

WYROK
z dnia 27 stycznia 2003 r.
Sygn. akt SK 27/02*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Bohdan Zdziennicki – przewodniczący
Jerzy Ciemniewski
Marian Grzybowski
Wiesław Johann
Marian Zdyb – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącego oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego na rozprawie w dniu 27 stycznia 2003 r. skargi konstytucyjnej Ryszarda Kotona o zbadanie zgodności:

art. 39 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. Nr 61, poz. 283 ze zm.) z art. 2, art. 24, art. 31 ust. 2 i 3, art. 32 ust. 1 i 2, art. 45 ust. 1, art. 65 ust. 1 i art. 67 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 39 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. z 2002 r. Nr 207, poz. 1761) jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 2, art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i nie jest niezgodny z art. 24, art. 45 ust. 1 oraz art. 65 ust. 1 i art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

UZASADNIENIE:

I

1. Pełnomocnik Ryszarda Kotona wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie, że art. 39 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. Nr 61, poz. 283, ze zm.) jest niezgodny z art. 2, 24, 31 ust. 2 i ust. 3, 45 ust. 1, 65 ust. 1 i 67 ust. 1 Konstytucji. Skarga konstytucyjna została złożona w związku z tym, że Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie (wyrokiem z 3 grudnia 2001 r. sygn. akt II SA 2437/01) oddalił skargę Ryszarda Kotona na decyzję Ministra Sprawiedliwości z 4 czerwca 2001 r. (Nr 2381/01) w przedmiocie zwolnienia ze Służby Więziennej. Zwolnienie nastąpiło ze względu na to, że skarżący, który był funkcjonariuszem służby, nabył prawo do emerytury, z powodu osiągnięcia 30 lat wysługi emerytalnej. Zgodnie z art. 39 ust. 3 pkt 4 ustawy o Służbie Więziennej, funkcjonariusz Służby Więziennej może być w takiej sytuacji zwolniony ze służby. Dyrektor

* Sentencja została ogłoszona dnia 13 lutego 2003 r. w Dz. U. Nr 24, poz. 200.

Generalny Służby Więziennej był zatem uprawniony do podjęcia takiej decyzji w stosunku do skarżącego. Takiej regulacji skarżący zarzuca naruszenie kilku praw podmiotowych o charakterze konstytucyjnym.

Zdaniem skarżącego przepis art. 39 ust. 3 pkt 4 ustawy o Służbie Więziennej narusza konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawa zawartą w art. 2 Konstytucji. Zasada ta wymaga, aby przepisy prawne były jasne, zrozumiałe i jednoznaczne. Zdaniem skarżącego, przepis ten nie jest jednoznaczny, gdyż nie wskazuje kryteriów jego zastosowania i daje prawo organowi administracji państwowej do samoistnego, uznaniowego i nieobiektywnego stosowania prawa, prowadząc do całkowitej dowolności. Skarżony przepis, który w niezmiennym brzmieniu obowiązuje ponad 40 lat, jest reliktem legislacyjnym, niespójnym z aktualnym systemem emerytalnym, a w szczególności z ustawą z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. Nr 53, poz. 214 ze zm.; dalej ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy). Nie przewidziano w nim także żadnych zasad postępowania w sprawie zwolnienia funkcjonariusza ze służby oraz delegacji do wydania przepisu wykonawczego, określającego tryb postępowania, pozostawiając go do całkowitego uznania przełożonego funkcjonariusza.

Skarżący twierdzi także, iż został pozbawiony możliwości wykonywania pracy i zmuszony przez organ administracji państwowej do przejścia, wbrew swojej woli, na zaopatrzenie emerytalne w wieku 52 lat. Zdaniem skarżącego praca funkcjonariusza Służby Więziennej nie znajduje się pod ochroną, co jest sprzeczne z art. 24 Konstytucji.

Obowiązująca regulacja prawna uniemożliwia pozostawanie w stosunku służbowym funkcjonariuszowi prawidłowo realizującemu zadania służbowe, ale z różnych powodów, bardzo często niemerytorycznych i nieokreślonych, nieakceptowanemu przez przełożonych. Uwzględniając cele i założenia ściśle związane z funkcjonowaniem Służby Więziennej, a więc jej spójność, operatywność, dyspozycyjność i konieczność utrzymania dyscypliny, należy stwierdzić, że z samej swojej istoty wykonywanie służby nakłada w sposób konieczny daleko idące ograniczenia swobody i autonomii jednostki. Jednak ograniczenia te nigdy nie powinny wykraczać poza konieczność. Tymczasem ograniczenie możliwości pozostawania w służbie funkcjonariuszowi, jedynie z powodu uzyskania przez niego 30 letniej wysługi emerytalnej, jest ograniczeniem niekoniecznym i nie da się uzasadnić racjami związanymi z potrzebą ochrony interesu publicznego, takimi jak względy bezpieczeństwa publicznego i interes służby, co uzasadnia niezgodność skarżonego przepisu z art. 31 ust. 2 i 3 Konstytucji.

Zdaniem skarżącego art. 39 ust. 3 pkt 4 ustawy o Służbie Więziennej daje możliwość dyskryminowania w stosunkach służbowych funkcjonariuszy posiadających 30 lat wysługi emerytalnej i narusza w ten sposób zasadę równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji). Krąg osób, co do których należałoby odnieść zasadę równego traktowania obejmuje wszystkich funkcjonariuszy, którzy nabyli prawo do emerytury ze względu na 30 letnią wysługę. Tymczasem realizacja prawa zawartego w skarżonym przepisie podlega zasadniczemu różnicowaniu i zależy od nieokreślonego, subiektywnego uznania przełożonego, który decyduje w sposób indywidualny, nie podlegający jakiegokolwiek kontroli o dalszym losie funkcjonariusza.

W opinii skarżącego, pozbawiony on został należytej ochrony sądowej co narusza art. 45 Konstytucji. Sąd rozpatrywał sprawę zwolnienia skarżącego ze służby jedynie pod kątem legalności wydanej przez Ministra Sprawiedliwości decyzji. Decyzję uznano za legalną ze względu na istnienie w ustawie o Służbie Więziennej skarżonego przepisu.

Stosowanie kwestionowanego przepisu ustawy o Służbie Więziennej jest, zdaniem skarżącego, sprzeczne także z zasadami wolności wyboru i wykonywania zawodu wyrażonymi w art. 65 ust. 1 Konstytucji. Przejawia się to w tym, że zwolnienie funkcjonariusza ze służby w praktyce pozbawia go możliwości dalszego zatrudnienia w innym zawodzie i na innym stanowisku.

Zdaniem skarżącego, obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego określonego w ustawie wówczas, gdy jest niezdolny do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo lub gdy osiągnie wiek emerytalny. W przedmiotowej sprawie, skarżący nie osiągnął wieku emerytalnego, ani też nie jest chory i nie jest inwalidą, a organ administracji rządowej, wykorzystując unormowanie przepisu ustawy o Służbie Więziennej, zmusił skarżącego do korzystania z emerytury, która nie jest pełnym zabezpieczeniem społecznym przewidzianym w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, co w ocenie skarżącego jest sprzeczne z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

W uzupełnieniu skargi konstytucyjnej, pismem z 7 października 2002 r. skarżący stwierdził, że 29 czerwca 2002 r. weszła w życie ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. Nr 74, poz. 676), w której ustawodawca określił, że “funkcjonariusza można zwolnić ze służby w przypadku nabycia prawa do emerytury w pełnym wymiarze, określonego w przepisach odrębnych”. Unormowanie to jest niespójne z unormowaniem zawartym w kwestionowanym przepisie, w którym ustawodawca określił, że “funkcjonariusza można zwolnić ze służby w przypadku nabycia prawa do emerytury z tytułu osiągnięcia 30 lat wysługi emerytalnej”. Z porównania przytoczonych przepisów wynika jednoznacznie, że ochrona prawna przed zwolnieniem funkcjonariusza Służby Więziennej w przypadku nabycia prawa do emerytury jest dalece słabsza, niż ochrona przed zwolnieniem funkcjonariusza agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego bądź Agencji Wywiadu, mimo że zarówno funkcjonariusze Służby Więziennej, jak i funkcjonariusze Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu swoje uprawnienia emerytalne mają określone w tym samym akcie prawnym, tj. w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Ustawodawca dla wszystkich funkcjonariuszy wymienionych w tytule ustawy przyznał jednakową emeryturę, tzw. policyjną i wprowadził jednakowe dla wszystkich podmiotów określenie “emeryta policyjnego”. Z przepisów prawnych wynika zatem, że funkcjonariusza Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub Agencji Wywiadu można zwolnić ze służby dopiero z chwilą, gdy nabędzie on prawo do emerytury w wysokości 75% podstawy wymiaru emerytury, natomiast funkcjonariusza Służby Więziennej można zwolnić ze służby już z chwilą nabycia przez niego prawa do emerytury z tytułu osiągnięcia 30 lat wysługi emerytalnej. W praktyce oznacza to, że funkcjonariusza Służby Więziennej można zwolnić znacznie wcześniej niż osiągnie on prawo do emerytury w pełnym wymiarze, czyli w wysokości 75% podstawy jej wymiaru. Tak drastyczne, niczym nie uzasadnione zróżnicowanie praw funkcjonariuszy, podlegających jednej ustawie emerytalnej, jest szczególnie krzywdzące dla funkcjonariuszy Służby Więziennej, którym ustawodawca odmawia prawa do wysłużenia emerytury w pełnym jej wymiarze, tym bardziej że w myśl art. 41 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy wobec osób, których emerytura stanowi 75% podstawy jej wymiaru, nie stosuje się zmniejszenia emerytury w przypadku osiągania przez te osoby przychodu z działalności podlegającej obowiązkowi ubezpieczenia społecznego. Poprzez zróżnicowanie uprawnień odnośnie nabycia prawa do emerytury w pełnym wymiarze wobec funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Publicznego i Agencji Wywiadu i wobec funkcjonariuszy Służby Więziennej, doszło do ewidentnego naruszenia prawa funkcjonariuszy Służby Więziennej do równego ich traktowania przez władze publiczne. Zdaniem skarżącego, także uregulowanie uprawnień wojskowych żołnierzy zawodowych w zakresie ochrony ich przed zwolnieniem jest odmienne, bardziej korzystne – od przepisu art. 39 ust. 3 pkt. 4 ustawy o Służbie Więziennej. W art. 76 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz. U. z 1997 r. Nr 10, poz. 55, ze zm.) ustawodawca unormował bowiem, że “żołnierza zawodowego w służbie stałej, który nabył prawo do zaopatrzenia emerytalnego z tytułu wysługi lat, można zwolnić za jego pisemną zgodą z zawodowej służby wojskowej”.

Skarżący dodatkowo informuje, że pomimo iż nabył on prawo do emerytury z tytułu osiągnięcia 30 lat wysługi emerytalnej, to z chwilą zwolnienia ze Służby Więziennej posiadał emeryturę w wysokości 72,16% podstaw wymiaru.

2. Pismem z 16 października 2002 r. Prokurator Generalny przedstawił stanowisko, zgodnie z którym przepis art. 39 ust. 3 pkt 4 ustawy o Służbie Więziennej jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 2 i 3, art. 32 i art. 65 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 4 ust. 1 i art. 67 ust. 1 Konstytucji, zaś postępowanie w zakresie kontroli przepisu art. 39 ust. 3 pkt 4 ustawy o Służbie Więziennej z art. 24 Konstytucji, podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

Skarżący ze względu na podstawę zwolnienia ze służby kwestionuje jedynie ust. 3 pkt 4 art. 39 ustawy. Zdaniem Prokuratora Generalnego, nie można jednak ustosunkować się do zarzutów skargi w oderwaniu od treści całego przepisu. Jego analiza prowadzi do wniosku, że gdyby uznać zasadność skargi, co prowadziłoby do utraty mocy obowiązującej tego przepisu, uzyskanie prawa do emerytury, nawet przez funkcjonariusza w wieku zaawansowanym, nie dawałoby podstaw do zwolnienia go ze służby bez skorzystania z trybu określonego w art. 39 ust. 2 pkt 1. Tryb ten przewidziany jest, ze swej istoty do innej sytuacji.

Przepisy ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 162, poz. 1118) mają zastosowanie jedynie do tych funkcjonariuszy Służby Więziennej, którzy podjęli służbę po dacie wejścia w życie ustawy, tj. po 1 stycznia 1999 r. Zgodnie z art. 1 ust. 2 tej ustawy, warunki nabywania prawa do emerytury i rent oraz innych świadczeń przysługujących z tytułu pobierania emerytury, a także zasady ustalania tych świadczeń dla funkcjonariuszy tzw. służb mundurowych, którzy w dniu wejścia w życie wymienionej ustawy pozostawali w służbie, określają przepisy o zaopatrzeniu emerytalnym tych osób. Wprawdzie w przepisach przejściowych (art. 160) wprowadzono zmianę do ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, nie dotyczy ona jednak problematyki mającej znaczenie w niniejszej sprawie. Sposób rozwiązania stosunku służbowego dotyczy zatem funkcjonariuszy, których uprawnienia emerytalne są ściśle związane z tzw. wysługą emerytalną, a nie z wiekiem. Reguły te były znane każdemu funkcjonariuszowi podejmującemu służbę i niejednokrotnie były brane pod uwagę przy jej wyborze. Stanowiły bowiem o atrakcyjności tej służby.

Prokurator Generalny ustosunkował się także do szczegółowych zarzutów podnoszonych przez skarżącego. Nie zgodził się, że kwestionowany przepis narusza art. 2 Konstytucji z powodu niejednoznaczności, gdyż jego treść nie pozostawia żadnych wątpliwości, że jedyną przesłanką, dającą podstawę zwolnienia ze służby, jest uzyskanie prawa do emerytury w wyniku osiągnięcia 30 letniej wysługi emerytalnej.

Przepis art. 24 Konstytucji w opinii Prokuratora Generalnego zawiera deklarację i nie jest to przepis, który statuowałby określone prawa lub obowiązki obywatelskie. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, skarga do Trybunału Konstytucyjnego może być wniesiona tylko w razie łącznego spełnienia kilku warunków, między innymi naruszenia konstytucyjnej wolności lub prawa. Tymczasem art. 24 Konstytucji nakłada określone obowiązki na państwo, nie kreując po stronie obywateli żadnych praw ani wolności konstytucyjnych. Zatem w tym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, gdyż w tej części skarga nie spełnia warunków przewidzianych w art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem Prokuratora Generalnego argumentacja przedstawiona przez skarżącego jako uzasadnienie naruszenia przez zaskarżony przepis art. 31 Konstytucji, w istocie jest krytyczną oceną regulacji prawnej, która zmusza funkcjonariusza do przejścia na emeryturę z powodu zwolnienia ze służby. Zwolnienie ze służby wynika z uregulowań ustawowych, zaś powód tego

zwolnienia – przejście na emeryturę po uzyskaniu do niej uprawnień – nie może być uznany za ograniczenie jakiegokolwiek konstytucyjnie chronionego prawa. Poza tym, nie można wykluczyć, że specyfika tzw. służb mundurowych wymaga, by funkcjonariusz po stosunkowo długim okresie służby przeszedł na emeryturę. Na tę specyfikę zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny (orzeczenie z 9 czerwca 1997 r., K. 24/96, OTK ZU nr 2/1997, poz. 20) stwierdzając, że z uwagi na szczególny charakter służby ustawodawca może wprowadzić pewne ograniczenia, z czego powinien zdawać sobie sprawę funkcjonariusz, który decyduje się świadomie na podjęcie służby.

Kwestionowany przepis nie jest także niezgodny z art. 32 Konstytucji, gdyż adresatami normy prawnej są wszyscy funkcjonariusze, którzy spełniają określone w nim warunki, a więc prawo do emerytury i 30 letni okres wysługi. Wprawdzie spełnienie tych warunków nie oznacza, że zwolnienie ze służby jest obligatoryjne, jednak również w innych przypadkach określonych w art. 39 ust. 3 ustawy, zwolnienie ze służby zależy od decyzji przełożonego. Takie same rozwiązania zawierają inne przepisy dotyczące tzw. służb mundurowych (np. art. 41 ust. 2 pkt 4 ustawy o Policji), zatem uznaniowość przełożonych, jeżeli chodzi o kontynuowanie służby przez funkcjonariuszy, którzy spełniają warunki do uzyskania emerytury, nie jest regulacją wyjątkową i nie można przypisać jej naruszenia zasady równości. W przeciwnym razie gdyby nawet funkcjonariusz stracił zdolność do służby z powodu jej długotrwałości, a nie chciał skorzystać z przysługującego mu prawa do emerytury, zwolnienie z niej mogłoby nastąpić jedynie na podstawie orzeczenia lekarskiego lub uznania, że wymaga tego interes służby.

Zdaniem Prokuratora Generalnego bezpodstawny jest także zarzut naruszenia art. 45 Konstytucji. Ograniczenie bowiem kognicji NSA do rozpatrywania sprawy jedynie pod kątem legalności wydanej decyzji, nie oznacza że konstytucyjne prawo do sądu zostało naruszone. Powołany przez skarżącego art. 45 Konstytucji jako wzorzec do kontroli konstytucyjności kwestionowanego przepisu nie pozostaje w związku z treścią tego przepisu, gdyż przepis ten nie zawiera żadnych unormowań dotyczących prawa do sądu, a tym bardziej jego ograniczenia.

Kwestionowany przepis nie narusza także art. 65 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wybór miejsca pracy, zaś wyjątki od tego unormowania ma określać ustawa. Gdyby więc uznać, że kwestionowany przepis wprowadza ograniczenia, to ponieważ jest on rangi ustawowej, jedynie wykazanie, że godzą one w istotę tego prawa uzasadniałoby zarzut niekonstytucyjności badanego przepisu.

Odnosząc się do naruszenia art. 67 ust. 1 Konstytucji, Prokurator Generalny stwierdził, że prawo do zabezpieczenia społecznego – w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego – nie może być ograniczone przez przepis, który umożliwia rozwiązania stosunku służbowego z powodu uzyskania prawa do emerytury. Zachodzi nieadekwatność między regulacją, którą zawiera zaskarżony przepis, a zasadą wynikającą z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

3. Pismem z 15 stycznia 2003 r. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej wniósł o stwierdzenie, że art. 39 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. Nr 61, poz. 283 ze zm.) jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 i art. 65 ust. 1 oraz nie jest niezgodny z art. 24, art. 31 ust. 2 i 3, art. 45 ust. 1 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W uzasadnieniu stanowiska stwierdził, że kwestionowany przepis zamieszczony jest w szerszej grupie przesłanek fakultatywnego zwolnienia funkcjonariusza ze służby. Podobnego typu konstrukcje zawarte są również w innych ustawach dotyczących służb mundurowych (np. w art. 45 ust. 2 pkt 4 ustawy o Straży Granicznej, w art. 41 ust. 2 pkt 4 ustawy o Policji). Zdaniem Sejmu, zaskarżony przepis jest jasny, zrozumiały i jednoznaczny. Zawiera bowiem dwie generalne przesłanki pozwalające właściwemu organowi zwolnić funkcjonariusza ze służby, którymi są: nabycie prawa do emerytury i osiągnięcie 30 lat wysługi emerytalnej. Przesłanki te są dookreślone zarówno w ustawie o Służbie Więziennej (w art. 68 ust. 1 stwierdzającym, że

funkcjonariusz po 15 latach nabywa prawo do emerytury), jak i w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej (w art. 3 ust. 1 pkt 7 definiującym pojęcie wysługi emerytalnej). W związku z tym zarzut stwierdzający, iż przepis ten może być dowolnie stosowany, gdyż nie wskazuje kryteriów jego użycia jest nieuzasadniony. Przepis funkcjonuje w systemie prawa już 40 lat i nie można twierdzić, że zaskoczył skarżącego nagłą zmianą sytuacji prawnej. Istniał już w chwili rozpoczęcia przez niego pracy w Służbie Więziennej. Tym samym spełnia on warunek zaufania obywatela do władzy publicznej przejawiający się między innymi w stabilności stanowionego prawa (art. 2 Konstytucji). Analizując kwestionowany przepis w aspekcie jego zgodności z art. 24 Konstytucji Sejm stwierdził, że ochrona pracy w rozumieniu tego wzorca konstytucyjnego nie odnosi się bezpośrednio do czynności związanych z nawiązywaniem i rozwiązywaniem stosunków pracy. Podobnie również przytoczona przez skarżącego argumentacja nie wykazała w jaki sposób kwestionowany przepis narusza art. 31 ust. 2 i 3 Konstytucji. Przepis art. 39 ust. 3 pkt 4 ustawy o Służbie Więziennej nie pozostaje także w sprzeczności z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, gdyż nie można traktować fakultatywnego zwolnienia funkcjonariuszy ze służby w kontekście bezwzględnej ochrony w zakresie równości praw. Ponadto, rozpatrywanie konstytucyjności zaskarżonego przepisu musi uwzględniać specyfikę rozwiązań przyjętych dla wszystkich służb mundurowych. Zaskarżony przepis nie jest także niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji, gdyż sprawę zbadał niezależny i niezawisły Naczelny Sąd Administracyjny i skarżący miał zagwarantowane prawo do sądu. Sejm ustosunkowując się do oceny zgodności zaskarżonego przepisu z art. 65 ust. 1 Konstytucji stwierdził, iż Konstytucja gwarantuje wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy nie ma jednak charakteru absolutnego. W przypadku służb mundurowych, w tym Służby Więziennej, nie ma wątpliwości iż takie ograniczenia są możliwe w oparciu o kryterium bezpieczeństwa i porządku publicznego. W uzasadnieniu stanowiska Sejm stwierdził także, iż kwestionowany przepis nie jest niezgodny z art. 67 ust. 1 Konstytucji, gdyż wynika on z odrębnych pragmatyk i systemów emerytalnych służb mundurowych. Zakres tych świadczeń emerytalnych uzależniony jest od czasu pełnionej służby i innych okresów pracy zaliczonych do wysługi emerytalnej. Zaskarżony przepis jest więc nieadekwatny do zasady wyrażonej w przywołanym wzorcu konstytucyjnym.

II

Na rozprawie 27 stycznia 2003 r. przed Trybunałem Konstytucyjnym przedstawiciele uczestników postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone w pismach procesowych.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Trybunał Konstytucyjny badając zgodność art. 39 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. Nr 61, poz. 283. ze zm.) w pierwszej kolejności dokonał analizy otoczenia prawnego, w którym przepis ten funkcjonuje. Istotną kwestią w kontekście niniejszej sprawy jest wyjaśnienie podstawowych zasad i zmian w systemie emerytalo-rentowym przewidzianym dla tzw. służb mundurowych. Dopuszczalność tworzenia odrębnych systemów emerytalnych, dla określonych grup zawodowych, Trybunał analizował, m.in. w orzeczeniu z 23 września 1997 r. (K. 25/96 OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 36). Stwierdził wówczas, że odrębne, z reguły korzystniejsze zasady nabywania uprawnień emerytalo-rentowych oraz ustalania ich rozmiaru w odniesieniu do służb mundurowych są najczęściej

uzasadniane szczególnymi warunkami pełnienia służby. Wyrażają je m.in. pełna dyspozycyjność i zależność od władzy służbowej, wykonywanie zadań w nielimitowanym czasie pracy i trudnych warunkach, związanych nierzadko z bezpośrednim narażeniem życia i zdrowia (np. w czasie udziału w obronie kraju lub ochronie bezpieczeństwa obywateli), wysoka sprawność fizyczna i psychiczna wymagana w 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 w zakresie przyznawania i wysokości świadczeń dla omawianej kategorii osób były wyrazem szczególnego znaczenia przypisywanego przez państwo pełnionej przez nich służbie. Mogły 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. Jeżeli uwzględni się specyfikę ich pracy, odrębności w ich statusie ubezpieczeniowym, jako uzasadnione przesłankami rzeczowymi, nie powinny – co do zasady – budzić zastrzeżeń. Jednakże godząc się na możliwość różnicowania systemów ubezpieczenia społecznego w odniesieniu do tej grupy obywateli, należy mieć na uwadze, aby występujące odrębności nie były nadmierne, w tym znaczeniu, że pozbawione racjonalnego uzasadnienia.

Zasadniczym przesłaniem ustawy, utrzymującej odrębny system emerytalno-rentowy dla służb zmilitaryzowanych było tworzenie odpowiednich warunków do służby oraz racjonalnej polityki kadrowej, pozwalającej na takie ukształtowanie stanu osobowego, który umożliwiałby prawidłowe wykonywanie zadań w zakresie bezpieczeństwa i porządku. Odrębny system emerytalno-rentowy służb mundurowych jest przez to ważnym instrumentem polityki kadrowej oraz czynnikiem wzmacniającym dyscyplinę i dyspozycyjność funkcjonariuszy (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 lutego 2001 r., SK 14/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 31).

Kluczowe zmiany w całym systemie emerytalno-rentowym służb mundurowych wprowadzone zostały 1 stycznia 1999 r., kiedy to weszła w życie ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 162, poz. 1118 ze zm.). Zmierzały one do stworzenia stabilnego systemu emerytalno-rentowego w warunkach niekorzystnych trendów demograficznych, których konsekwencją jest wzrost liczby świadczeniobiorców przy jednoczesnym spadku liczby osób płacących składki na ubezpieczenia społeczne. U podstaw nowego normatywnego układu odniesienia leżała także wola scalenia regulacji prawnych dotyczących świadczeń emerytalno-rentowych oraz stopniowa likwidacja istniejących odrębności i przywilejów branżowych. Ustawodawca dążył do stworzenia w miarę jednolitego systemu emerytalno-rentowego, obejmującego możliwie najszerszy zakres osób, podlegających ubezpieczeniom emerytalnym i rentowym na gruncie dotychczasowych przepisów (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 czerwca 1999 r., K. 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100).

Oznaczać to musiało w gruncie rzeczy częściową likwidację istniejących odrębności w zakresie systemu emerytalno-rentowego i wieku emerytalnego. Nie mogło jednak prowadzić do pełnej unifikacji rozwiązań prawnych w tej materii. Mając to na uwadze Trybunał uznał dopuszczalność różnicowania systemów ubezpieczenia społecznego przyjmując jednocześnie, że występujące odrębności nie powinny być nadmierne i pozbawione racjonalnego uzasadnienia. Szczególne warunki pracy w konkretnym zawodzie (branży) mogą, a czasem powinny być uwzględniane przez tworzenie korzystniejszych uregulowań warunków pracy i płac, natomiast ich przeniesienie na świadczenia z ubezpieczenia społecznego (ich wymiar i formułę) powinno następować głównie za pośrednictwem podstawy wymiaru (zarobków) świadczenia (por. K. 25/96). Rozwiązania ustawowe polegające na stopniowej likwidacji odrębności systemu świadczeń emerytalno-rentowych dla pracowników Służby Więziennej i innych służb mundurowych nie przekraczają zakresu swobody ustawodawczej. Wybór odpowiedniego, ograniczonego jedynie przepisami i zasadami Konstytucji, systemu emerytalno-rentowego dla poszczególnych służb mundurowych należy do zakresu władzy dyskrecjonalnej prawodawcy.

Niewątpliwie na zakres tej władzy wpływ mają także założenia ogólnosystemowe, wynikające z aksjologicznych podstaw ukształtowanego systemu i będących ich konsekwencją standardów prawnych.

Do 1 stycznia 1999 r. funkcjonariusze Służby Więziennej oraz innych służb mundurowych podlegali odrębnej ustawie regulującej kwestie emerytalno-rentowe. Była to (a w stosunku do niektórych funkcjonariuszy – jest to nadal), zmieniająca swoją nazwę ze względu na reorganizację służb mundurowych (np. Urzędu Ochrony Państwa) ustawa z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. Nr 53, poz. 214, ze zm.). Z dniem 1 stycznia 1999 r. weszła w życie ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Zgodnie z art. 1 ust. 2 tej ustawy warunki nabywania prawa do emerytur i rent oraz innych świadczeń przysługujących z tytułu pobierania emerytury lub renty, a także zasady ustalania wysokości tych świadczeń m.in. dla osób zatrudnionych w Służbie Więziennej, którzy w dniu wejścia w życie ustawy (a więc 1 stycznia 1999 r.) pozostawali w służbie, określają przepisy o zaopatrzeniu emerytalnym tych osób. Aktualnie więc kwestie emerytalno-rentowe służb mundurowych, regulowane są przez dwa odrębne akty prawne, w zależności od tego czy służba była pełniona przed 1 stycznia 1999 r., czy też po tej dacie. Funkcjonariusze służb mundurowych, którzy pozostawali w służbie przed 1 stycznia 1999 r., podlegali i podlegają nadal przepisom ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Natomiast każdy funkcjonariusz podejmujący służbę od 1 stycznia 1999 r. podlega przepisom ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Zakres podmiotowy, jak i czasowy ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych został więc ograniczony. Ustawa ta znajduje bowiem zastosowanie do funkcjonariuszy, którzy podjęli służbę 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 nadal przepisy ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

2. Skarżący kwestionuje konstytucyjność art. 39 ust. 3 pkt 4 ustawy o Służbie Więziennej stwierdzając, że przepis ten pozostaje w sprzeczności z:

- art. 2 Konstytucji, odwołującym się do zasady sprawiedliwości społecznej obowiązującej w demokratycznym państwie prawnym;
- art. 24 Konstytucji, formułującym prawo do ochrony pracy;
- art. 31 ust. 2 i 3 Konstytucji, regulujących prawo do szanowania wolności i innych praw;
- art. 32 Konstytucji, artykułującym zasadę równości,
- art. 45 ust. 1 Konstytucji, deklarującym prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez sąd;
- art. 65 ust. 1 Konstytucji, dotyczącym prawa do wykonywania zawodu, oraz
- art. 67 ust. 1 Konstytucji, z którego skarżący wywodzi prawo do wypracowania emerytury w pełnej wysokości przewidzianej w ustawie.

Trybunał Konstytucyjny – mimo, że niektóre wskazane przez skarżącego wzorce kontroli pozostają jedynie w luźnym związku z kwestionowanym przepisem – odniósł się do wszystkich zarzutów przedstawionych w skardze konstytucyjnej.

3. Kwestionowany przepis zawarty jest w Rozdziale 3 ustawy o Służbie Więziennej, zatytułowanym “Stosunek służbowy funkcjonariuszy”. Zgodnie z treścią tego przepisu “...funkcjonariusza można zwolnić ze służby w przypadkach (...) nabycia prawa do emerytury z

tytułu osiągnięcia 30 lat wysługi emerytalnej”. Stosunek służbowy ustaje z dniem określonym w decyzji o zwolnieniu funkcjonariusza za służby (art. 39 ust. 1).

W art. 39 ustawy o Służbie Więziennej można wyróżnić sytuacje, w których funkcjonariusza zwalnia się ze służby obligatoryjnie (art. 39 ust. 2) oraz fakultatywnie (art. 39 ust. 3). Zaskarżony przepis dotyczy fakultatywnego zwolnienia funkcjonariusza Służby Więziennej ze służby. Kluczowe znaczenie ma tu swobodne (ale nie dowolne) uznanie administracyjne. Użycie w tym przepisie sformułowania “można zwolnić” oznacza, że zwolnienie ze służby na podstawie tego przepisu pozostawione zostało uznaniu administracyjnemu. Organ administracyjny, działając w granicach uznania administracyjnego, zanim podejmie rozstrzygnięcie i zadecyduje, w jakim zakresie będzie korzystać ze swojej władzy, ma obowiązek wszechstronnego zbadania stanu faktycznego sprawy w perspektywie wszystkich przepisów prawa materialnego mogących mieć zastosowanie w sprawie (por. wyrok NSA z 9 października 2001 r. II SA 1075/01, LEX nr 51033).

Art. 39 ust. 3 ustawy o Służbie Więziennej przewiduje siedem przypadków, po zaistnieniu których można zwolnić funkcjonariusza. Pośród nich można wyróżnić bardziej lub mniej dookreślone sytuacje. Pośród fakultatywnych przypadków zwolnienia ze służby, nie powinno budzić wątpliwości – ze względu na precyzyjność sformułowań – to, że funkcjonariusza można zwolnić, gdy np. zostanie powołany do innej służby państwowej (art. 39 ust. 3 pkt 3), w sytuacji likwidacji jednostki organizacyjnej lub jej reorganizacji połączonej za zmniejszeniem obsady etatowej, jeżeli przeniesienie funkcjonariusza do innej jednostki lub na niższe stanowisko służbowe nie jest możliwe (art. 39 ust. 3 pkt 6). Nie powinna także budzić wątpliwości norma zakładająca, iż funkcjonariusza można zwolnić ze służby w przypadku niewywiązania się z obowiązków służbowych w okresie odbywania służby stałej, stwierdzonego w dwóch kolejnych opiniach, między którymi upłynęło co najmniej 6 miesięcy (art. 39 ust. 3 pkt 1). Sąd administracyjny rozpoznający skargę na decyzję o zwolnieniu ze Służby Więziennej, wydaną w związku z negatywną opinią służbową, nie jest władny do kontrolowania ocen zawartych w takiej opinii, jak też sposobu opiniowania. Do kompetencji sądu należy ocena zarzutu przekroczenia granic rzeczowej lub miejscowej kompetencji organu opiniującego (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 22 lutego 1996 r., III ARN 66/95, OSNAP 1996/17/244).

W art. 39 ust. 3 ustawy o Służbie Więziennej występują także zwroty niedookreślone, mogące powodować trudności interpretacyjne. Funkcjonariusza można zwolnić np. gdy wymaga tego interes służby. Zgodnie z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z 9 października 2001 r., II SA 1075/01, LEX nr 51033) przesłanka “ważnego interesu służby” powinna zostać ustalona w sposób nie budzący wątpliwości. Przesłanka ta powinna być skonkretyzowana w każdej indywidualnej sprawie przez podanie okoliczności faktycznych składających się na taką ocenę. Służba Więzienna nie może tolerować w swoich szeregach funkcjonariusza naruszającego porządek prawny i narażającego na szwank dobre imię służby (wyrok NSA z 2 marca 2001 r., II SA 2330/00, LEX nr 51034).

Zaskarżony art. 39 ust. 3 pkt 4 ustawy należy do regulacji precyzyjnie określających sytuację, po zaistnieniu której można zwolnić funkcjonariusza Służby Więziennej. Nie można zgodzić się z poglądem, że przepis ten jest niezgodny z art. 2 Konstytucji z powodu niejednoznaczności, ponieważ jego treść nie pozostawia wątpliwości, że jedyną przesłanką dającą podstawę do zwolnienia ze służby, jest uzyskanie prawa do emerytury w wyniku osiągnięcia 30 letniej wysługi emerytalnej. Obliczenie 30 letniej wysługi emerytalnej – w świetle obowiązującego prawa – nie powinno co do zasady rodzić trudności. Nie jest bowiem możliwe dowolne jej obliczanie. Warto podkreślić, że w identycznym brzmieniu kwestionowany przepis funkcjonował już w poprzedniej ustawie z dnia 10 grudnia 1959 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. z 1984 r. Nr 29, poz. 149 ze zm.). W art. 60 ust. 2 pkt 6 ustawy z 1959 r. przewidziano możliwość zwolnienia funkcjonariusza z tytułu 30 letniej wysługi emerytalnej. W związku z tym, że przepisy te przez długi czas nie ulegały żadnej zmianie, można przyjąć, że znane były

każdemu funkcjonariuszowi podejmującemu służbę. Zgodzić należy się także z Prokuratorem Generalnym, że – siłą rzeczy – musiały być brane pod uwagę przy wyborze tej służby, gdy stanowiły o atrakcyjności służby w jednostkach Policji (wcześniej Milicji Obywatelskiej), Służby Więziennej i innych służbach w porównaniu do wszelkich innych form zatrudnienia, gdzie miały zastosowanie przepisy o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym. Niewątpliwie ustawodawca powinien unikać takich rozwiązań prawnych, gdzie wprowadza się instytucję uznania administracyjnego w okolicznościach, gdy istnieje możliwość rozwiązania problemów prawnych przy pomocy istniejących już instrumentów prawnych. W przypadku służb mundurowych są one szczególnie rozbudowane. W związku z tym dla realizacji celów ustawy można byłoby je wykorzystać. Nie zmienia to faktu, że kwestionowane rozwiązania prawne – mimo zastrzeżeń – nie dają podstaw do orzeczenia niekonstytucyjności tegoż przepisu. Argumenty, które stanowią podstawę do formułowania zarzutów, nie stanowią w istniejącym układzie odniesienia wystarczającej podstawy do przełamania domniemania konstytucyjności ustawy.

Zwrócić należy uwagę, że ustawa przewiduje także dodatkowe regulacje ochronne dla funkcjonariuszy. Zwolnienie bowiem funkcjonariusza ze służby w przypadku nabycia prawa do emerytury z tytułu osiągnięcia 30 lat wysługi emerytalnej nie może nastąpić przed upływem 12 miesięcy od dnia zaprzestania służby z powodu obłożnej choroby, chyba że funkcjonariusz pisemnie zgłosi wystąpienie ze służby (art. 41 ust. 1 ustawy o Służbie Więziennej). Ponadto, o planowanym zwolnieniu funkcjonariusza ze służby, z przyczyny określonej w kwestionowanym art. 39 ust. 3 pkt 4, uprzedza się funkcjonariusza co najmniej na 6 miesięcy przed terminem jego zwolnienia (art. 39 ust. 7 ustawy o Służbie Więziennej).

Skarżący podnosząc inne zarzuty, wskazuje też, iż w przepisach prawa nie jest znane pojęcie “30 lat wysługi emerytalnej” i 30 letnia wysługa nie stanowi żadnej granicy związanej z jakimikolwiek uprawnieniami. Tymczasem ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy definiuje – mające podstawowe znaczenie w niniejszej sprawie – pojęcia “emeryta policyjnego” i “wysługi emerytalnej”. Emerytem policyjnym jest funkcjonariusz zwolniony ze służby w Policji, Urzędzie Ochrony Państwa, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Biurze Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej lub Służbie Więziennej, który ma prawo do emerytury policyjnej (art. 3 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy). Zbiorcze pojęcie “emeryta policyjnego” obejmuje także funkcjonariuszy Służby Więziennej uprawnionych do emerytury. Pod pojęciem “wysługa emerytalna” rozumiane są “okresy służby w Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Biurze Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej lub Służbie Więziennej i im równorzędne, łącznie z okresami o których mowa w art. 14 i 16” (art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy). Z takiej definicji “wysługi emerytalnej” wynika, że jest to okres faktycznej służby (pracy) w Służbie Więziennej i innych służbach mundurowych. Do faktycznej służby zalicza się także określone w przepisach prawa dwie inne sytuacje.

Po pierwsze – emerytowi zwolnionemu ze służby, który był zatrudniony przed 1 stycznia 1999 r. w wymiarze czasu pracy nie niższym niż połowa pełnego wymiaru czasu pracy lub po 31 grudnia 1998 r. podlegał ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym – dolicza się na jego wniosek do wysługi emerytalnej okres tego zatrudnienia lub okres opłacania składek na te ubezpieczenia, o ile spełnia łącznie dwa warunki: a) jego emerytura wynosi mniej niż 75% podstawy jej wymiaru, oraz b) ukończył 55 lat życia (mężczyzna) i 50 lat życia (kobieta) albo stał się inwalidą. Okresy zatrudnienia przypadające przed 1 stycznia 1999 r. dolicza się do wysługi emerytalnej po odpowiednim ich przeliczeniu na okres zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy. Za każdy rok okresu zatrudnienia lub ubezpieczenia zaliczonego do wysługi emerytalnej emeryturę zwiększa się o 1,3% podstawy jej wymiaru (art. 14 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy).

Po drugie – funkcjonariuszom, którzy spełniają warunki do uzyskania emerytury policyjnej (15 lat służby – art. 12 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy), zalicza się do wysługi emerytalnej posiadane przed wstąpieniem do służby okresy składkowe i nieskładkowe w rozumieniu przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin. Do wysługi emerytalnej zalicza się również okresy pozbawienia wolności i odbywania kary pozbawienia wolności w przypadku gdy funkcjonariusz został uniewinniony albo przestępstwo karne zostało umorzone, w tym również warunkowo (art. 16 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy).

Emerytura policyjna wynosi 40% podstawy jej wymiaru za 15 lat służby i wzrasta z każdym rokiem powyżej tego okresu (aż do określonej ustawowo granicy) o szczegółowo określone w ustawie wskaźniki (art. 15 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy). Kwota emerytury bez uwzględnienia dodatków pielęgnacyjnych, dla sierot zupełnych, kombatanckiego i za tajne nauczanie nie może przekraczać 75% podstawy wymiaru emerytury. W przypadku zwiększenia emerytury, emerytowi, którego inwalidztwo powstało w związku ze służbą, kwota emerytury nie może przekraczać 80% podstawy wymiaru emerytury. Kwota emerytury lub renty (bez uwzględnienia dodatków) nie może być niższa od kwoty najniższej emerytury lub renty (art. 18 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy). Regulacje te w sposób wyraźny określiły więc maksymalny i minimalny poziom emerytury policyjnej. Maksymalnie kwota ta nie może przekraczać 75% podstawy wymiaru (wyjątkowo 80%), zaś minimalnie – nie może być niższa od kwoty najniższej emerytury lub renty (“cywilnej”).

Biorąc pod uwagę taki stan rzeczy stwierdzić należy, że art. 39 ust. 3 pkt 4 ustawy o Służbie Więziennej jest zgodny z art. 2 Konstytucji, ponieważ – wbrew zarzutom skarżącego – w sposób na tyle precyzyjny określa zasady nabycia prawa do emerytury policyjnej w wyniku 30-letniej wysługi emerytalnej, że nie ma podstaw do przełamania domniemania niekonstytucyjności przepisu.

4. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego zaskarżony przepis jest także zgodny z art. 31 Konstytucji. Argumentacja przedstawiona przez skarżącego – na co zwrócił uwagę Prokurator Generalny – jest w istocie krytyczną oceną regulacji prawnej, która zmusza funkcjonariusza do przejścia na emeryturę z powodu zwolnienia ze służby. Przywołany wzorzec kontroli stanowi, że każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych i nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje (art. 31 ust. 2 Konstytucji). W rozpatrywanym przypadku art. 39 ust. 3 pkt 4 ustawy o Służbie Więziennej umożliwia jedynie zwolnienie funkcjonariusza ze służby po zaistnieniu ustawowo określonej przesłanki. Przepis ten nie zmusza do pozostawania w służbie wbrew woli funkcjonariusza, ale wręcz odwrotnie – stwarza podstawę do zwolnienia ze służby po wypracowaniu 30 letniej wysługi emerytalnej. Decyzja o zwolnieniu ze służby, podobnie jak w innych przypadkach, zawartych w art. 39 ust. 3 ustawy o Służbie Więziennej, jest decyzją uznaniową. Decyzję taką uznać można za uprawnioną. Nie można bowiem abstrahować tu od faktu, że zgodnie z art. 12 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, emerytura przysługuje funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby już wtedy, gdy w dniu zwolnienia posiada 15 lat służby. Z takiego zestawienia przepisów wynika, że możliwość przejścia na emeryturę uzyskuje funkcjonariusz już po 15 latach służby, zaś sytuacja o której mowa w zaskarżonym przepisie (dwukrotnie dłuższy okres wysługi emerytalnej) może stanowić samoistną przyczynę zwolnienia funkcjonariusza i skierowania go na wypracowaną przez niego emeryturę. Zauważyć należy, że okres pozostawania w służbie takiego funkcjonariusza (30 lat wysługi emerytalnej) jest dwukrotnie dłuższy niż minimalny okres po którym przysługuje emerytura (15 lat).

Nieuprawnione są także zarzuty, które skarżący wiąże z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z treścią tegoż wzorca kontroli ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane: po pierwsze – tylko w ustawie, po drugie – tylko wtedy,

gdy są usprawiedliwione przyczynami, o których mowa w tym przepisie Konstytucji, i po trzecie – nie ograniczają istoty tych praw. Dokonując analizy zaskarżonego przepisu stwierdzić należy, że kwestionowany przepis pozostaje w zgodzie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ żadnego z tych elementów nie narusza. Po pierwsze – zwolnienie ze służby wynika z uregulowań ustawowych (ustawa o Służbie Więziennej), po drugie – przejście na emeryturę po uzyskaniu do niej uprawnień nie może być uznane za ograniczenie jakiegokolwiek konstytucyjnie chronionego prawa, po trzecie – specyfika służb mundurowych wymaga, by funkcjonariusz po stosunkowo długim okresie służby przeszedł na emeryturę, a ustawodawca może wprowadzić pewne ograniczenia, z czego powinien zdawać sobie sprawę funkcjonariusz, który decyduje się świadomie na podjęcie służby (por. orzeczenie TK z 9 czerwca 1997 r., K. 24/96, OTK ZU nr 2/1997, poz. 20).

5. Trybunał dokonał także analizy zaskarżonego przepisu z punktu widzenia jego zgodności z art. 32 Konstytucji, formułującym zasadę równości i niedyskryminacji. W dotychczasowym orzecznictwie (zob. m.in. wyrok z 12 października 2000 r., K. 1/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 185) Trybunał przyjmował, że z konstytucyjnej zasady równości wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Prawodawca nie może określać kręgu osób uprawnionych w sposób dowolny, lecz musi przyznawać dane uprawnienia wszystkim podmiotom charakteryzującym się daną cechą istotną.

W analizowanym przypadku zarzut naruszenia zasady równości jest nieuzasadniony, gdyż adresatami normy prawnej, zawartej w kwestionowanym przepisie, są wszyscy funkcjonariusze, którzy spełniają określone w nim warunki (prawo do emerytury i 30 letni okres wysługi). Prawo do emerytury policyjnej funkcjonariusz Służby Więziennej nabywa już po 15 latach służby (art. 12 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy), zaś 30 letni okres wysługi oblicza się w sposób szczegółowo określony w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Spełnienie tych warunków nie oznacza, że zwolnienie ze służby staje się obligatoryjne. Ustawodawca dopuszcza bowiem możliwość, że część funkcjonariuszy posiadających 30 letnią wysługę emerytalną będzie dalej wykonywać swoją służbę, natomiast inni zostaną zwolnieni ze służby i przejdą na emeryturę. Nie pozostaje to jednak w sprzeczności z tezą, że podmioty prawa w obrębie określonej klasy (funkcjonariusze posiadający 30 lat wysługi emerytalnej) podlegają takim samym przepisom prawa (art. 39 ust. 3 pkt 4 ustawy o Służbie Więziennej). Możliwość pozostania w służbie po tym okresie tworzy wprawdzie nową normatywną jakość, jednakże nie jest ona nieuprawniona na gruncie obowiązującej Konstytucji. To przełożony funkcjonariusza może zadecydować, biorąc pod uwagę wszelkie okoliczności sprawy, czy skorzystać z przysługującego prawa, czy też z uwagi na indywidualne cechy funkcjonariusza, pomimo przewidzianej wyraźnie prawem możliwości przejścia na emeryturę – pozostawić funkcjonariusza w służbie. Nie można mówić o naruszeniu zasady równości w przypadku, gdy przepis prawa wyraźnie wskazuje, że realizacja danego prawa może, ale nie musi nastąpić. W przeciwnym razie niemożliwe byłoby wprowadzenie do porządku prawnego przepisów kreujących jakiejkolwiek możliwości uznania administracyjnego, co prowadziłoby m.in. do nadmiernie kazuistycznego traktowania prawa a w konsekwencji do eliminowania jego wrażliwości na problemy prawne pojawiające się w rzeczywistości prawnej. Każdy układ normatywny ukształtowany w ramach obowiązującego porządku prawnego musi zachowywać przynajmniej minimalną elastyczność, dającą podstawy do rozwiązywania problemów, których ustawodawca nie jest w stanie przewidzieć.

Warto zwrócić uwagę na to, że identyczną – jak w kwestionowanym przepisie – regulację zawiera art. 41 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2000 r. Nr 101, poz. 1092 ze zm.), zgodnie z którym policjanta można zwolnić (fakultatywnie), gdy nabył prawo

do emerytury z tytułu osiągnięcia 30 lat wysługi emerytalnej. Uznaniowość przełożonych, jeżeli chodzi o kontynuowanie służby przez funkcjonariuszy, którzy spełniają warunki do uzyskania emerytury, nie jest więc regulacją wyjątkową. Możliwość dalszego zatrudnienia takiej osoby należy rozpatrywać także w kontekście tego, że kwestionowany przepis umożliwia zwolnienie funkcjonariusza któremu przysługuje prawo do emerytury, w sytuacji gdyby funkcjonariusz ten stracił zdolność do służby, a nie chciał skorzystać z przysługującego mu prawa do emerytury.

6. Nietrafiony jest – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – zarzut naruszenia przez art. 39 ust. 3 pkt 4 ustawy o Służbie Więziennej art. 45 ust. 1 Konstytucji. Prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd zapewnia możliwość zaskarżenia decyzji o zwolnieniu ze służby do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Skarżący z tego prawa skorzystał i NSA 3 grudnia 2001 r. (sygn. akt. II SA 2437/01) wydał wyrok, w którym oddalił skargę Ryszarda Kotona w przedmiocie zwolnienia ze Służby Więziennej. Sądowa kontrola decyzji uznaniowych, jaką niewątpliwie była decyzja o zwolnieniu ze służby z tytułu 30 letniej wysługi emerytalnej, była ograniczona i sprowadzała się do oceny, czy organ rozstrzygający badał sprawę w zakresie dyrektyw ustawowych, jak również, czy zebrał i rozpatrzył cały materiał dowodowy w danej sprawie (por. wyrok NSA z 30 stycznia 1996 r., SA/Wr 3095/95 niepublikowany). Ograniczenie kogencji Naczelnego Sądu Administracyjnego do rozpatrywania sprawy jedynie pod kątem legalności wydanej decyzji, nie oznacza że konstytucyjne prawo do sądu zostało naruszone. W sprawach administracyjnych konstytucyjne prawo do sądu realizowane jest przez sądownictwo administracyjne. Skoro art. 184 Konstytucji stwierdza, że Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej, to ustawy określające zakres tej kontroli mają charakter dopełniający treść art. 184, w ten sposób, aby zapewniona była realizacja prawa do sądu. Naczelny Sąd Administracyjny jest wyodrębnioną konstytucyjnie częścią władzy sądowniczej, specjalnie powołaną do sprawowania kontroli sądowniczej, której celem jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości (por. wyrok TK z 14 czerwca 1999 r., K. 11/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 97).

Zwrócić także należy uwagę na to, że art. 39 ust. 3 pkt 4 ustawy o Służbie Więziennej nie zawiera żadnych unormowań dotyczących prawa do sądu, a tym bardziej jego ograniczenia. Oznacza to, że przywołany wzorzec kontroli jest nieadekwatny do regulowanej w art. 39 ust. 3 pkt 4 materii ustawowej. W związku z tym skarżony przepis nie jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

7. Analizą treści art. 65 ust. 1 Konstytucji zajmował się Trybunał w wielu swoich dotychczasowych rozstrzygnięciach, m.in. w wyroku z 23 czerwca 1999 r. (K. 30/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 101). Stwierdzono w nim, że art. 65 ust. 1 Konstytucji formułuje tzw. pozytywny aspekt zasady wolności pracy. Następny ustęp wyraża stronę negatywną tej zasady (zakaz nakładania obowiązku pracy). Kolejne ustępy odnoszą się do poszczególnych elementów treści stosunków pracy. Zgodnie z art. 65 ust. 1 Konstytucji, każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy, zaś wyjątki określa ustawa. Kwestionowany przepis dotyczy możliwości przejścia na emeryturę po 30 letniej wysłudze emerytalnej. Związany jest zatem bezpośrednio z możliwością zakończenia pracy po przepracowaniu odpowiedniego okresu, nie zaś z możliwością wyboru i wykonywania zawodu. Z tego też powodu związek pomiędzy kwestionowanym przepisem a regulacją wynikającą z art. 65 ust. 1 Konstytucji pozostaje w bardzo odległym związku. Z przedstawionych względów kwestionowany przepis także nie jest niezgodny z art. 65 ust. 1 Konstytucji.

8. Skarżący kwestionuje także zgodność art. 39 ust. 3 pkt 4 ustawy o Służbie Więziennej z art. 67 ust. 1 Konstytucji. Relacja pomiędzy zaskarżonym przepisem a tak określonym

wzorcem kontroli, pozostaje w luźnym związku. Zgodnie z art. 67 ust. 1 Konstytucji, obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego, a zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa. Z przepisu tego nie wynikają wyrażnie prawa podmiotowe zainteresowanych. Regulacja ta stanowi przede wszystkim o kierunku polityki państwa i jest adresowana głównie do jego organów – w tym prawodawczych. Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. wprowadziła istotne zmiany w regulacji praw socjalnych. Obowiązująca ustawa zasadnicza nie zawiera przepisu nakazującego realizację konkretnej linii rozwoju prawa do ubezpieczenia społecznego. Art. 67 ust. 1 zd. 1 gwarantuje obywatelom prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zgodnie z art. 67 ust. 1 zd. 2 prawodawca konstytucyjny pozostawia określenie zakresu i form zabezpieczenia społecznego ustawie zwykłej. Konstytucja akcentuje w ten sposób dość wyraźnie szeroką swobodę parlamentu w zakresie urzeczywistniania prawa do zabezpieczenia społecznego. Do ustawodawcy należy wybór rozwiązań, które uważa za optymalne z punktu widzenia potrzeb obywateli oraz wymogów rozwoju gospodarczego kraju. Swoboda wyboru nie jest jednak nieograniczona. Określając zakres prawa do zabezpieczenia społecznego, ustawa nie może naruszyć istoty tego prawa. Ustawodawca nie dysponuje zatem pełną swobodą, ani przy ustalaniu kręgu osób uprawnionych do nabycia świadczeń emerytalno-rentowych, ani przy ustalaniu treści i wysokości świadczeń. Określając sposób ustalania wysokości świadczeń, ustawa musi zagwarantować osobom uprawnionym świadczenia odpowiadające minimum życiowemu, tak aby umożliwić im zaspokojenie podstawowych potrzeb. Art. 67 ust. 1 stanowi niewątpliwie istotny argument za ograniczeniem stosowania zasady ochrony praw nabytych do ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych. Prawodawca może jednak ingerować w ekspektatywy, które nie mają takiego charakteru pod warunkiem, że nie naruszy istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. Prawo ustawodawcy do określania zakresu zabezpieczenia społecznego obejmuje w szczególności prawo do wyznaczenia wieku emerytalnego wewnątrz pewnego przedziału czasowego, którego granice wyznacza istota prawa do emerytury (por. wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., K. 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100). W takim stanie rzeczy kwestionowany przepis nie jest niezgodny z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

9. Art. 24 Konstytucji stanowi, że praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej i Państwo sprawuje nadzór nad warunkami wykonywania pracy. Przepis ten zawiera deklarację obejmując swoją ochroną warunki, zakres i treść świadczenia i przyjmowania pracy w ramach zarówno stosunku pracy, jak również świadczenia pracy, które odbywa się w obrębie stosunków cywilnoprawnych oraz innego rodzaju zatrudnienia (zob. *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.* pod red. J. Bocia, Wrocław 1998, s. 61). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego kwestionowany przepis nie jest niezgodny z art. 24 Konstytucji. Dotyczy bowiem możliwości przejścia na emeryturę po stosunkowo długim okresie wykonywania odpowiedzialnej pracy w strukturach Służby Więziennej. Praca ta, poprzez odpowiednie regulacje prawne zawarte w ustawie o Służbie Więziennej jest chroniona i Państwo sprawuje nadzór nad warunkami jej wykonywania. Umożliwienie zaś przejścia na zabezpieczenie społeczne już po 15 latach służby a także możliwość zwolnienia funkcjonariusza po 30 letniej wysłudze emerytalnej – o której mowa w kwestionowanym przepisie – stanowi o uprzywilejowanej regulacji prawnej związanej ze specyfiką trudnej pracy wykonywanej przez funkcjonariuszy Służby Więziennej.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.