Emerytury i renty byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa

P 4/18

https://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/komunikaty-prasowe/komunikaty-przed/art/10997-emerytury-i-renty-bylych-funkcjonariuszy-pelniacych-sluzbe-na-rzecz-totalitarnego-panstwa?fbclid=IwAR0w84M4TA4qG6L-Gth6Jjv64EC6HKGzjsXQ0h-lYZKbrROzZ-IWaT5vgmM

21 kwietnia 2020 r. o godz. 11:00 Trybunał Konstytucyjny rozpozna pytanie prawne Sądu Okręgowego w Warszawie Sekcja XIII Wydziału Ubezpieczeń Społecznych dotyczące emerytur i rent byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa.

Trybunał Konstytucyjny orzeknie w sprawie zgodności:

a) art. 15c, art. 22a oraz art. 13 ust. 1 lit. 1c w związku z art. 13b ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie 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 w związku z art. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. z art. 2, art. 30, art. 32 ust. 1 i ust. 2, art. 67 ust 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP - z uwagi na ukształtowanie regulacji ustawowej w sposób ograniczający wysokość emerytury i renty mimo odpowiedniego okresu służby, w zakresie, w jakim dokonano tą regulacją naruszenia zasady ochrony praw nabytych, zaufania obywatela do państwa prawa i stanowionego przez niego prawa, niedziałania prawa wstecz, powodującego nierówne traktowanie części funkcjonariuszy w porównaniu z tymi, którzy rozpoczęli służbę po raz pierwszy po dniu 11

września 1989 r., skutkując ich dyskryminacją;
b) art. 1 i 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie 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 z art. 2, art. 7, art. 95 ust. 1, art. 96 ust. 1, art. 104, art. 106, art. 109 ust. 1, art. 119, art. 120, art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP, z uwagi na sposób i tryb uchwalenia zaskarżonych przepisów oraz wątpliwości, czy spełnione zostały merytoryczne przesłanki do ich uchwalenia.

Pytanie sądu pytającego dotyczy przepisów, które normują sytuację funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa oraz funkcjonariuszy, rozpoczynających służbę w takich formacjach, ale kontynuujących ją po 1990 roku na rzecz państwa demokratycznego.

W obydwu przypadkach okres pracy na rzecz państwa totalitarnego jest przeliczany według wskaźnika 0%, z kolei okres służby na rzecz państwa demokratycznego jest przeliczany według wskaźnika 2,6%. Emerytura natomiast obu kategorii funkcjonariuszy nie może być wyższa niż przeciętna emerytura wypłacana przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Niezależnie zatem od stażu pracy, wysokości wynagrodzenia, zajmowanego stanowiska, wysokość świadczenia jest z góry ograniczona w oderwaniu od sytuacji prawnej konkretnej osoby.

Obniżenie dotknęło także renty inwalidzkie, ponieważ ich wysokość nie może być wyższa niż przeciętna renta wypłacana przez ZUS. Ponadto, zaskarżone przepisy nie przyznają prawa do wzrostu emerytury o 15% z tytułu inwalidztwa powstałego w związku ze służbą na rzecz państwa demokratycznego, jeśli funkcjonariusz rozpoczął służbę na rzecz państwa totalitarnego. Z takiej możliwości mogą skorzystać pozostali funkcjonariusze.

Zdaniem sądu pytającego, istnieją uzasadnione wątpliwości czy nie łamie zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa prawodawca, który po raz drugi obniża świadczenia emerytalne i rentowe tej samej grupie osób. Zaskarżoną ustawą obniżono również świadczenia emerytalne osób, które służyły od 1990 roku dla wolnej, demokratycznej Polski. Takie działanie może

stanowić zaprzeczenie zasady zaufania obywateli do państwa. Emerytury nabyte począwszy od 1 sierpnia 1990 r. w żadnym razie nie mogą być traktowane jako nabyte w sposób niesłuszny czy niesprawiedliwy.

Sąd pytający wskazuje również, że nawet po wypracowaniu po 1990 roku emerytury, której wysokość przewyższałaby średnią emeryturę wypłaconą przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, osoba, która choćby jeden dzień pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b kwestionowanej ustawy, może otrzymać świadczenie maksymalnie w wysokości średniego świadczenia wypłacanego przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Ustawa nie przewiduje obliczania świadczenia obniżonego proporcjonalnie do okresu służby na rzecz totalitarnego państwa, lecz zawiera mechanizm umożliwiający automatyczne spłaszczenie jego wysokości, co w ocenie sądu pytającego narusza konstytucyjne zasady sprawiedliwości społecznej oraz zasadę równości. Z tych samych powodów należy uznać za niekonstytucyjny art. 15c ust. 2 zaskarżonej ustawy, który pomija możliwość wzrostu świadczenia o 15% z tytułu inwalidztwa powstałego już po 1990 roku w związku ze służbą.

W ocenie sądu pytającego ustawa z 16 grudnia 2016 r. wprowadzająca drugie już obniżenie wskaźników rocznych byłych funkcjonariuszy stosuje wobec nich ponowną sankcję, co może być naruszeniem zasady ne bis in idem, w rozumieniu prawnokarnym. Ustawodawca bowiem odgórnie stwierdza, że wszyscy funkcjonariusze będący adresatami ustawy zmieniającej dopuścili się czynów, jakie kwalifikują ich do obniżenia im świadczeń emerytalnych, co należy poczytywać ze represję analogiczną do kar stosowanych w prawie karnym. Pierwsza zmiana, obniżająca ich świadczenia emerytalne w związku ze służbą w tych jednostkach, wprowadzona została w 2009 roku i zastosowała zasadę sankcjonowanej odpowiedzialności za tę służbę, zabierając tym funkcjonariuszom uprzywilejowany przelicznik 2,6% za rok służby i wprowadzając w jego miejsce przelicznik 0,7%. Funkcjonariusze ci zostali zatem skutecznie na podstawie prawa zabezpieczeń społecznych poddani negatywnej ocenie, za swoją służbę w jednostkach organów bezpieczeństwa PRL. Obecnie ustawa zmieniająca z grudnia 2016 roku ponownie godzi w tych emerytowanych funkcjonariuszy, nakładając na nich kolejną, znacznie obniżającą ich świadczenia, sankcję.

Zdaniem sądu pytającego budzi również wątpliwość, czy można znaleźć racjonalne i konstytucyjnie usprawiedliwione uzasadnienie dla rozróżnienia sytuacji funkcjonariuszy pełniących służbę po 31 lipca 1990 r. jedynie w oparciu o fakt, czy pełnili oni wcześniej służbę w organach bezpieczeństwa państwa. Obie grupy funkcjonariuszy po 31 lipca 1990 r. charakteryzują się bowiem tymi samymi cechami i nie ma żadnych istotnych przesłanek rozróżnienia tych grup i gorszego traktowania przez ustawodawcę jednej z nich. Ustawodawca w tym przypadku zdaje się przekraczać granice konstytucyjnie dopuszczalnego różnicowania grup adresatów - w istocie w omawianym zakresie równych.

Sąd pytający ma wątpliwości czy to zróżnicowanie odpowiada wymogom relewantności, proporcjonalności czy znajduje usprawiedliwienie konstytucyjne. Naruszenie zasady równości jest jednoczesnym naruszeniem zasady sprawiedliwości. Ubezpieczenia emerytalne powinny być wolne od ingerencji ustawodawcy podyktowanej względami politycznymi. Ustawa, w ocenie sądu pytającego, zdaje się zatem naruszać konstytucyjną zasadę równości, przy czym regulacja taka uderza w osoby niezdolne z uwagi na wiek lub stan zdrowia do wykonywania pracy zarobkowej, celem uzupełnienia utraconych świadczeń, wypracowanych na równi z funkcjonariuszami przyjętymi do służby po raz pierwszy od 1990 r.

W ocenie sądu pytającego ustawa z 2016 r. została uchwalona w sposób niezgodny z trybem procedowania, ponieważ została przyjęta w sali kolumnowej przy braku odpowiedniego kworum oraz nie przeprowadzono wobec niej prawidłowo konsultacji społecznych.

Trybunał Konstytucyjny rozpozna sprawę w pełnym składzie.
Przewodniczący składu orzekającego - prezes TK Julia Przyłębska,
I sprawozdawca - sędzia TK Justyn Piskorski,
II sprawozdawca - sędzia TK Jakub Stelina.