

POSTANOWIENIE
z dnia 25 października 2011 r.
Sygn. akt K 36/09

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Rzepliński – przewodniczący
Stanisław Biernat
Zbigniew Cieślak
Maria Gintowt-Jankowicz
Miroslaw Granat
Wojciech Hermeliński
Adam Jamróz
Marek Kotlinowski
Teresa Liszcz
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Stanisław Rymar
Piotr Tuleja
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz
Andrzej Wróbel – sprawozdawca
Marek Zubik,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 25 października 2011 r., wniosku Zarządu Głównego Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów o zbadanie zgodności:

- 1) preambuły ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz 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. Nr 24, poz. 145), w zakresie obejmującym słowa: „stosującej bezprawne metody, naruszające podstawowe prawa człowieka” oraz „dopuszczano się zbrodni przy jednoczesnym wyjęciu sprawców spod odpowiedzialności i rygorów prawa”, z art. 10, art. 2 w związku z art. 42 ust. 1 Konstytucji oraz art. 7 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.);
- 2) art. 13a ust. 6 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 art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji;
- 3) art. 15b ust. 1 pkt 1 ustawy powołanej w punkcie 2 z art. 2, art. 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz art. 14 Konwencji powołanej w

punkcie 1, a także z art. 2 w związku z art. 42 ust. 1 Konstytucji oraz art. 6 ust. 1 Konwencji powołanej w punkcie 1;

4) art. 3 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) umorzyć postępowanie:

1) w zakresie badania zgodności art. 15b ust. 1 pkt 1 ustawy 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 art. 2, art. 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz art. 2 w związku z art. 42 ust. 1 Konstytucji – ze względu na zbędność wydania wyroku,

2) w zakresie badania zgodności preambuły ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz 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. Nr 24, poz. 145) z art. 10, art. 2 w związku z art. 42 ust. 1 Konstytucji oraz art. 7 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.) – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku,

3) w zakresie badania zgodności art. 15b ust. 1 pkt 1 ustawy powołanej punkcie 1 z art. 6 ust. 1 i art. 14 Konwencji powołanej w punkcie 2 – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku,

4) w zakresie badania zgodności art. 3 ust. 2 ustawy powołanej punkcie 2 z art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

UZASADNIENIE

I

1. Zarząd Główny Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów 20 października 2009 r. wniósł o stwierdzenie, że:

1) preambuła ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz 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. Nr 24, poz. 145; dalej: ustawa zmieniająca z 2009 r.), w zakresie obejmującym słowa:

a) „stosującej bezprawne metody, naruszające podstawowe prawa człowieka”, jest sprzeczna z art. 10 Konstytucji przez to, że władza ustawodawcza weszła w kompetencje władzy sądowniczej i dokonała karnoprawnej oceny działania nie tylko określonego organu państwowego, działającego przed 1990 r., ale również pełniących w nim służbę wszystkich funkcjonariuszy,

b) „dopuszczano się zbrodni przy jednoczesnym wyjęciu sprawców spod odpowiedzialności i rygorów prawa”, jest niezgodna z art. 2 w związku z art. 42 ust. 1 Konstytucji oraz art. 7 Konwencji o ochronie praw człowieka

i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja) przez przyjęcie zasady zbiorowej odpowiedzialności funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa istniejących do 1990 r. i tym samym karania ich bez podstawy prawnej oraz przypisanie im konkretnych czynów noszących znamiona przestępstw;

2) art. 13a ust. 6 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67, ze zm.; dalej: ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy), dodany przez art. 2 pkt 2 ustawy zmieniającej z 2009 r., jest niezgodny z art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji przez to, że wyłączając stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w sprawie informacji o przebiegu służby wydanej przez Instytut Pamięci Narodowej, będącej faktycznie decyzją, pozbawia uprawnionego prawa do rozpoznania sprawy w dwuinstancyjnym postępowaniu administracyjnym oraz prawa do sądowej kontroli prawidłowości rozstrzygnięcia wydanego przez Instytut Pamięci Narodowej;

3) art. 15b ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, dodany przez art. 2 pkt 3 ustawy zmieniającej z 2009 r., jest niezgodny:

a) z art. 2 Konstytucji:

– przez naruszenie zasady ochrony praw słusznie nabytych wobec pozytywnie zweryfikowanych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425, ze zm.; dalej: ustawa lustracyjna),

– przez naruszenie zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wyrażające się w zanegowaniu prawnego charakteru skutków przeprowadzonej w 1990 r. pozytywnej weryfikacji funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa,

- b) z art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji przez naruszenie zasady proporcjonalności, wyrażające się w nieuzasadnionym obniżeniu wymiaru podstawy emerytury z 2,6% do poziomu 0,7% za każdy rok służby, który to wskaźnik nie tylko przerywa ciągłość pełnienia służby przez pozytywnie zweryfikowanych funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa i innych, ale w rozumieniu powszechnych przepisów o zabezpieczeniu społecznym jest właściwy dla okresu nieskładkowego,
- c) z art. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz art. 14 Konwencji przez dyskryminujące naruszenie zasady równości wobec prawa, wyrażające się w:
- wyodrębnieniu z całości organów bezpieczeństwa państwa, w rozumieniu art. 2 ustawy lustracyjnej, funkcjonariuszy tylko jednego organu, bez względu na tożsamość zadań wykonywanych przez funkcjonariuszy i żołnierzy pozostałych organów oraz identyczną z funkcjonariuszami podstawę prawną otrzymywanego świadczenia emerytalnego,
 - zrównaniu statusu prawnego pozytywnie zweryfikowanych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa ze statusem funkcjonariuszy tych organów, którzy weryfikacji się nie poddali bądź też zostali zweryfikowani negatywnie,
- d) z art. 2 w związku z art. 42 ust. 1 Konstytucji oraz art. 6 ust. 1 Konwencji przez przyjęcie zasady zbiorowej odpowiedzialności wszystkich funkcjonariuszy tylko jednego organu bezpieczeństwa państwa, z wyliczonych w art. 2 ustawy lustracyjnej, bez względu na przebieg służby oraz wynik dokonanej w 1990 r. weryfikacji;
- 4) art. 3 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2009 r. w zakresie, w jakim zaskarżenie decyzji emerytalnej do sądu nie wstrzymuje jej wykonania, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, przez nieuzasadnione naruszenie zasady proporcjonalności.
- Zarzuty podniesione we wniosku zostały uzasadnione w oparciu następujące argumentach:

1.1. Kwestia charakteru prawnego preambuły budzi liczne kontrowersje zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie. W odniesieniu do tego problemu znamieny jest wyrok TK z 11 maja 2007 r. (sygn. K 2/07, OTK ZU nr 5/A/2007, poz. 48), w którym Trybunał zajął stanowisko, że sama preambuła nie rodzi bezpośrednich skutków dla adresatów regulacji, ale może mieć charakter normatywny w odniesieniu do oceny konstytucyjności zaskarżonych przepisów ustawy, jeśli rzutuje na sposób ich odczytania.

Zakwestionowana w niniejszej sprawie treść preambuły ma charakter stygmatyzujący i – z wyjątkami określonymi w art. 2 pkt 3 ustawy zmieniającej z 2009 r. – wywiera bezpośredni skutek w postaci obniżenia wskaźnika wymiaru podstawy emerytury funkcjonariuszy objętych zmianą. Taka regulacja wskazuje, że ustawodawca bez jakiegokolwiek postępowania, *a priori* uznał, że każdy funkcjonariusz organów bezpieczeństwa PRL jest winny stosowania w czasie służby bezprawnych metod oraz naruszania podstawowych praw człowieka. Ustawodawca wszedł w istotę kompetencji władzy sądowniczej, naruszając przewidzianą w art. 10 Konstytucji zasadę podziału władz. Redakcja preambuły powoduje objęcie wszystkich funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa odpowiedzialnością za naganne działania tych organów, obarczając ich w rezultacie odpowiedzialnością zbiorową. Podczas gdy, biorąc pod uwagę penalny charakter zakwestionowanej ustawy zmieniającej z 2009 r., wobec jej adresatów powinno się stosować odpowiednio zindywidualizowane gwarancje przewidziane w procedurze karnej.

1.2. Art. 13a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy reguluje tryb ustalania przez IPN przebiegu służby funkcjonariusza organów bezpieczeństwa PRL, określając wynik tej czynności jako „informację” (ust. 1), przy czym ust. 6 tego przepisu wyłącza stosowanie k.p.a. Przewidziane przez ustawę zmieniającą z 2009 r. postępowanie jest dwuetapowe: pierwszy etap stanowi sporządzenie przez IPN dokumentu zaświadczonego o przebiegu służby (art. 2); etap drugi – to postępowanie w przedmiocie ponownego ustalenia prawa do świadczenia i jego wysokości, prowadzone przez właściwy organ emerytalny (art. 3 ust. 2). Przepisy nie precyzują ani charakteru postępowania prowadzonego przez IPN, ani też prawnej istoty sporządzonej informacji.

Określony przez art. 2 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2009 r. przedmiotowy zakres informacji (indywidualizacja adresata i konkretyzacja prawa) ma charakter konstytutywny, bowiem przewidziany przez art. 3 ust. 2 tej ustawy skutek (wszczęcie z urzędu postępowania o ustalenie prawa do świadczenia) wskazuje, że pochodzi ona od organu państwowego, jest skierowana na zewnątrz systemu administracji publicznej i w sposób władczy rozstrzyga w sprawie indywidualnej o prawach i obowiązkach prawnych – stanowi w istocie decyzję administracyjną. Skoro zaświadczenie, a więc oświadczenie wiedzy, nie może wywołać skutków kształtujących stosunki prawne, to tym bardziej nie może takich skutków wywołać „informacja” o nieokreślonym prawnie przejawie działania organu państwowego.

W rezultacie zakwestionowanej regulacji uprawniony został pozbawiony nie tylko prawa do dwuinstancyjnego postępowania w sprawie o wydanie „informacji”, ale w konsekwencji również prawa do rzetelnej sądowej kontroli tego rozstrzygnięcia. Ponadto ustawodawca nie wskazał żadnych szczególnych okoliczności, uzasadniających odstępstwo od zasady dwuinstancyjności. Powołane okoliczności uzasadniają zarzut naruszenia przez art. 13a ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy art. 78 i art. 77 ust. 2 Konstytucji oraz art. 13 Konwencji.

1.3. Krąg adresatów ustawy zmieniającej z 2009 r. jest zróżnicowany, obejmuje bowiem również funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa PRL pozytywnie zweryfikowanych. Kategoria ta dotyczy funkcjonariuszy, którzy poddali się postępowaniu weryfikacyjnemu przewidzianemu w uchwale nr 69 Rady Ministrów z dnia 21 maja 1990 r. w sprawie trybu i warunków przyjmowania byłych funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa do służby w Urzędzie Ochrony Państwa i w innych jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych oraz zatrudniania ich w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych (M.P. Nr 20, poz. 159; dalej: uchwała nr 69).

Władze RP, nawiązując na nowo stosunek służbowy z pozytywnie zweryfikowanymi funkcjonariuszami, uznały, że osoby te, oceniane przez pryzmat dotychczasowej służby i kwalifikacje, zasługują na zaufanie i są przydatne dla budowania bezpieczeństwa państwa. Ustawa zmieniająca z 2009 r., podważając ustalenia postępowania weryfikacyjnego i arbitralnie stwierdzając, że pozytywnie zweryfikowani funkcjonariusze organów bezpieczeństwa PRL działali przeciwko wolności Narodu Polskiego, naruszali prawa i wolności innych osób, a także popełniali zbrodnie – delegitymizuje zatem obowiązujące dotychczas akty normatywne regulujące kwestie stosunku służbowego powyższych funkcjonariuszy.

Dowodzi to naruszenia przez art. 15b ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady zaufania obywateli do państwa i prawa.

1.4. Zakres zmian wprowadzonych przez art. 15b ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w stosunku do pozytywnie zweryfikowanych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa PRL, polegający na obniżeniu wskaźnika podstawy wymiaru emerytury z dotychczasowego 2,6% do 0,7% za każdy rok służby w tych organach, jest nie tylko niezrozumiale intensywny, ale również nieuzasadniony. Nie spełnia zatem wymagań wynikających z zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

1.5. Rozpatrując kwestię zachowania przez ustawę zmieniającą z 2009 r. zasady równości, należy na wstępie stwierdzić, że fakt objęcia jej działaniem wszystkich byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa PRL, w tym również pozytywnie zweryfikowanych, wbrew pozorom nie stanowi cechy relewantnej. Z uwagi na przedmiot regulacji (uprawnienia emerytalne) jedyną cechą relewantną emerytów „mundurowych” jest fakt korzystania z tych uprawnień oraz przesłanki ich nabycia i wymiaru. Tymczasem z podmiotowego zakresu regulacji ustawy zmieniającej z 2009 r. w całości wyłączeni zostali emeryci wojskowych służb specjalnych – co narusza zasadę równości.

Powstały w ten sposób krąg podmiotów, obejmujący emerytów „cywilnych”, pomija wewnętrzne zróżnicowanie tej grupy. Przede wszystkim nie wyłącza emerytów, którzy rozpoczęli służbę w organach bezpieczeństwa PRL i po uzyskaniu w 1990 r. pozytywnej weryfikacji kontynuowali ją w organach bezpieczeństwa demokratycznego państwa.

Zasadny jest zatem zarzut naruszenia przez art. 15b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy konstytucyjnej zasady równości.

1.6. Z treści ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, a zwłaszcza działu IV oraz wydanych z jej upoważnienia aktów wykonawczych, wynika jednoznacznie, że postępowanie emerytalne jest postępowaniem administracyjnym. Oznacza to, że zastosowanie w tej mierze mają przepisy k.p.a., w tym art. 130 i to zarówno, gdy nie upłynął jeszcze termin do wniesienia odwołania (§ 1), albo odwołanie zostało wniesione w terminie (§ 2). Od tej zasady istnieją wyjątki określone w art. 130 § 3 k.p.a.: nadanie decyzji pierwszoinstancyjnej rygoru natychmiastowej wykonalności ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami bądź też ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony (pkt 1 w związku z art. 108 § 1); decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy (pkt 2).

Jeżeli chodzi o rygor natychmiastowej wykonalności, to orzecznictwo sądów administracyjnych rygor ten traktuje jako wyjątek od ogólnej zasady niewykonywania decyzji nieostatecznych i nakazuje ścisłą wykładnię przesłanek uzasadniających jego nadanie. Z kolei przegląd unormowań przewidujących natychmiastowe wykonanie decyzji z mocy ustawy dowodzi jednoznacznie, że wskazane tam przesłanki jedynie konkretyzują rodzajowe podstawy zawarte w art. 108 § 1 k.p.a.

Wynikające z ustawy zmieniającej z 2009 r. rozstrzygnięcia nie mieszczą się w rodzajowych podstawach rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji nieostatecznej wskazanych w art. 108 § 1 k.p.a., ale sama ustawa nie konkretyzuje przesłanki takiej regulacji, chyba że za taką uznać dodatkową dolegliwość adresata takiej decyzji.

Ponadto natychmiastowa wykonalność stanowi istotne utrudnienie sądowej kontroli prawidłowości wydanej decyzji. Uwzględniając zakres podmiotowy ustawy zmieniającej z 2009 r., należy się bowiem zasadnie spodziewać dużego napływu spraw, co w rezultacie skutkować będzie długotrwałością postępowania sądowego.

Powyższe prowadzi do wniosku, że art. 3 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2009 r. narusza zasadę proporcjonalności i jest tym samym sprzeczny z art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 9 kwietnia 2010 r. przedstawił stanowisko Sejmu, że:

1) art. 13a ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą z 2009 r., jest zgodny z art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji;

2) art. 3 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2009 r. jest zgodny z art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W pozostałym zakresie wniósł o umorzenie postępowania w sprawie.

W pierwszej kolejności Marszałek Sejmu odniósł się do następujących kwestii formalnych:

2.1. Z porównania *petitum* wniosku inicjującego niniejszą sprawę z sentencją wyroku TK z 24 lutego 2010 r. (sygn. K 6/09) wynika, że zakres zaskarżenia i wzorce konstytucyjne wskazane przez wnioskodawcę, a także argumenty uzasadniające niekonstytucyjność art. 15b ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy są tożsame z *meritum* rozstrzygnięcia i motywami uzasadnienia wskazanego wyroku. Wnioskodawca nie sformułował nowej argumentacji, nie rozszerzył też istotnie podstawy kontroli tego przepisu.

W analizowanej sprawie nie sposób także dopatrzeć się przyczyny uzasadniającej ewentualne odstąpienie Trybunału od poglądu prawnego na konstytucyjne uwarunkowania rozliczeń funkcjonariuszy byłych reżimów komunistycznych (por. art. 25 ust. 1 pkt 1 lit. e *in fine* ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym. Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Dlatego też należy przyjąć, że *in casu* ziściła się ujemna przesłanka procesowa *ne bis in idem*, a postępowanie obejmujące kontrolę art. 15b ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy powinno zostać umorzone ze względu na zbędność wydania wyroku (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

2.2. Jeżeli chodzi o zarzuty co do preambuły ustawy zmieniającej z 2009 r., to należy stwierdzić, że *ratio legis* zaskarżonej ustawy opiera się na negatywnej ocenie ustrojowej roli oraz przejawów działania (metod) organów bezpieczeństwa PRL.

Przepisy ustawy zmieniającej z 2009 r. są dostatecznie precyzyjne, jasne i wyczerpujące, aby tworzyć pełne normy postępowania bez potrzeby jednoczesnego współstosowania preambuły. Nie można przy tym wykluczyć, że kwestionowany wstęp będzie miał znaczenie interpretacyjne. Przede wszystkim jednak eksplikuje on podstawy aksjologiczne

obniżenia świadczeń emerytalnych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa PRL, a także objaśnia motywy działania ustawodawcy. Nie można mu natomiast przypisywać znaczenia normatywnego w takim samym sensie, jak poszczególnym artykułom ustawy nowelizującej, a więc twierdzić, że wskazane przez wnioskodawcę wyrażenia – nawiązujące do faktów historycznych i zawierające ich ocenę z perspektywy ustawodawcy – stanowią normy postępowania, których brzmienie może być przedmiotem kontroli także w postępowaniu przed sądem konstytucyjnym.

Uwzględniając powyższe, należy stwierdzić, że postępowanie w odniesieniu do kontroli konstytucyjności preambuły ustawy nowelizującej z 2009 r. powinno zostać umorzone – na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Wnioskodawca nie wykazał, czy i jakie normy prawne adresowane do funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa PRL zostały zakodowane przez ustawodawcę w preambule.

2.3. W *petitum* wniosku jako wzorzec kontroli konstytucyjności art. 13a ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy zostały wskazane art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji, zaś w uzasadnieniu wnioskodawca przywołał dodatkowo art. 13 Konwencji, nie formułując jednak na tym tle odrębnej argumentacji. Zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK wniosek musi zawierać uzasadnienie zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie. Warunek ten nie został spełniony, dlatego postępowanie w części obejmującej analizę art. 13a ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy z art. 13 Konwencji powinno zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK.

W następnej kolejności Marszałek Sejmu przedstawił uzasadnienie merytorycznego stanowiska.

2.4. Przewidziana w art. 13a ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy informacja opracowana przez IPN nie jest decyzją administracyjną w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego, ale zaświadczeniem o przebiegu służby sporządzanym na podstawie akt osobowych przez właściwe organy. Procedura służy tu przede wszystkim pozyskaniu wiedzy istotnej do ustalenia wysokości świadczeń emerytalnych byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa PRL.

Informacja nie stanowi rozstrzygnięcia sprawy z zakresu ubezpieczenia społecznego. Procedura pozyskania z IPN zaświadczenia (informacji) o przebiegu służby funkcjonariusza powinna być traktowana jako zagadnienie wpadkowe, które nie ma charakteru samoistnego, ale prowadzone jest w ramach postępowania głównego (zasadniczego) mającego na celu ponowne ustalenie prawa i wysokości świadczenia emerytalnego funkcjonariusza. Informacja nie rozstrzyga więc definitywnie o prawach i obowiązkach byłego funkcjonariusza organów bezpieczeństwa PRL, bo te ostatecznie zostaną ukształtowane dopiero w odrębnym postępowaniu sądowym, jeśli decyzja organu emerytalnego zostanie zaskarżona.

Informacja jest jednym ze środków dowodowych. Organ emerytalny, przed którym będzie toczyło się postępowanie dotyczące ponownego ustalenia prawa do świadczenia lub jego wysokości – w ramach całości kształtu okoliczności sprawy – będzie mógł np.: wzywać i

przesłuchiwać zainteresowanych, świadków, zwracać się do biegłych o sporządzenie opinii, a do organów państwa o dokonanie czynności związanych z toczącym się postępowaniem (por. art. 34 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy). Postępowanie to zakończy się wydaniem decyzji, która będzie mogła zostać zaskarżona do sądu powszechnego.

W wypadku takich prawnych form działania administracji jak informacja, ustawodawca dysponuje swobodą regulacyjną i może przyjąć jednoinstancyjny model postępowania. Wyłączenie kontroli instancyjnej informacji nie jest bowiem równoznaczne z wykluczeniem prawa do sądu funkcjonariusza, którego informacja dotyczy, ponieważ może on skutecznie wykazywać swoje racje w odrębnym postępowaniu administracyjnym i – przede wszystkim – postępowaniu sądowym.

Podsumowując, art. 13a ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, wyłączając stosowanie kodeksu postępowania administracyjnego w procedurze wydawania przez IPN informacji o przebiegu służby byłego funkcjonariusza organów bezpieczeństwa PRL, jest zgodny z art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji.

2.5. Co do zarzutów dotyczących art. 3 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2009 r., to należy wskazać, że ustawa ta, nadając nowe brzmienie m.in. przepisom ustawy o świadczeniach emerytalnych funkcjonariuszy, zmieniła podstawy naliczania uposażeń emerytalnych funkcjonariuszy z mocy prawa. Okoliczność ta ma istotne znaczenie, ponieważ przesłanka ponownego ustalenia prawa do świadczeń i ich wysokości jest w tym wypadku niezależna od działań samych funkcjonariuszy; ma charakter zobiektywizowany, jednakowy – na poziomie zasad – dla wszystkich zainteresowanych.

Instytucja prawna natychmiastowego wykonania nieostatecznej decyzji z mocy ustawy jest znana w polskim systemie prawa (zob. art. 130 § 3 pkt 2 k.p.a.), a ustawodawcy przysługuje w tym wypadku względna swoboda określania sytuacji, które mają wywoływać taki skutek prawny. Z pewnością owe sytuacje należy traktować jako wyjątki i muszą za nimi stać określone racje, niemniej nie można wykluczyć posłużenia się przez ustawodawcę taką konstrukcją.

Zakwestionowana wykonalność nieostatecznych decyzji obniżających świadczenia emerytalne funkcjonariuszy jest złagodzona w praktyce przesunięciem terminu wypłaty tych świadczeń na 1 stycznia 2010 r. Ma charakter epizodyczny – jest elementem całego mechanizmu wprowadzenia w życie ustawy nowelizującej adekwatnie do zastanego stanu faktycznego. Umożliwiła wprowadzenie przewidzianego przez ustawodawcę systemu redukcji wypłaty emerytur w tym samym momencie, realnie wobec wszystkich adresatów norm ustawy zmieniającej z 2009 r. Dotyczy ponadto sytuacji, kiedy podstawą obniżenia wysokości świadczenia emerytalnego jest rozstrzygnięcie ustawodawcy, które – co do zasady – należy traktować jako przesłankę o charakterze zobiektywizowanym.

Artykuł 3 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2009 r. odczytywany łącznie z art. 3 ust. 3 i art. 4 tej ustawy nie jest nadmiernie uciążliwy i służy ochronie porządku publicznego w demokratycznym państwie prawnym, którego elementem jest skuteczne i terminowe wdrożenie legitymowanych konstytucyjnie obniżek wynagrodzeń byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa PRL, mających charakter nienależnych przywilejów.

Art. 3 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2009 r., jako przepis dostosowujący, należy uznać za zgodny z art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 25 stycznia 2010 r. zajął stanowisko, że:

- 1) art. 13a ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy jest zgodny z art. 77 ust. 2 i z art. 78 Konstytucji;
- 2) art. 15b ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji, a także z art. 14 Konwencji oraz nie jest niezgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji;
- 3) art. 3 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2009 r. jest zgodny z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji;
- 4) w pozostałym zakresie, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, postępowanie podlega umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność orzekania.

Uzasadnienie stanowiska Prokuratora Generalnego zostało oparte na następujących argumentach:

3.1. W preambule ustawy zmieniającej z 2009 r. ustawodawca wskazał jej cel, jakim jest realizacja zasady sprawiedliwości społecznej.

Z punktu widzenia zasady słuszności trudno jest uznać, że do ustalania wysokości emerytury według uprzywilejowanych zasad (korzystniejszych niż w systemie powszechnym) okres służby w organach bezpieczeństwa PRL, także tych funkcjonariuszy aparatu bezpieczeństwa, którzy zostali pozytywnie zweryfikowani i podjęli ponownie służbę po roku 1990, powinien być traktowany na równi ze służbą w organach państwa demokratycznego.

Z tych względów nie można podzielić stanowiska wnioskodawcy, że zaskarżone rozwiązania są niezgodne z art. 2 Konstytucji.

3.2. Postanowienia preambuły określające motywy, jakimi kierował się ustawodawca, wprowadzając kwestionowane regulacje, nie zawierają treści normatywnej. Z uwagi na brak normatywnego charakteru kwestionowanych fragmentów preambuły, postępowanie w zakresie ich kontroli podlega umorzeniu – ze względu na niedopuszczalność orzekania, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

3.3. Nie można również podzielić poglądu przedstawionego we wniosku, że ustawa zmieniająca z 2009 r. ma charakter penalny. Jej przepisy dotyczą wyrażonego w art. 67 ust. 1 Konstytucji prawa do zabezpieczenia emerytalnego z odrębnego systemu, którego kształtowanie pozostawiono swobodzie ustawodawcy. Nie dotyczą one natomiast odpowiedzialności karnej i nie są przepisami prawa represyjnego. Służba w organach bezpieczeństwa PRL ma wpływ na metodę obliczania oraz wysokość świadczeń emerytalnych z odrębnych systemów. Wpływu tego nie można jednakże traktować jako wprowadzenia odpowiedzialności zbiorowej funkcjonariuszy dawnych organów bezpieczeństwa.

Art. 15b ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, regulujący metody ustalania wysokości świadczeń emerytalnych, nie pozostaje w związku z zasadą wyrażoną w art. 42 ust. 1 Konstytucji oraz art. 7 Konwencji.

3.4. Wyrażona w preambule ustawy zmieniającej z 2009 r. ocena organów bezpieczeństwa PRL nie może być traktowana jako ingerencja władzy ustawodawczej w kompetencje władzy sądowniczej.

Przepisy ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy nie pozostają w związku z zasadą podziału i równoważenia poszczególnych władz (art. 10 Konstytucji).

3.5. Zarzut naruszenia przez art. 15b ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy art. 31 ust. 3 Konstytucji także nie jest trafny. Z art. 67 ust. 1 Konstytucji nie wynika prawo do konkretnego świadczenia po osiągnięciu wieku emerytalnego i w konkretnej wysokości. W świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, konstytucyjna ochrona prawa do zabezpieczenia społecznego ograniczona jest do minimalnego zakresu tego prawa, odpowiadającego jego istocie. Istota konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego polega na zagwarantowaniu minimalnego poziomu świadczeń dla osób, które osiągnęły wiek emerytalny i zaprzestały w związku z osiągnięciem tego wieku aktywności zawodowej.

Wnioskodawca, zarzucając zaskarżonemu przepisowi naruszenie istoty prawa do emerytury, nie wykazał, że zmiana zasad obliczania emerytury do takiego naruszenia prowadzi. Wprowadzone ograniczenie znajduje natomiast konstytucyjne uzasadnienie – przyjęte rozwiązania mają na celu realizację zasady sprawiedliwości społecznej.

3.6. Co do niezgodności art. 15b ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy z zasadą równości, to w świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zasada wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji nakazuje identyczne traktowanie wszystkich adresatów określonej normy prawnej, znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej.

Jako kryterium różnicujące sytuację prawną funkcjonariuszy służb mundurowych, którzy służbę rozpoczęli przed 2 stycznia 1999 r., ustawodawca przyjął datę graniczną – rok 1990. Kryterium to związane zostało z okresem przemian ustrojowych i zmianami dotyczącymi organów bezpieczeństwa poprzedniego ustroju, tj. rozwiązaniem Służby Bezpieczeństwa i utworzeniem Urzędu Ochrony Państwa. Kryterium to uznać należy za racjonalnie uzasadnione, a tym samym wprowadzone zróżnicowanie za sprawiedliwe.

Art. 15b ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy jest zatem zgodny z art. 32 Konstytucji oraz art. 14 Konwencji.

3.7. W *petitum* wniosku jako wzorzec kontroli art. 15b ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy wskazano również art. 6 Konwencji, jednak bez uzasadnienia zarzutu. Art. 15b ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy dotyczy wskaźnika podstawy wymiaru świadczenia emerytalnego określonej tym przepisem grupy osób. Regulacja ta nie pozostaje zatem w związku z art. 6 Konwencji.

Z uwagi na niedopuszczalność orzekania, wobec niespełnienia wymogu uzasadnienia wniosku, niezależnie od nieadekwatności samego wzorca kontroli, postępowanie w zakresie kontroli art. 15b ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

3.8. Odnosząc się do zarzutów dotyczących art. 13a ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, należy odnotować, że konstytucyjna ocena środków zaskarżenia uwzględniać musi całokształt unormowań determinujących przebieg danego postępowania. W szczególności konieczne jest zarówno odniesienie do rodzaju sprawy rozstrzyganej w danym postępowaniu, struktury i charakteru organów podejmujących rozstrzygnięcie, jak i wreszcie konsekwencji oddziaływania innych zasad i norm konstytucyjnych, w szczególności zaś konstytucyjnej zasady prawa do sądu.

Z analizy art. 13a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy wynika, że informacja stanowi w istocie potwierdzenie – na podstawie akt osobowych – stanu faktycznego dotyczącego przebiegu służby funkcjonariusza. Zaświadczenia takiego (informacji) nie można uznać za akt administracyjny (decyzję) o charakterze konstytutywnym. Nie zmienia ono bowiem *per se* sytuacji prawnej byłego funkcjonariusza. Informacja o przebiegu służby funkcjonariusza stanowi jedynie dowód z akt osobowych funkcjonariusza w postępowaniu w sprawie ponownego ustalenia prawa do świadczenia oraz jego wysokości. Zaświadczenie to nie jest rozstrzygnięciem sprawy z zakresu zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariusza.

Postępowaniem w tej sprawie jest postępowanie przed organem emerytalnym, w toku którego organ ten bada i ocenia całokształt sprawy. Organ emerytalny, w celu ustalenia okoliczności mających wpływ m.in. na ustalenie prawa do świadczenia lub jego wysokości, może wzywać i przesłuchiwać zainteresowanych, świadków, zwracać się do biegłych o wydanie opinii i do innych organów o dokonanie czynności związanych z toczącym się postępowaniem (art. 34 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy).

Decyzja w sprawie ponownego ustalenia prawa do świadczenia oraz wysokości świadczenia podlega z kolei zaskarżeniu do sądu. W odwołaniu od decyzji może zostać podniesiona jej wadliwość, również ze względu na wadliwość dowodów, w tym w postaci zaświadczenia (art. 477¹⁰ k.p.c.). W toku postępowania sądowego, z zastosowaniem wszelkich środków dowodowych, może zatem nastąpić weryfikacja informacji, o której mowa w art. 13a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

Ustawodawca nie pozbawił zatem osób, których dotyczy kwestionowane rozwiązanie, prawa zaskarżania informacji sporządzonej przez IPN. Prawo zaskarżania tegoż zaświadczenia połączył bowiem z prawem do rozpoznania istoty sprawy przez sąd.

Przepis art. 13a ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy jest zatem zgodny z art. 78 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

3.9. Co do art. 3 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2009 r., to ustawodawca określił, że wniesienie odwołania nie wstrzymuje wykonania decyzji, co oznacza, że rozwiązaniem tym zastąpił konieczność wydawania przez organ emerytalny decyzji wstrzymujących wypłatę części świadczenia. Takiego rozwiązania nie można uznać za nadmierną ingerencję w prawo do zaopatrzenia emerytalnego.

Odnosząc się natomiast do podniesionej we wniosku kwestii długości postępowania sądowego, należy odnotować, że postępowanie sądowe w sprawach ubezpieczeń społecznych na gruncie k.p.c. ukształtowane zostało jako postępowanie odrębne,

charakteryzujące się szczególnymi regułami procesowymi, których celem jest zapewnienie szybkiego, merytorycznego rozpoznania istoty sprawy.

Nie można zatem podzielić zarzutu niezgodności art. 3 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2009 r. z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Uwagi wstępne.

Trybunał Konstytucyjny uznaje za konieczne w pierwszej kolejności podkreślić, że zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa TK na każdym etapie postępowania niezbędne jest kontrolowanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. np. postanowienia TK: z 21 października 2003 r., sygn. SK 41/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 89; z 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; z 21 marca 2006 r., sygn. SK 58/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 35; z 24 października 2006 r., sygn. SK 65/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 145 oraz wyrok TK z 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09). Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie konsekwentnie prezentuje stanowisko, że na każdym etapie postępowania przed TK należy badać, czy nie zachodzą przeszkody formalne uniemożliwiające merytoryczne rozpoznanie sprawy. Dotyczy to wszelkich kwestii wstępnych – zarówno przesłanek charakterystycznych dla danego typu kontroli konstytucyjności, jak i przesłanek formalnych, wspólnych zarówno dla kontroli konkretnej, jak i abstrakcyjnej (zob. np. postanowienie TK z 26 lutego 2011 r., sygn. SK 40/09, OTK ZU nr 1/A/2011, poz. 6). Przy czym skład rozpoznający sprawę merytorycznie nie jest związany stanowiskiem zajęтым uprzednio w zarządzeniu wydanym w toku wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej lub wniosku pochodzącego od podmiotu posiadającego legitymację szczególną (zob. postanowienia TK z: 24 października 2006 r., sygn. SK 65/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 145, 30 czerwca 2008 r., sygn. SK 15/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 98; 16 czerwca 2009 r., sygn. SK 22/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 97; 2 grudnia 2010 r., sygn. SK 11/10, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 131; 8 lipca 2008 r., sygn. K 40/06, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 113; 4 lipca 2011 r., sygn. SK 27/10). Nadanie skardze konstytucyjnej lub wnioskowi dalszego biegu nie oznacza bowiem konwalidacji jego wad formalnych – wydanie przez sędziego odpowiedniego zarządzenia w tej kwestii nie usuwa ani braku legitymacji czynnej, ani braków formalnych, czy oczywistej bezzasadności (postanowienia TK z: 20 marca 2002 r., sygn. K 42/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 21; 16 października 2002 r., sygn. K 23/02, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 76).

2. Dopuszczalność wystąpienia z wnioskiem na tle wymagań art. 191 ust. 2 Konstytucji.

2.1. Wniosek w niniejszej sprawie pochodzi od Zarządu Głównego NSZZ Policjantów, a więc podmiotu o tzw. legitymacji szczególnej. Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 Konstytucji ogólnokrajowe organy związków zawodowych mogą wystąpić z wnioskiem w

sprawie hierarchicznej kontroli zgodności tylko takich aktów normatywnych, które dotyczą spraw objętych ich zakresem działania. Kwestia ta podlega procedurze wstępnego rozpoznania (regulowanej w art. 36 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

Wstępne rozpoznanie wniosku, na podstawie którego wszczęto postępowanie w niniejszej sprawie (sygn. Tw 31/09), zakończyło się zarządzeniem sędziego TK z 14 grudnia 2009 r. o przedstawieniu Prezesowi TK wniosku Zarządu Głównego NSZZ Policjantów celem wpisania do repertorium K oraz wyznaczenia składu orzekającego. Sędzia TK rozpoznający na etapie wstępnym niniejszy wniosek stwierdził tym samym, że wniosek pochodzi od podmiotu legitymowanego, nie był oczywiście bezzasadny i nie zawierał braków formalnych.

W niniejszej sprawie rozpoznawany wniosek o zbieżnej treści dwukrotnie był poddany procedurze wstępnej kontroli. Analogiczny wniosek został wcześniej złożony do TK, a postanowieniem z 4 września 2009 r. (sygn. Tw 18/09) nie nadano mu dalszego biegu. Był to także wniosek Zarządu Głównego NSZZ Policjantów. Przy czym wówczas sędzia TK stwierdził, że podjęcie przez Prezydium ZG NSZZ Policjantów decyzji, która nie precyzuje ani przedmiotu, ani wzorców kontroli, musi być uznane za nieskutecznie złożone oświadczenie woli w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego.

Wniesienie wniosku za drugim razem zostało dokonane z uwzględnieniem warunków wcześniej niespełnionych i będących podstawą dyskwalifikacji w postanowieniu sygn. Ts 18/09. Wnioskowi został zaś nadany bieg w pełnym zakresie jego treści.

2.2. Podmioty posiadające legitymację szczególną, zgodnie z art. 191 ust. 2 Konstytucji, mogą wystąpić z wnioskiem do TK, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania.

W niniejszej sprawie wnioskodawcą w sprawie jest ogólnokrajowy organ związku zawodowego – Zarząd Główny NSZZ Policjantów. Zgodnie z powołanymi przez wnioskodawcę przepisami statutowymi celami związku są obrona praw, godności oraz interesów policjantów, emerytów i rencistów Policji, w szczególności poprzez ochronę policjantów i ich rodzin oraz emerytów i rencistów przed obniżeniem poziomu życia, zapewnianie właściwych świadczeń emerytalno-rentowych oraz inne działania mające istotny wpływ na ochronę zawodowych i socjalnych interesów policjantów, emerytów i rencistów oraz ich rodzin (§ 9 pkt 1, 9 i 17 statutu). Powyższe cele są realizowane m.in. przez reprezentowanie członków wobec kierownictwa służbowego, organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego, parlamentarzystów, mediów, innych organizacji, sądów administracyjnych i powszechnych w ramach uprawnień zawartych w przepisach prawa (§ 10 pkt 1 statutu). Przepisy znajdują oparcie w odpowiednich przepisach ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854, ze zm.), i tak zgodnie z art. 4 związku zawodowe reprezentują pracowników i inne osoby, o których mowa w art. 2 (m.in. pracownicy, emeryci, renciści), a także bronią ich godności, praw oraz interesów materialnych i moralnych, zarówno zbiorowych, jak i indywidualnych.

Zakwestionowane przez wnioskodawcę przepisy przewidują obniżenie świadczeń emerytalnych osobom, które pełniły służbę w organach bezpieczeństwa PRL, oraz

określają mechanizm dokonania tej obniżki. Nie ulega wątpliwości, że akt normatywny regulujący kwestie świadczeń emerytalnych, w tym obniżenia ich wysokości, dotyka bezpośrednio wskazanych wyżej praw i interesów emerytów policyjnych. Należy zatem uznać, że niniejszy wniosek ZG NSZZ Policjantów obejmuje sprawy mieszczące się w zakresie działania tego związku zawodowego – ma bowiem na celu obronę praw i interesów emerytów policyjnych.

Zakwestionowane przepisy dotyczą jednak nie tylko emerytowanych policjantów, ale również funkcjonariuszy 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. *Prima facie* może to rodzić pewne wątpliwości co do zakresu orzekania, a przede wszystkim jego ewentualnego zawężenia podmiotowego do emerytowanych funkcjonariuszy Policji, a to z uwagi na legitymację szczególną wnioskodawcy w niniejszej sprawie.

Trybunał Konstytucyjny w tym miejscu pragnie podkreślić, że ustanowiony w art. 191 ust. 2 Konstytucji warunek dopuszczalności złożenia wniosku przez organ szczególnie legitymowany polega na wymaganiu istnienia związku między zakwestionowanym aktem normatywnym a sprawami objętymi zakresem działania takiego podmiotu. Jeżeli warunek ten jest spełniony, nie ma przeszkód, aby sprawa została rozpatrzona w całym zakresie, tym bardziej że zarzuty niekonstytucyjności dotyczą regulacji przewidującej obniżenia świadczeń emerytalnych funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa PRL bez jakiegokolwiek wyróżnienia poszczególnych grup adresatów. Przy tak sformułowanych zarzutach i regulacji będącej przedmiotem oceny konstytucyjności, podmiotowe zawężenie zakresu kontroli byłoby nie tylko niecelowe i niezrozumiałe, ale również niekorzystne z punktu widzenia spójności systemu prawa oraz ekonomii procesowej (por. wyrok z 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217).

Należy zatem potwierdzić, że wniosek Zarządu Głównego NSZZ Policjantów został złożony w trybie właściwym dla występowania podmiotu o legitymacji szczególnej i – jeżeli chodzi o wymagania wynikające z art. 191 ust. 2 Konstytucji – mógł być rozpoznany merytorycznie w pełnym zakresie.

3. Wpływ wyroku TK z 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, na zakres rozpoznania merytorycznego niniejszej sprawy.

3.1. Rozpatrywana sprawa jest wynikiem kolejnego wniosku dotyczącego konstytucyjności ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz 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. Nr 24, poz. 145; dalej: ustawa zmieniająca z 2009 r.) oraz ustawy dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu

emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. nr 8, poz. 67, ze zm.; dalej: ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy).

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał już bowiem wyrokiem z 24 lutego 2010 r. sprawę o sygn. K 6/09, z wniosku grupy posłów (OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 15), orzekając, że

1) art. 15b ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 66, ze zm.)

a) jest zgodny z art. 2, art. 10, art. 30 i art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 42 Konstytucji,

b) w zakresie, w jakim przewiduje, że emerytura osoby, która była członkiem Wojskowej Rady Ocalenia Narodowego wynosi 0,7% podstawy wymiaru za każdy rok służby w Wojsku Polskim po dniu 8 maja 1945 r. do dnia 11 grudnia 1981 r., jest niezgodny z art. 32 Konstytucji.

2) art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy jest zgodny z art. 2, art. 10, art. 30, art. 32 i art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 42 Konstytucji.

3) art. 13 ust. 1 pkt 1b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy jest zgodny z art. 2, art. 10, art. 30, art. 32 i art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 42 Konstytucji.

4) art. 15b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy jest zgodny z art. 2, art. 10, art. 30, art. 32 i art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 42 Konstytucji.

Ponadto Trybunał Konstytucyjny ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku umorzył postępowanie m.in. co do:

1) art. 3 ustawy zmieniającej z 2009 r. oraz art. 13a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy z uwagi na brak wskazania jakichkolwiek argumentów uzasadniających zarzut niezgodności z Konstytucją,

2) preambuły ustawy zmieniającej z 2009 r. ze względu na brak charakteru normatywnego pozwalającego na ocenę konstytucyjności.

W związku z wyrokiem TK w sprawie o sygn. K 6/09, w której przedmiotem kontroli były po części te same przepisy konfrontowane z tymi samymi wzorcami kontroli, zachodzi konieczność rozstrzygnięcia kwestii celowości i dopuszczalności merytorycznego rozpatrzenia niniejszej sprawy. Należy przede wszystkim rozważyć zakres dopuszczalności kontroli merytorycznej przepisów zakwestionowanych we wniosku Zarządu Głównego NSZZ Policjantów w aspekcie zasady *ne bis in idem* rozumianej z uwzględnieniem specyfiki postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

3.2. Zasada *ne bis in idem* w świetle orzecznictwa TK.

Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie, jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne lub niedopuszczalne. Taki stan rzeczy ma m.in. miejsce, gdy zakwestionowany przepis prawny był już w innej sprawie przedmiotem kontroli konstytucyjności. O niedopuszczalności wydania orzeczenia

przesądza wystąpienie ujemnej przesłanki procesowej w postaci powagi rzeczy osądzonej – *res iudicata* (zob. postanowienie TK z 21 grudnia 1999 r., sygn. K 29/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 172). O przesłance tej można mówić wówczas, gdy zachodzi tożsamość zarówno podmiotowa, jak i przedmiotowa.

Brak tożsamości podmiotowej nie oznacza jednak, że uprzednie rozpoznanie sprawy konstytucyjności określonego przepisu z punktu widzenia tych samych wzorców kontroli może być uznane za prawnie obojętne. W orzecznictwie TK przyjmuje się, że w takiej sytuacji mamy do czynienia z zasadą *ne bis in idem*, rozumianą z uwzględnieniem specyfiki tego postępowania (zob. np. orzeczenie z 8 listopada 1994 r., sygn. P 1/94, OTK w 1994 r., cz. II, poz. 37, s. 68, postanowienie z 3 października 2001 r., sygn. SK 3/01, OTK ZU nr 7/A/2001, poz. 218, wyrok z 27 marca 2007 r., sygn. SK 3/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 32). W takim wypadku Trybunał Konstytucyjny umarza postępowanie ze względu na zbędność wydania wyroku. Trybunał uznaje tym samym brak celowości prowadzenia postępowania i wyrokowania w kwestii, która została już jednoznacznie i ostatecznie rozstrzygnięta.

Ponowne rozpoznawanie tej samej kwestii czyni niewątpliwie postępowanie zbędnym, w wypadku uprzedniego stwierdzenia niezgodności z Konstytucją zakwestionowanego kolejny raz przepisu. Nie zmienia tego wskazanie nowych, oprócz będących już podstawą orzeczenia niekonstytucyjności, wzorców konstytucyjnej kontroli (zob. postanowienie z 28 lipca 2003 r., sygn. P 26/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 73). W takim stanie rzeczy nie ma znaczenia to, czy mogły istnieć jeszcze inne podstawy do stwierdzenia niekonstytucyjności. Osiągnięty bowiem już został podstawowy cel polegający na wyeliminowaniu z porządku prawnego stanu niezgodności z Konstytucją (zob. postanowienie z 3 października 2001 r., sygn. SK 3/01).

Inaczej kwestia ta przedstawia się w sytuacji, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł wcześniej o zgodności z Konstytucją kwestionowanego ponownie przepisu. W orzecznictwie TK przyjmuje się, że z zasadą *ne bis in idem* nie mamy do czynienia w wypadku wskazania nowych wzorców kontroli, gdy we wcześniejszym orzeczeniu uznano zgodność zakwestionowanego przepisu z Konstytucją (zob. postanowienie o sygn. P 26/02). Co więcej, to, że określone przepisy stanowiły już przedmiot kontroli z określonymi wzorcami, nie wyklucza ponownego badania tych samych przepisów z tymi samymi wzorcami, jeżeli inicjator kontroli przedstawi nowe, niepowoływane wcześniej argumenty, okoliczności lub dowody uzasadniające prowadzenie postępowania i wydanie wyroku (zob. np. wyroki TK: z 5 września 2006 r., sygn. K 51/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 100 oraz z 12 września 2006 r., sygn. SK 21/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 103). Wskazanie nowych wzorców kontroli, zarzutów i argumentów uzasadniających niekonstytucyjność ponownie zakwestionowanej regulacji może bowiem w takiej sytuacji spowodować odmienny kierunek rozstrzygnięcia sprawy przez Trybunał. Zasada *ne bis in idem* znajduje zatem zastosowanie, jeżeli te same przepisy zostały już wcześniej zakwestionowane przez inny podmiot w oparciu o te same zarzuty niekonstytucyjności.

4. Ocena celowości merytorycznego rozpoznania niniejszej sprawy z perspektywy zasady *ne bis in idem*.

4.1. Nie ulega wątpliwości, że w przedmiotowej sprawie, z uwagi na odmiennosc podmiotow inicjujacych postepowanie przed TK, nie mamy do czynienia z powaga rzeczy osadzonej. Jednak z porownania wniosku w niniejszej sprawie z sentencja wyroku w sprawie o sygn. K 6/09 wynika czesciowa tozsamosc przedmiotu i wzorcow konstytucyjnych kontroli. Chodzi mianowicie o ponownie zakwestionowany art. 15b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, tym razem w węższym zakresie, obejmujacym wyłacznie pkt 1 ust. 1 art. 15b tej ustawy.

W odniesieniu do art. 15b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. K 6/09 orzekł o zgodności z art. 2, art. 10, art. 30, art. 32 i art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz o nieadekwatności art. 42 Konstytucji. Zatem wszystkie konstytucyjne wzorce kontroli wskazane tym razem przez NSZZ Policjantów były już wzorcami kontroli w odniesieniu do powtórnie zakwestionowanego przepisu, co do którego Trybunał rozstrzygnął o konstytucyjności.

Co więcej, z uzasadnienia wyroku w sprawie o sygn. K 6/09 jednoznacznie wynika, że Trybunał oceniał konstytucyjność art. 15b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, biorąc pod uwagę takie same, jak w niniejszej sprawie, argumenty mające uzasadnić zarzuty niekonstytucyjności.

Przede wszystkim Trybunał Konstytucyjny zbadał ewentualne naruszenie zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasady ochrony praw słuszenie nabytych, zasady równości oraz zakazu dyskryminacji oraz prawa do zabezpieczenia społecznego w związku z zasadą proporcjonalności, w szczególnym kontekście odnoszącym się do obniżenia świadczeń emerytalnych funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa PRL, którzy w 1990 r. przeszli tzw. pozytywną weryfikację. W konsekwencji czego Trybunał Konstytucyjny uznał wyróżnienie wskazanej kategorii podmiotów, a także wszystkie zarzuty niekonstytucyjności za nietrafne i tym samym nieuzasadnione.

Nie ulega więc wątpliwości, że w powyższym zakresie przedmiot kontroli w niniejszej sprawie jest tożsamy z *meritum* rozstrzygnięcia i motywami uzasadnienia wyroku w sprawie o sygn. K 6/09. Mamy więc do czynienia z ponownym zakwestionowaniem przepisu, który został już wcześniej oceniony przez Trybunał Konstytucyjny za zgodny ze wskazanymi konstytucyjnymi wzorcami kontroli i to z perspektywy tych samych zarzutów niekonstytucyjności.

Należy zatem przyjąć, że w zakresie dotyczącym zbadania zgodności art. 15b ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy z art. 2, art. 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz art. 2 w związku z art. 42 ust. 1 Konstytucji ziściła się ujemna przesłanka procesowa *ne bis in idem*, a postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK – ze względu na zbędność wydania wyroku. Trybunał Konstytucyjny uznaje bowiem brak celowości prowadzenia postępowania i wyrokowania w kwestii, która została już jednoznacznie i ostatecznie rozstrzygnięta.

4.2. W stosunku do pozostałych zakwestionowanych w niniejszej sprawie przepisów oraz preambuły ustawy zmieniającej z 2009 r. Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie o sygn. K 6/09 umorzył, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, postępowanie ze

względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Brak merytorycznego rozstrzygnięcia w tym zakresie oznacza, że kwestia konstytucyjności ponownie zaskarżonych przepisów jest nadal otwarta i podlega ocenie przez Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie.

Nie należy jednak tracić z pola widzenia odmiennych podstaw niedopuszczalności wyrokowania przyjętych w sprawie o sygn. K 6/09. W odniesieniu do art. 3 ustawy zmieniającej z 2009 r. oraz art. 13a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Trybunał Konstytucyjny nie mógł zająć merytorycznego stanowiska ze względu na niewskazanie przez wnioskodawcę jakichkolwiek argumentów uzasadniających zarzuty niezgodności z Konstytucją. Natomiast w stosunku do preambuły ustawy zmieniającej z 2009 r. uznał wyrokowanie za niedopuszczalne z uwagi na brak charakteru normatywnego pozwalającego dopiero na ocenę konstytucyjności.

5. Dopuszczalność merytorycznej oceny preambuły do ustawy zmieniającej z 2009 r.

5.1. W niniejszej sprawie wnioskodawca kwestionuje preambułę ustawy zmieniającej z 2009 r. w zakresie obejmującym słowa: „stosującej bezprawne metody, naruszające podstawowe prawa człowieka” – jako sprzeczną z art. 10 Konstytucji, oraz „dopuszczano się zbrodni przy jednoczesnym wyjęciu sprawców spod odpowiedzialności i rygorów prawa” – jako niezgodną z art. 2 w związku z art. 42 ust. 1 Konstytucji oraz art. 7 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja).

Zdaniem wnioskodawcy, wskazane wyrażenia ujęte w preambule ustawy zmieniającej z 2009 r. przesądzają o penalnym charakterze całej ustawy i świadczą o przyjęciu zasady zbiorowej odpowiedzialności funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa PRL, a co za tym idzie także o wkroczeniu władzy ustawodawczej w kompetencje władzy sądowniczej.

W związku powyższym należy podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie o sygn. K 6/09 odniósł się do podobnych zarzutów niekonstytucyjności sformułowanych wobec poszczególnych przepisów ustawy zmieniającej z 2009 r. Mianowicie jednoznacznie rozstrzygnął, że zakwestionowane w tej sprawie przepisy „nie zawierają sankcji karnych ani nawet sankcji o charakterze represyjnym; nie przesądzają też winy adresatów norm w nich wyrażonych”. Wprowadzają natomiast nowe zasady ustalania świadczeń emerytalnych dla funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa PRL. W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. K 6/09 przyjął, że nie sposób uznać za adekwatne do ewentualnej oceny konstytucyjności zarzuty dotyczące penalnego charakteru ustawy, odpowiedzialności zbiorowej i domniemania winy byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa (art. 42 Konstytucji).

Jak wskazano wyżej, Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. K 6/09 nie rozpoznał merytorycznie zarzutów niekonstytucyjności w stosunku do preambuły ustawy zmieniającej z 2009 r. Stwierdził bowiem, że wnioskodawca nie przedstawił argumentów na poparcie zarzutu, że preambuła ta zawiera niezgodne z Konstytucją treści normatywne. Zdaniem TK: „Za takie argumenty w szczególności nie mogą być uznane powołane we wniosku ogólne stwierdzenia, że treść preambuły świadczy o odwetowym charakterze kwestionowanej ustawy i zawiera niezgodne z prawdą historyczną twierdzenie”. Kwestia

braku normatywnego charakteru preambuły ustawy zmieniającej z 2009 r. została zatem przesądzona przez TK jednak wyłącznie na użytek sprawy o sygn. K 6/09.

W niniejszej sprawie zarówno Marszałek Sejmu, jak i Prokurator Generalny prezentują stanowisko, że wskazane przez wnioskodawcę treści preambuły nie mają charakteru normatywnego i dlatego postępowanie należałoby w tym zakresie umorzyć ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Tym samym opowiadają się za podtrzymaniem stanowiska zajętego przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. K 6/09.

5.2. Problem normatywności preambuły aktu normatywnego nie jest rozstrzygnięty w doktrynie prawa. Kontrowersyjność zagadnienia wynika m.in. z niejednoznacznego rozumienia pojęcia „normatywność” oraz odmiennego podejścia do tej kwestii przedstawicieli poszczególnych nauk prawnych. Wyróżnić można jednak trzy stanowiska co do tej kwestii, a mianowicie:

1) zakładające, że preambuła ma taki sam charakter normatywny jak następująca po niej część artykułowa aktu normatywnego;

2) odmawiające preambule nie tylko charakteru normatywnego, ale również prawnego;

3) wreszcie najliczniej reprezentowane, uznające, że preambuła ma wiążące znaczenie dla wykładni części artykułowej aktu normatywnego (zob. Małgorzata E. Stefaniuk, *Preambuła aktu normatywnego w doktrynie oraz w procesie stanowienia i stosowania polskiego prawa w latach 1989-2007*, Lublin 2009, s. 63-78 oraz powołaną tam literaturę).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znamieny w odniesieniu do powyższej kwestii jest wyrok z 11 maja 2007 r., sygn. K 2/07 (OTK ZU nr 5/A/2007, poz. 48), w którym Trybunał Konstytucyjny opowiedział się za trzecim z prezentowanych stanowisk. Trybunał Konstytucyjny uznał, że: „Sama w sobie preambuła nie rodzi skutków prawnych dla adresatów ustawy. Nie można jednak twierdzić, że jej brzmienie jest bez znaczenia dla osób objętych lustracją. Ukierunkowuje jednak interpretację ustaw zaskarżonych, w tym także ustaw zmienianych tą ustawą, i sposób jej stosowania, i to nakazuje traktować preambułę jako wypowiedź normatywną, mającą znaczenie dla analizy konstytucyjności przeprowadzanej przez Trybunał Konstytucyjny. Preambuła przede wszystkim określa cel ustawy i determinuje jej charakter, co wpływa na ocenę, czy ustawa odpowiada standardom konstytucyjności”.

Nie ulega jednak wątpliwości, że dopuszczalność kontroli konstytucyjności preambuły aktu normatywnego winna być oceniana *a casu ad casum*. Nie sposób przecież *a priori* uznać, że każdy wstęp poprzedzający akt normatywny ma jednoznacznie normatywny charakter, nawet w znaczeniu interpretacyjnym przyjętym w wyroku w sprawie o sygn. K 2/07. Nie można też tracić z pola widzenia, że właśnie normatywny charakter zakwestionowanej regulacji – aktu prawnego, czy też jego poszczególnych jednostek redakcyjnych – umożliwia dopiero merytoryczną kontrolę konstytucyjności.

Kognicja Trybunału Konstytucyjnego obejmuje bowiem – co do zasady – ocenę konstytucyjności aktów normatywnych, a więc takich, które ustanawiają normy prawne – normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym – wyznaczające wiążące adresatów nakazy, zakazy albo kształtujące ich uprawnienia (zob. pierwsze orzeczenie z 19 czerwca 1992 r., sygn. U 6/92, OTK w 1992, cz. I, poz. 13 oraz wyrok z 13 maja 2009 r., sygn. Kp 2/09, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 66). Zatem w razie zastrzeżeń co do normatywnego

charakteru zakwestionowanej regulacji należy wziąć pod uwagę tzw. stałe elementy rozstrzygnięcia o normatywności aktu prawnego, a więc:

- 1) kryterium materialne – decydujące znaczenie ma nie forma, ale treść aktu prawnego,
- 2) ocenę *in casu*, biorącą pod uwagę także systemowe powiązania z innymi aktami o niewątpliwie normatywnym charakterze,
- 3) swoiste domniemanie normatywności aktów prawnych (zob. wyrok z 22 września 2006 r., sygn. U 4/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 109).

Co więcej, w przypadku preambuły aktu normatywnego pomocne mogą być kryteria, które pozwoliły w orzecznictwie TK rozstrzygnąć o wieloaspektowym, ale jednak normatywnym charakterze wstępu do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (zob. wyrok z 16 grudnia 2009 r., sygn. Kp 5/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 170). O ewentualnej normatywności preambuły świadczyć może zatem:

Po pierwsze, wymiar interpretacyjny preambuły, polegający na wskazaniu sposobu rozumienia następujących po niej przepisów aktu normatywnego – postanowienia wstępu ustanawiają nakaz zastosowania takiego, a nie innego kierunku wykładni poszczególnych przepisów;

Po drugie, tzw. sytuacja współstosowania – normatywność postanowień preambuły wiąże się z ich wykorzystywaniem w procesie dekodowania norm z następujących po niej przepisów, treściowe elementy wstępu są niezbędne dla zrekonstruowania normy kompletnej;

Po trzecie, samodzielne wyrażenie we wstępie treści o charakterze normatywnym (por. L. Garlicki, *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 19).

5.3. Zakwestionowane w niniejszej sprawie treści preambuły ustawy zmieniającej z 2009 r. z całą pewnością wyrażają *ratio* polityczne, a więc ocenę i motywy, jakimi kierował się ustawodawca, wprowadzając nowe, mniej korzystne zasady ustalania świadczeń emerytalnych dla funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa PRL. Trudno jednak uznać, że jednoznacznie negatywna ocena wskazanych organów bezpieczeństwa państwa, jak i pełniących w nich służbę funkcjonariuszy może sama przez się nadać całej ustawie zmieniającej z 2009 r. penalny charakter, tym bardziej że żadne z postanowień ustawy zawarte w jej części artykułowej nie mają ani charakteru karnego, ani szerzej rozumianego represyjnego, dotyczą bowiem zupełnie innej materii prawa.

Oczywiście nie można z góry wykluczyć, że zakwestionowane fragmenty wstępu będą miały potencjalnie znaczenie dla wykładni poszczególnych przepisów ustawy zmieniającej z 2009 r. Ze względu jednak na jednoznaczną treść i charakter przepisów ustawy zmieniającej z 2009 r. wartość interpretacyjna zakwestionowanych fragmentów preambuły sprowadzać się będzie przede wszystkim do wyjaśnienia podstaw aksjologicznych obniżenia świadczeń emerytalnych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa PRL. Nie sposób zatem przyjąć, że wstęp ustawy zmieniającej z 2009 r. determinuje jej charakter, nakazując przyjęcie sprzecznej z istotą regulacji interpretacji poszczególnych przepisów.

Przepisy ustawy zmieniającej z 2009 r. są dostatecznie precyzyjne, jasne i wyczerpujące na tyle, iż nie ma potrzeby wykorzystania zakwestionowanych fragmentów preambuły dla pełnej rekonstrukcji normy prawnej. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Sądu Najwyższego, przepisy prawa ubezpieczenia

społecznego, do których należą niewątpliwie przepisy kwestionowanej ustawy, „mają charakter bezwzględnie obowiązujący”, „tworzą system prawa ścisłego, zamkniętego” i „nie mogą być interpretowane rozszerzająco, zwłaszcza przy zastosowaniu wykładni aksjologicznej” (zob. np. wyrok Sądu Najwyższego z 8 grudnia 2005 r., sygn. akt I UK 104/05, „Monitor Prawa Pracy” nr 4/2006, poz. 217).

Zakwestionowane wyrażenia zawarte we wstępie ustawy zmieniającej z 2009 r. nie mają też samoistnie normatywnego charakteru – nie formułują samodzielnie norm postępowania, których treść mogłaby być dopiero przedmiotem kontroli konstytucyjności. Należy zatem uznać, że wnioskodawca nie uzasadnił, że zakwestionowane części preambuły ustawy zmieniającej z 2009 r. zawierają treści normatywne podlegające kontroli konstytucyjności.

Ze względu na brak normatywnego charakteru kwestionowanych fragmentów wstępu ustawy zmieniającej z 2009 r. postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

6. Dopuszczalność merytorycznej oceny zgodności art. 15b ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy z art. 6 ust. 1 i art. 14 Konwencji.

W *petitum* wniosku jako wzorce kontroli art. 15b ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy wymieniono również art. 6 ust. 1 i art. 14 Konwencji. Przy czym wzorzec kontroli z art. 6 ust. 1 Konwencji został wskazany bez jakiegokolwiek uzasadnienia. Natomiast art. 14 Konwencji został niejako pomocniczo dołączony do wzorca konstytucyjnej kontroli z art. 32 ust. 2 – zakazu dyskryminacji, bez samodzielnego uzasadnienia zarzutu naruszenia wzorca konwencyjnego.

Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania w zakresie oceny zgodności art. 15b ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy z art. 6 ust. 1 Konwencji, z uwagi na niedopuszczalność orzekania, wobec niespełnienia wymogu uzasadnienia wniosku (niezależnie od nieadekwatności samego wzorca kontroli).

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny uznaje za konieczne podkreślić, że zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o TK wniosek skierowany do Trybunału Konstytucyjnego powinien zawierać zarówno sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego, jak i uzasadnienie postawionego zarzutu oraz powołanie dowodów na jego poparcie. Wynikający z art. 32 ustawy o TK obowiązek właściwego uzasadnienia przez wnioskodawcę zarzutu niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów wyznacza zatem rozkład ciężaru dowodu w procedurze kontroli przed Trybunałem Konstytucyjnym.

W myśl art. 66 ustawy o TK Trybunał orzekając jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi. Konsekwencją art. 66 ustawy o TK jest więc zarówno niemożność samodzielnego określania przez Trybunał Konstytucyjny przedmiotu kontroli, jak i zastąpienia podmiotu inicjującego kontrolę w obowiązku uzasadnienia postawionego zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego. Dotyczy to także sytuacji, w której wnioskodawca ogranicza się do wskazania i zacytowania treści przepisu, będącego wzorcem kontroli, nie

precyzując jednakże argumentów na potwierdzenie postawionych we wniosku zarzutów (zob. wyrok TK w sprawie o sygn. K 6/09).

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że prawidłowo zredagowany wniosek wymaga nie tylko wskazania przepisu mającego stanowić wzorzec kontroli, ale także powołania merytorycznych argumentów wskazujących na niezgodność kwestionowanego przepisu z wzorcem kontroli. Jak wskazano wyżej, wniosek musi bowiem zawierać uzasadnienie zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie (art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy TK).

W niniejszej sprawie wnioskodawca nie wskazał jakichkolwiek argumentów, dowodów uzasadniających zarzuty niezgodności kwestionowanego art. 15b ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy zarówno z art. 6 ust. 1, jak i art. 14 Konwencji. Należy podzielić pogląd Prokuratora Generalnego, że zarzut naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji – prawa do rzetelnego procesu sądowego – nie tylko nie został w ogóle uzasadniony, ale nie ma także żadnego związku z kwestionowaną regulacją.

Natomiast wzorzec kontroli z art. 14 Konwencji, dotyczący zakazu dyskryminacji, został przywołany dodatkowo niejako ornamentacyjnie bez powołania odrębnej argumentacji uzasadniającej zarzut niezgodności.

Co więcej, należy podkreślić, że dyskryminacja, o której mowa w art. 14 Konwencji, odnosi się do praw i wolności określonych Konwencją. Art. 14 Konwencji nie ma samoistnego znaczenia i formułując zarzut jego naruszenia należy także wskazać konwencyjne prawo lub wolność, którego dyskryminacja dotyczy. Ogólny zakaz dyskryminacji przewiduje dopiero Protokół 12 do Konwencji, otwarty 4 listopada 2000 r., który jeszcze nie wszedł w życie. Trybunał Konstytucyjny podzielił to rozumowanie m.in. w wyroku z 2 lipca 2002 r., sygn. U 7/01 (OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 48).

Wobec niespełnienia wymogu uzasadnienia wniosku, postępowanie w zakresie kontroli zgodności art. 15b ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy z art. 6 ust. 1 i art. 14 Konwencji podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

7. Dopuszczalność merytorycznej oceny zgodności art. 3 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2009 r. z art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W *petitum* wniosku zakwestionowano art. 3 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2009 r. w zakresie, w jakim zaskarżenie decyzji emerytalnej do sądu nie wstrzymuje jej wykonania, jako niezgodny z art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, przez nieuzasadnione naruszenie zasady proporcjonalności.

Wnioskodawca zarzucił zatem kwestionowanej regulacji pozbawienie środków zaskarżenia cechy suspensywności. Jednak zarzut niekonstytucyjności sformułował i uzasadnił jedynie w odniesieniu do naruszenia zasady proporcjonalności, jako wzorce konstytucyjnej kontroli wskazując wyłącznie art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przy czym w stosunku do art. 2 Konstytucji nie tylko nie uzasadnił zarzutu, ale nawet nie sprecyzował, która z zasad konstytucyjnych wyrażonych czy też wywiedzionych z tego artykułu została naruszona.

Trybunał Konstytucyjny uznał zatem za konieczne podkreślić, że po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. zasadę proporcjonalności statuuje wprost i to w sposób w pełni samodzielny i całościowy art. 31 ust. 3 Konstytucji. W konsekwencji nie ma już potrzeby

sięgania, jak to miało miejsce we wcześniejszym orzecznictwie Trybunału, do pojemnej formuły zasady państwa prawnego – art. 2 Konstytucji (zob. np. wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2 oraz wyrok TK z 7 lipca 2011 r., sygn. U 8/08).

Co więcej, zakres unormowania art. 31 ust. 3 Konstytucji dotyczy tylko konstytucyjnych wolności i praw. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

Zbadanie zasadności zarzutu naruszenia zasady proporcjonalności wymaga więc zawsze w pierwszej kolejności wskazania, jakie prawo czy wolność konstytucyjną ogranicza kwestionowana regulacja (zob. np. wyrok TK z 29 stycznia 2002 r., sygn. K 19/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 1). Bez wskazania konstytucyjnego prawa lub wolności podlegającej ograniczeniu nie jest w ogóle możliwe przeprowadzenia testu proporcjonalności, polegającego na wyważeniu konkurujących ze sobą wartości z punktu widzenia przesłanki konieczności, mieszczącej w sobie postulat niezbędności, przydatności i proporcjonalności *sensu stricto* wprowadzanych ograniczeń (zob. np. wyroki TK: z 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2 oraz z 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3).

W niniejszej sprawie wnioskodawca powołał jako wzorce kontroli art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, nie wskazał jednak konstytucyjnych wolności lub praw, których ograniczenie ma być zbadane z punktu widzenia zasady proporcjonalności.

Zgodnie z przywołaną wyżej utrwaloną linią orzecznictwa TK na każdym etapie postępowania konieczna jest ocena, czy nie zachodzą przeszkody formalne uniemożliwiające wydanie wyroku, a skład rozpoznający sprawę merytorycznie nie jest związany stanowiskiem zajęтым w toku wstępnego rozpoznania wniosku. Nie ma zatem znaczenia, czy na etapie wstępnej kontroli wniosku wymaganie uzasadnienia zarzutu zostało czy też nie uznane za celowe.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza zatem, że wnioskodawca w stosunku do kwestionowanego art. 3 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2009 r. nie tylko nie uzasadnił, ale nie sformułował w istocie zarzutu niekonstytucyjności.

Jak wskazano wyżej, wniosek skierowany do Trybunału Konstytucyjnego powinien zawierać zarówno sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności, jak i uzasadnienie postawionego zarzutu z powołaniem dowodów na jego poparcie (art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o TK).

Z uwagi na niespełnienie wymogu sformułowania i uzasadnienia zarzutu podniesionego we wniosku, postępowanie w zakresie kontroli zgodności art. 3 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2009 r. z art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Ze wskazanych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.