorii uprawnionych są także wyrazem szczególnego znaczenia przypisywanego przez państwo pełnionej przez nich służbie (...) oraz mogą być również dyktowane względami polityki kadrowej. Służba ta bowiem może zakończyć się w każdym czasie i nie zawsze z przyczyn leżących po stronie zainteresowanego funkcjonariusza.

(...) Odrębności w statusie ubezpieczeniowym poszczególnych grup obywateli, dostosowane do ich rzeczywistych potrzeb, jako uzasadnione przesłankami rzeczowymi, nie powinny budzić co do zasady zastrzeżeń. Przyjęcie jednolitych rozwiązań nie byłoby bowiem sprawiedliwe, skoro istnieją obiektywne różnice w sytuacji zawodowej, ekonomicznej i społecznej osób uprawnionych do świadczeń.

Aprobując zatem co do zasady zróżnicowanie systemów ubezpieczenia społecznego należy jednak uznać, iż występujące z tego punktu widzenia odrębności nie powinny być nadmierne w tym znaczeniu, że pozbawione racjonalnego uzasadnienia” (OTK ZU Nr 3-4/1997, s. 314). Należy podkreślić, że racjonalnego uzasadnienia wymagają przepisy wprowadzające odstępstwa od powszechnego systemu emerytalno-rentowego.

W uzasadnieniu projektu (*druk sejmowy, II kadencja, nr 131, s. 1 uzasadnienia*) oraz w wypowiedziach posła sprawozdawcy (*Sprawozdanie Stenograficzne z 9 posiedzenia Sejmu 5-7 stycznia 1994 r.*) zwraca się uwagę, że jednym z celów ustawy, utrzymującej odrębny system emerytalno-rentowy dla służb zmilitaryzowanych było tworzenie odpowiednich warunków do służby oraz prowadzenia prawidłowej polityki kadrowej pozwalającej na takie ukształtowanie stanu kadrowego, który umożliwiłby prawidłowe wykonywanie zadań w zakresie bezpieczeństwa i porządku. Również przedstawiciele doktryny prawa zwracają uwagę, że odrębny system emerytalno-rentowy służb mundurowych ma na celu nie tylko realizację indywidualnego prawa do zabezpieczenia społecznego, ale służy również realizacji interesu ogólnospołecznego. Jest on ważnym instrumentem polityki kadrowej oraz czynnikiem wzmacniającym dyscyplinę i dyspozycyjność funkcjonariuszy.

Należy stwierdzić, że punktem wyjścia dla oceny konstytucyjności zaskarżonego przepisu musi być uznanie wyjątkowego charakteru rozwiązań zawartych w ustawie na tle powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych. Skutkiem zaskarżonego przepisu jest ograniczenie zakresu stosowania odrębnego systemu emerytalno-rentowego, uregulowane w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej i ich rodzin. Ustawodawca starał się dostosować w ustawie z 18 lutego 1994 r. zakres tego systemu do aktualnych warunków funkcjonowania służb mundurowych. Zmiany ustawodawstwa, prowadzące do rozszerzenia zakresu uprawnionych do nabycia emerytury na podstawie

nowej ustawy, nie muszą jednak znajdować odzwierciedlenia w odpowiednim rozszerzeniu zakresu stosowania nowych zasad nabywania prawa do emerytury w odniesieniu do osób, które zostały zwolnione ze służby przed dniem wejścia w życie ustawy. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego brak jest racjonalnych przesłanek rozszerzenia zakresu tego systemu emerytalno-rentowego na osoby, które zostały zwolnione przed dniem wejścia w życie ustawy. Przedstawione wyżej względy uzasadniające odrębności systemu emerytalno-rentowego służb mundurowych, do których należą warunki służby oraz względy polityki kadrowej nie uzasadniają rozszerzenia zakresu tego systemu na osoby, które w chwili wejścia w życie ustawy nie pełniły już służby. Z tego względu zaskarżony przepis mieści się w zakresie swobody regulacyjnej przysługującej ustawodawcy na gruncie obowiązującej konstytucji.

Podobne rozwiązanie przyjęte zostało w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin. W myśl art. 56 tej ustawy żołnierze zwolnieni ze służby przed dniem jej wejścia w życie, którym na podstawie dotychczasowych przepisów prawo do zaopatrzenia emerytalnego nie przysługiwało, prawa tego nie nabywają również na podstawie wymienionej ustawy.

6. Zdaniem skarżącego art. 61 ust. 4 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej i ich rodzin jest niezgodny również z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Ocena zasadności przedstawionego zarzutu wymaga przedstawienia związku, jaki zachodzi między zasadą sprawiedliwości społecznej a zasadą równości. Zasada sprawiedliwości społecznej stanowiła przedmiot wykładni w wielu orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że na treść zasady sprawiedliwości społecznej składa się cały szereg wartości, które muszą być chronione i realizowane przez państwo. W katalogu wartości konstytuujących sprawiedliwość społeczną mieści się m.in. tworzenie warunków zdrowego i stabilnego rozwoju gospodarczego, równowaga budżetowa, a także prawo obywateli i ich wybranych przedstawicieli do ustalania kierunków i priorytetów polityki społecznej oraz gospodarczej na drodze procedur demokratycznych (*orzeczenie z 25 lutego 1997 r., sygn. K. 21/95, OTK ZU Nr 1/1997, poz. 7*). Kontynuując tę linię orzeczniczą, należy podkreślić, że na treść zasady sprawiedliwości składa się również szereg szczegółowych zasad prawnych, adresowanych do organów władzy publicznej. Do zasad szczegółowych, które konkretyzują ogólną zasadę sprawiedliwości społecznej, wyrażoną w art. 2 konstytucji, należy w szczególności zasada równości. Zasada sprawiedliwości społecznej zakazuje m.in. wprowadzania niesprawiedliwych różnicowań podmiotów prawa. Zakaz ten wyraża zasada równości, która jednocześnie wskazuje w sposób bardziej precyzyjny i szczegółowy kryteria sprawiedliwego różnicowania jednostek.

Z uzasadnienia skargi wynika, że skarżący zarzuca naruszenie zasady sprawiedliwości przez odmienne traktowanie podmiotów podobnych, a więc przez naruszenie zasady równości. Skarżący nie wyprowadza innych treści normatywnych z zasady sprawiedliwości społecznej i nie wskazuje na naruszenie innych zasad szczegółowych, składających się na treść zasady sprawiedliwości społecznej. Z tego względu nie zachodzi potrzeba odrębnego rozważenia zarzutu niezgodności zaskarżonego przepisu z zasadą sprawiedliwości społecznej.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.