

46/3/A/2008

WYROK

z dnia 29 kwietnia 2008 r.

Sygn. akt P 38/06*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Maria Gintowt-Jankowicz – przewodniczący

Adam Jamróz

Teresa Liszcz – sprawozdawca

Mirosław Wyrzykowski

Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem sądu przedstawiającego pytanie prawne, Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 29 kwietnia 2008 r., pytania prawnego Sądu Apelacyjnego w Warszawie:

czy art. 10 ustawy 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. z 2004 r. Nr 8, poz. 67, ze zm.), w zakresie stwierdzającym, iż prawo do zaopatrzenia emerytalnego nie przysługuje funkcjonariuszowi, który został skazany prawomocnym wyrokiem sądu na karę dodatkową pozbawienia praw publicznych za przestępstwo, które zostało popełnione przed zwolnieniem ze służby, jest zgodny z określonym w art. 67 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej prawem do zabezpieczenia społecznego i art. 31 ust. 3 Konstytucji stwierdzającym, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw nie mogą naruszać ich istoty,

o r z e k a:

Art. 10 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, Nr 121, poz. 1264 i Nr 191, poz. 1954, z 2005 r. Nr 10, poz. 65, Nr 90, poz. 757 i Nr 130, poz. 1085, z 2006 r. Nr 104, poz. 708 i 711, z 2007 r. Nr 82, poz. 558 oraz z 2008 r. Nr 66, poz. 409), w brzmieniu obowiązującym do dnia 10 czerwca 2007 r., jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

* Sentencja została ogłoszona dnia 15 maja 2008 r. w Dz. U. Nr 84, poz. 516.

I

1. Postanowieniem z 27 lipca 2006 r., sygn. akt III AUa 382/06, Sąd Apelacyjny – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu następujące pytanie prawne: „Czy przepis art. 10 ustawy 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. z 2004 r. Nr 8, poz. 67, ze zm.; dalej: ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy albo u.z.e.f.), w zakresie stwierdzającym, iż prawo do zaopatrzenia emerytalnego nie przysługuje funkcjonariuszowi, który został skazany prawomocnym wyrokiem sądu na karę dodatkową pozbawienia praw publicznych za przestępstwo, które zostało popełnione przed zwolnieniem ze służby, jest zgodny z określonym w art. 67 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej prawem do zabezpieczenia społecznego i czy jest zgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji stwierdzającym, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw nie mogą naruszać ich istoty?”

Wątpliwość co do konstytucyjności powołanego przepisu powstała przy rozpoznawaniu apelacji od wyroku Sądu Okręgowego – Sądu Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie z 8 lutego 2006 r., którym zostało oddalone odwołanie Bronisława H. od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z 4 sierpnia 1997 r. o wstrzymaniu wypłaty emerytury policyjnej. Powodem wydania takiej decyzji było popełnienie przez Bronisława H., w dniu 3 lutego 1995 r., przestępstwa z art. 148 § 1 i art. 166 k.k. w związku z art. 58 k.k., za które został skazany wyrokiem Sądu Wojewódzkiego w Tarnobrzegu z 27 czerwca 1997 r. i w związku z którym został zwolniony ze służby w Policji z dniem 7 lutego 1995 r.

W opinii pytającego sądu, przepis art. 10 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy wprowadza dodatkową, nieprzewidzianą w art. 40 § 1 k.k. (który stanowi jego zdaniem zamknięty katalog sankcji) dolegliwość, związaną z wymierzeniem kary pozbawienia praw publicznych. W kontekście art. 67 i art. 31 ust. 3 Konstytucji sąd podkreślił, że ustawy zwykłe – w tym wypadku normujące zasady zabezpieczenia społecznego – nie mogą naruszać istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. Tymczasem tak należy ocenić bezterminowe, bezwzględne i ostateczne ograniczenie prawa do emerytury przewidziane w zakwestionowanym przepisie, które dodatkowo nie znajduje – w opinii pytającego sądu – racjonalnego uzasadnienia. Brak w szczególności możliwości ponownego ustalenia prawa do policyjnego zaopatrzenia emerytalnego po zakończeniu okresu pozbawienia praw publicznych, czy też zwolnieniu skazanego z odbycia reszty kary. Mimo istnienia prawnej możliwości, znikome są też szanse objęcia takiej osoby powszechnym systemem ubezpieczenia społecznego. Zdaniem sądu, emerytura policyjna nie może być traktowana jako szczególnego rodzaju przywilej służb mundurowych, którego utratę powoduje pozbawienie praw publicznych.

2. W piśmie z 4 czerwca 2007 r. stanowisko zajął Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, wnosząc o stwierdzenie, że przepis art. 10 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, 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.) jest zgodny z art. 31 ust. 3 oraz art. 67 Konstytucji.

Marszałek Sejmu podkreślił, że prawodawca konstytucyjny pozostawił parlamentowi szeroką swobodę działania, powierzając mu określenie zakresu i form prawa

do zabezpieczenia społecznego – naturalnie z uwzględnieniem innych konstytucyjnie chronionych wartości. Marszałek Sejmu wskazał, iż zadaniem systemu zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych jest ukształtowanie odpowiednich warunków służby i polityki kadrowej, a także skonstruowanie instrumentów, które skutecznie pozwalałyby na wzmocnienie dyscypliny oraz dyspozycyjności funkcjonariuszy. Wbrew twierdzeniu pytającego sądu, tzw. emerytura policyjna stanowi – co prawda uzasadniony – przywilej służb mundurowych. Zarówno wymienione względy, jak i realizacja interesu ogólnospołecznego przemawiają za celowością regulacji zawartej w art. 10 u.z.e.f. Wśród wielu szczególnych wymagań, jakie stawia się funkcjonariuszom służb mundurowych, poczesne miejsce ma obowiązek przestrzegania prawa. Zakwestionowany przepis stanowi zaś dodatkową konsekwencję sprzeniewierzenia się służbie, którego państwo – ze względu na jej szczególny charakter – nie może tolerować. Nie narusza on przy tym istoty prawa gwarantowanego w art. 67 Konstytucji; pozbawienie prawa do zaopatrzenia emerytalnego przysługującego na podstawie u.z.e.f. nie wyklucza bowiem możliwości korzystania z prawa do świadczeń emerytalnych na zasadach ogólnych.

3. Pismem z 28 września 2007 r. (znak: PR II 850/128/06) stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny. Uznał, że art. 10 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67, ze zm.), w zakresie, w jakim stanowi, że prawo do zaopatrzenia emerytalnego nie przysługuje funkcjonariuszowi, który został skazany prawomocnym wyrokiem sądu na karę dodatkową pozbawienia praw publicznych za przestępstwo popełnione przed zwolnieniem ze służby, w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zmianie ustawy o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 82, poz. 558), jest zgodny z art. 67 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Prokurator Generalny podkreślił, że ustawodawcy zwykłemu przysługuje swoboda realizacji praw socjalnych wymienionych w art. 67 ust. 1 Konstytucji, a to znaczy, że z powołanej normy nie wynika prawo do konkretnego świadczenia po osiągnięciu wieku emerytalnego, w tym do emerytury policyjnej. Powołując się na dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego podkreślił, że do stanowienia ustaw określających zakres prawa do zabezpieczenia społecznego nie ma zastosowania art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wbrew opinii pytającego sądu, Prokurator Generalny podniósł, że system zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych stanowi szczególnego rodzaju ustawowy przywilej, uzasadniony nie tylko szczególnymi warunkami pełnienia służby, ale i znaczeniem, jakie państwo jej przypisuje. Orzeczenie przez sąd kary dodatkowej pozbawienia praw publicznych pozwala stwierdzić, że funkcjonariusz sprzeniewierzył się podstawowemu celowi, dla którego Policja została utworzona – służenia społeczeństwu. Dlatego też rozwiązanie wprowadzone w art. 10 u.z.e.f. nie może być uznane za arbitralne ani sprzeczne z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi. Funkcjonariusze służb mundurowych, którzy nie są uprawnieni do zaopatrzenia z systemów odrębnych, mogą zostać włączeni do systemu powszechnego na zasadach określonych dla ogółu potencjalnych ubezpieczonych przez przepisy ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353, ze zm.; dalej: u.e.r. z FUS albo ustawa o emeryturach i rentach z FUS). Okresy służby w Policji osób, które pełniły ją przed 1 stycznia 1999 r., ale

nie nabyły prawa do emerytury policyjnej, np. z powodu rozwiązania stosunku służbowego, są zaliczane do okresów składkowych w rozumieniu ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

II

Na rozprawie w dniu 29 kwietnia 2008 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte na piśmie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zaskarżony przepis oraz istota problemu konstytucyjnego.

1.1. W *petitum* pytania prawnego pytający sąd wskazał jako przedmiot kontroli przepisy art. 10 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 lub u.z.e.f.). Przepis ten, w brzmieniu obowiązującym w czasie miarodajnym dla oceny sprawy zawisłej przed pytającym sądem, stanowił: „Prawo do zaopatrzenia emerytalnego na podstawie ustawy nie przysługuje funkcjonariuszowi, który został skazany prawomocnym wyrokiem sądu na karę dodatkową pozbawienia praw publicznych za przestępstwo, które zostało popełnione przed zwolnieniem ze służby”.

1.2. Problem przedstawiony przez pytający sąd sprowadza się do oceny konstytucyjności rozwiązania, które pozbawia osobę skazaną prawomocnym wyrokiem na karę dodatkową (aktualnie – środek karny) pozbawienia praw publicznych możliwości pobierania emerytury bądź renty, przewidzianych w przepisach szczególnej ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, z punktu widzenia prawa do zabezpieczenia społecznego (art. 67 Konstytucji) i zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). W opinii sądu, rozwiązanie takie – przez swój bezwzględny i ostateczny charakter – godzi w istotę prawa do zabezpieczenia społecznego bez dostatecznego, racjonalnego uzasadnienia. Chociaż pytający sąd wzmiankuje o wątpliwościach, jakie może nasuwać kwestionowany przepis z punktu widzenia innych wzorców kontroli, nie stawia tego typu zarzutów w *petitum* postanowienia ani też nie uzasadnia ich szerzej w jego uzasadnieniu. Ponadto, mimo że w *petitum* pytania prawnego wskazano jako wzorzec kontroli cały art. 67 Konstytucji, w świetle przytoczonej argumentacji nie ulega wątpliwości, że istota problemu sprowadza się do oceny art. 10 u.z.e.f. z punktu widzenia prawa do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na osiągnięcie wieku emerytalnego (art. 67 ust. 1 Konstytucji).

1.3. Dla oceny dopuszczalności rozpoznania pytania prawnego nie ma znaczenia zmiana zakwestionowanego przepisu, dokonana mocą art. 4 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zmianie ustawy o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 82, poz. 558; dalej: ustawa zmieniająca). Z dniem 11 czerwca 2007 r. zakwestionowany przepis uzyskał brzmienie następujące:

„1. Prawo do zaopatrzenia emerytalnego na podstawie ustawy nie przysługuje funkcjonariuszowi, który został skazany prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne lub przestępstwo skarbowe umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego, popełnione w związku z wykonywaniem czynności służbowych i w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, albo za przestępstwo określone w art. 258 Kodeksu karnego lub wobec którego orzeczono prawomocnie środek karny pozbawienia praw publicznych za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, które zostało popełnione przed zwolnieniem ze służby.

2. Skazanie emeryta policyjnego albo rencisty policyjnego prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne lub przestępstwo skarbowe umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego, popełnione w związku z wykonywaniem czynności służbowych i w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, albo za przestępstwo określone w art. 258 Kodeksu karnego lub wobec którego orzeczono prawomocnie środek karny pozbawienia praw publicznych za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe popełnione przed zwolnieniem ze służby, powoduje utratę prawa do zaopatrzenia emerytalnego na podstawie ustawy.

3. O skazaniu emeryta lub rencisty wyrokiem, o którym mowa w ust. 2, prezes sądu zawiadamia, w terminie 7 dni od dnia uprawomocnienia się wyroku, organ właściwy w sprawach zaopatrzenia emerytalnego.

4. W przypadku, o którym mowa w ust. 2, emeryt albo rencista nabywa prawo do świadczeń pieniężnych z ubezpieczenia emerytalnego i rentowych, jeżeli spełnia warunki określone w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353, ze zm.).

5. Przy ustalaniu prawa do świadczeń pieniężnych z ubezpieczenia emerytalnego i rentowych osoby, o której mowa w ust. 1 lub 2, która osiągnęła wiek emerytalny wynoszący co najmniej 60 lat dla kobiet i co najmniej 65 lat dla mężczyzn, uwzględnia się również okresy pobierania emerytury lub renty inwalidzkiej, jeżeli okresy składkowe i nieskładkowe ustalone na zasadach określonych w art. 5-7 i 10 ustawy, o której mowa w ust. 4, są krótsze od okresu wymaganego do przyznania tych świadczeń”.

Jak trafnie wywodzi Prokurator Generalny, zasadnicza treść normatywna art. 10 u.z.e.f., która legła u podstaw wątpliwości konstytucyjnych pytającego sądu, nie została zmieniona. Można co najwyżej stwierdzić, że zakres hipotezy kwestionowanego przepisu został rozszerzony. Ponadto treść regulacji intertemporalnej, zawartej w art. 12 ustawy zmieniającej, przesądza o tym, że zakwestionowany przepis art. 10 u.z.e.f. w dotychczasowym brzmieniu może być nadal stosowany. Nowe brzmienie przepisu należy uwzględnić wówczas, gdy funkcjonariusz został skazany prawomocnym wyrokiem sądu, w szczególności gdy orzeczono wobec niego prawomocnie środek karny pozbawienia praw publicznych po dniu wejścia w życie ustawy zmieniającej. Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest zatem art. 10 u.z.e.f. w brzmieniu sprzed 11 czerwca 2007 r. Ponieważ jednak norma wynikająca z tego przepisu została powtórzona w art. 10 ust. 1 u.z.e.f. w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą, rozważania Trybunału pozostają aktualne także na tle obowiązującego stanu prawnego.

2. Wykładnia zakwestionowanego przepisu i kontekst normatywny.

2.1. Zgodnie z zakwestionowanym przepisem art. 10 u.z.e.f., „prawo do zaopatrzenia emerytalnego na podstawie ustawy nie przysługuje funkcjonariuszowi, który został skazany prawomocnym wyrokiem sądu na karę dodatkową pozbawienia praw publicznych za przestępstwo, które zostało popełnione przed zwolnieniem ze służby”. Wykładnia powołanego przepisu nie nastrocza większych trudności. Po pierwsze – wprowadza on bezwzględną przesłankę negatywną, uniemożliwiającą uzyskanie prawa do świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego (tj. do uzyskania emerytury lub renty) w reżimie właściwym dla służb mundurowych, a w razie wcześniejszego nabycia prawa do takich świadczeń – skutkującą jego utratą i wstrzymaniem wypłaty świadczeń. Po drugie – zdarzeniem powodującym opisane skutki jest prawomocne skazanie funkcjonariusza na karę dodatkową (obecnie – środek karny) pozbawienia praw publicznych za przestępstwo popełnione przed zwolnieniem ze służby. To znaczy, że świadczenia emerytalno-rentowe otrzymywane przez byłego funkcjonariusza, który spełnia inne wymogi ustawowe warunkujące nabycie prawa do takich świadczeń, aż do momentu uprawomocnienia się wyroku skazującego, orzekającego wymieniony środek karny, są traktowane jako należne. Po trzecie – analizowana regulacja dotyczy wyłącznie świadczeń emerytalno-rentowych wypłacanych ze szczególnego systemu zaopatrzenia funkcjonariuszy służb mundurowych; poza jej zakresem pozostaje natomiast sytuacja prawna byłego funkcjonariusza w kontekście możliwości uzyskania świadczeń emerytalno-rentowych z systemu ubezpieczeń społecznych, po spełnieniu ustawowo określonych przesłanek (zob. poniżej, pkt 3 część III uzasadnienia).

2.2. Wobec powołanej przez pytający sąd argumentacji, bliższej uwagi wymaga podstawowy element hipotezy zakwestionowanego przepisu, tj. przesłanka skazania na karę dodatkową (środek karny) pozbawienia praw publicznych i jej relacja do określonych ustawowo kwalifikacji osób pełniących służbę w formacjach mundurowych.

Zgodnie z art. 39 k.k. z 1969 r. (ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. – Kodeks karny; Dz. U. Nr 13, poz. 94, ze zm.), kara dodatkowa pozbawienia praw publicznych obejmowała utratę czynnego i biernego prawa wyborczego do Sejmu i rad narodowych, utratę prawa do udziału w wymiarze sprawiedliwości oraz do pełnienia funkcji związanych ze szczególną odpowiedzialnością w organach i instytucjach państwowych oraz w organizacjach społecznych, jak również utratę posiadanego stopnia wojskowego i powrót do stopnia szeregowego; pozbawienie praw publicznych obejmowało ponadto utratę orderów, odznaczeń i tytułów honorowych oraz utratę zdolności do ich uzyskania w okresie trwania pozbawienia praw. W myśl art. 40 § 1 i 2 k.k. z 1969 r., sąd orzekał wskazaną karę dodatkową obligatoryjnie w razie skazania za zbrodnię (przy czym w świetle art. 5 § 3 oraz art. 6 k.k. z 1969 r. zbrodniami były czyny zabronione, popełnione z winy umyślnej, zagrożone karą pozbawienia wolności na czas nie krótszy niż 3 lata lub karą surowszą, a fakultatywnie – w razie skazania na karę pozbawienia wolności na czas nie krótszy od roku za inne przestępstwo popełnione z niskich pobudek. Zgodnie z wyrokiem SN z 16 listopada 1973 r., sygn. akt II KR 158/73 (OSNKW 1974, nr 4, poz. 63), „Działanie z niskich pobudek występuje z reguły w sytuacji, w której sprawca dopuszcza się przestępstwa w zamiarze bezpośrednim, przejawiając nienawiść lub chęć poniżenia drugiego człowieka, albo dążąc do zaspokojenia swoich zachcianek czy wzbogacenia się bez względu na krzywdę, którą wyrządza dobru społecznemu lub jednostce. W wypadku gdy sprawca nie działa w zamiarze bezpośrednim, a jedynie przewiduje i godzi się z możliwością popełnienia przestępstwa, można ewentualnie dopatrzeć się niskich pobudek w szczególnych okolicznościach łączących się ze sposobem działania sprawcy”.

Zgodnie z obecnie obowiązującym art. 40 § 2 k.k. z 1997 r., sąd może orzec środek karny pozbawienia praw publicznych w razie skazania na karę pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3 za przestępstwo popełnione w wyniku motywacji zasługującej na szczególne potępienie. Pojęcie „motywacja zasługująca na szczególne potępienie” jest interpretowane podobnie jak utrwalone we wcześniejszej literaturze i orzecznictwie pojęcie „niska pobudka” (zob. J. Kulesza, *Glosa do wyroku sądu apelacyjnego z 27 kwietnia 1999 r., II AKa 12/99*, „Palestra” nr 4/2000, s. 295-299; nieco inaczej: A. Marek, *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2006, wyd. III, s. 104-105 oraz wyrok SA w Krakowie z 21 marca 2002 r., sygn. akt II AKa 47/02, KZS nr 4/2002, poz. 23, wedle którego określenie „motywacja zasługująca na szczególne potępienie” ma węższy zakres znaczeniowy w stosunku do dawnego określenia „niskie pobudki” z art. 40 § 2 k.k. z 1969 r.). W każdym razie są to pobudki godne pogardy, odrażające, powszechnie nieakceptowalne. Najczęściej będzie tu chodzić o chęć zemsty, wzbogacenia się za wszelką cenę, poniżenie kogoś, naruszenie jego godności osobistej itp. (zob. M. Szewczyk, [w:] G. Bogdan, Z. Cwiakalski, P. Kardas, J. Majewski, J. Raglewski, M. Szewczyk, W. Wróbel, A. Zoll, *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, t. I, Warszawa 2007, s. 571; M. Budyn, *Motywacja zasługująca na szczególne potępienie (próba analizy)*, „Prokuratura i Prawo” nr 9/2000, s. 23; J. Lachowski, *Pozbawienie praw publicznych w kodeksie karnym*, „Prokuratura i Prawo” nr 10/2003, s. 51). W orzecznictwie podkreśla się, że motywacja zasługująca na szczególne potępienie to motywacja, która w rozumieniu powszechnym jest jaskrawo naganna, wywołuje silne reakcje repulsywne w społeczeństwie, takie jak oburzenie, gniew (zob. wyrok SA w Krakowie z 16 stycznia 2002 r., sygn. akt II AKa 308/01, KZS nr 2/2002, poz. 32). Oznacza ona działanie z motywów zasługujących na szczególne napiętnowanie, a więc ocenianych wyjątkowo negatywnie (zob. wyrok SA w Lublinie z 27 kwietnia 1999 r., sygn. akt II AKa 12/99, OSP nr 9/2000, poz. 127).

W literaturze wskazuje się, że środek karny (dawniej: kara dodatkowa) pozbawienia praw publicznych ma wyraźnie represyjny charakter i powinien być reakcją na zachowanie się sprawcy powodujące utratę zaufania publicznego, prestiżu i autorytetu, którymi powinien się charakteryzować człowiek prawa takie posiadający. U podstaw orzeczenia tego środka leży zatem negatywna ocena zachowania się sprawcy, jako postępowania sprzecznego z elementarnymi zasadami porządku prawnego i przyjętymi w danym społeczeństwie wzorcami moralnymi. Z uwagi na znaczną represyjność środka karnego w postaci pozbawienia praw publicznych oraz wysoki wymiar kary pozbawienia wolności, której orzeczenie tego środka zawsze towarzyszy, niedopuszczalne jest orzekanie go w sposób „automatyczny” w każdym przypadku stwierdzenia, że przestępstwo popełnione przez sprawcę było popełnione w wyniku motywacji zasługującej na szczególne potępienie. Niezbędne jest każdorazowe wskazanie motywów, jakimi kierował się sąd, uznając, że wymierzenie tego środka karnego jest celowe i uzasadnione z punktu widzenia dyrektyw określonych w art. 53 k.k. (zob. M. Szewczyk, [w:] G. Bogdan, Z. Cwiakalski, P. Kardas, J. Majewski, J. Raglewski, M. Szewczyk, W. Wróbel, A. Zoll, *Kodeks...*, *op.cit.*, s. 571-572; J. Szumski, [w:] O. Górniok, S. Hoc, M. Kalitowski, S. Przyjemski, Z. Sienkiewicz, J. Szumski, L. Tyszkiewicz, A. Wąsek, *Kodeks karny. Komentarz*, t. I, Gdańsk 2005, s. 463). Należy zawsze mieć na uwadze, że orzeczenie środka karnego w postaci pozbawienia skazanego praw publicznych, nawet przy zaistnieniu przesłanek wymienionych w § 2, ma charakter fakultatywny.

Podstawowe i bezpośrednie konsekwencje wymierzenia środka karnego pozbawienia praw publicznych wskazuje art. 40 § 1 k.k. Są to: utrata czynnego i biernego prawa wyborczego do organów władzy publicznej, organów samorządu zawodowego lub gospodarczego, utrata prawa do udziału w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości oraz do pełnienia funkcji w organach i instytucjach państwowych i samorządu terytorialnego lub

zawodowego, jak również utrata posiadanego stopnia wojskowego i powrót do stopnia szeregowego; utrata orderów, odznaczeń i tytułów honorowych oraz zdolności do ich uzyskania w okresie trwania pozbawienia praw.

Nie znaczy to jednak, że powołany przepis zawiera zamkniętą listę wszelkich negatywnych konsekwencji związanych ze skazaniem określonej osoby i zastosowaniem wobec niej analizowanego środka. Przepis art. 40 § 1 k.k. ma bowiem charakter ogólny i stosuje się do wszystkich potencjalnych adresatów. W sytuacjach szczególnych – a do takich należy z pewnością pełnienie służby w formacjach mundurowych – ustawodawca może wiązać z tym faktem dodatkowe skutki, także oznaczające pewne dolegliwości dla skazanego. Tytułem przykładu można wskazać przede wszystkim art. 60 Konstytucji, zgodnie z którym prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach mają jedynie obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych, oraz art. 62 ust. 2 Konstytucji, stanowiący, że osoba, którą prawomocne orzeczenie sądowe pozbawiło praw publicznych, nie ma prawa do udziału w referendum oraz prawa wybierania; zob. także art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o referendum (Dz. U. Nr 99, poz. 487, ze zm.) oraz art. 3 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. Nr 88, poz. 985, ze zm.). W kontekście rozpatrywanej sprawy istotne znaczenie mają także – wymienione tylko przykładowo – przepisy art. 25 ust. 1 i art. 41 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277, ze zm.), zgodnie z którymi służbę w Policji może pełnić obywatel polski o (m.in.) nieposzlakowanej opinii, niekarany i korzystający z pełni praw publicznych, zaś w każdym przypadku skazania prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego policjanta obligatoryjnie zwalnia się ze służby; art. 25 ust. 1 pkt 3 i 7 ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2004 r. Nr 156, poz. 1641, ze zm.), w myśl których funkcjonariusza celnego zwalnia się ze służby w wypadku skazania prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo popełnione umyślnie lub prawomocnego orzeczenia utraty praw publicznych; art. 4 pkt 2 i art. 40 pkt 5 ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 170, poz. 1218, ze zm.), przewidujący wymóg posiadania pełni praw publicznych jako warunek ubiegania się o stanowisko w służbie cywilnej oraz wygaśnięcie stosunku pracy urzędnika służby cywilnej w razie prawomocnego orzeczenia utraty praw publicznych.

Innymi przykładami negatywnych konsekwencji wiążących się z orzeczeniem środka karnego pozbawienia praw publicznych mogą być przepisy: art. 95 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 65, poz. 385, ze zm.), według którego w razie prawomocnego orzeczenia utraty praw publicznych wygasa z mocy samego prawa stosunek pracy z mianowanym nauczycielem akademickim; art. 72 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1058, ze zm.), według którego prawomocne orzeczenie o pozbawieniu praw publicznych powoduje skreślenie skazanego z listy adwokatów; art. 148 k.r.o., na mocy którego osoba, wobec której orzeczono pozbawienie praw publicznych, nie może pełnić funkcji opiekuna prawnego. Regulację identyczną z zakwestionowaną normą zawiera wreszcie przepis art. 10 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2002 r. Nr 11, poz. 108, ze zm.). Konieczne jest jedynie to, aby te dodatkowe, negatywne konsekwencje były racjonalnie uzasadnione i nie stanowiły nieproporcjonalnej ingerencji w inne, konstytucyjnie chronione prawa lub wolności.

3. Ocena zarzutu niezgodności art. 10 u.z.e.f. z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

3.1. Zgodnie z art. 67 ust. 1 zdaniem pierwszym Konstytucji, obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zdanie drugie powołanego przepisu stanowi natomiast, że zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa. Pojęcie zabezpieczenia społecznego jest pojmowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jako system urządzeń i świadczeń służących zaspokojeniu usprawiedliwionych potrzeb obywateli, którzy utracili zdolność do pracy lub doznali ograniczenia tej zdolności, albo zostali obciążeni nadmiernie kosztami utrzymania rodziny (zob. orzeczenie TK z 19 listopada 1996 r., sygn. K. 7/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 49, s. 416). Do istoty prawa do zabezpieczenia społecznego należy ochrona obywateli w razie wystąpienia określonego ryzyka ubezpieczeniowego, powodującego całkowitą lub częściową utratę możliwości samodzielnego utrzymania się (zob. wyrok TK z 7 lutego 2006 r., sygn. SK 45/04, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 15) albo polegającego na osiągnięciu określonego wieku emerytalnego. Odrębnym zagadnieniem jest ocena zakresu swobody ustawodawcy w sferze kształtowania przesłanek nabywania i utraty prawa do emerytury oraz jej zakresu.

Zgodnie z ustabilizowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, postanowienie art. 67 ust. 1 Konstytucji stanowi podstawę do rozróżnienia: 1) minimalnego zakresu prawa do zabezpieczenia społecznego, odpowiadającego konstytucyjnej istocie tego prawa, który ustawodawca ma obowiązek zagwarantować, oraz 2) sfery uprawnień zagwarantowanych przez ustawę i wykraczających poza konstytucyjną istotę rozważanego prawa. W pierwszym wypadku ustawodawca ma znacznie mniejszy stopień swobody przy wprowadzaniu zmian do systemu prawnego; nowe rozwiązania prawne nie mogą bowiem naruszać konstytucyjnej istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. W drugim wypadku ustawodawca może – co do zasady – znieść uprawnienia wykraczające poza konstytucyjną istotę prawa do zabezpieczenia społecznego. W każdym wypadku zmiany te powinny jednak być dokonywane przy poszanowaniu pozostałych zasad i norm konstytucyjnych, wyznaczających granice swobody prawodawcy wprowadzania zmian do systemu prawnego, a w szczególności zasady ochrony zaufania jednostki do państwa, zasady ochrony praw nabytych oraz wymogu zachowania odpowiedniej *vacatio legis*. W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny z dużą powściągliwością wypowiada się na temat stosowania do ustaw określających zakres prawa do zabezpieczenia społecznego przepisu art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. m.in. wyroki TK z 11 grudnia 2006 r., sygn. SK 15/06, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 170 oraz sygn. SK 45/04).

W swoim orzecznictwie Trybunał podkreśla również, że „prawodawca konstytucyjny pozostawia określenie zakresu i form zabezpieczenia społecznego ustawie zwykłej. Regulacja konstytucyjna akcentuje (...) szeroką swobodę działania pozostawioną parlamentowi 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” (zob. m.in. wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. K. 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100, s. 538). Ustawodawca powinien stworzyć możliwość nabycia prawa do emerytury wszystkim osobom, które przez odpowiednio długi okres utrzymują się z pracy wykonywanej w ramach stosunku pracy, jak i stosunku służbowego lub samodzielnie prowadzonej działalności zarobkowej. „Określając sposób ustalania wysokości świadczeń, ustawa musi zagwarantować osobom uprawnionym świadczenia odpowiadające minimum życiowemu, tak aby umożliwić im zaspokojenie podstawowych potrzeb” (zob. m.in. wyrok TK, sygn. SK 45/04). Z art. 67 ust. 1 Konstytucji nie da się więc wyprowadzić konstytucyjnego prawa do jakiegokolwiek konkretnej postaci świadczenia na rzecz osób, które osiągnęły wiek emerytalny. O naruszeniu powołanej

normy konstytucyjnej można by mówić np. w razie wydania ustawy wyłączającej prawo do renty czy emerytury określonej grupy pracowniczej (zob. wyroki TK z: 6 lutego 2002 r., sygn. SK 11/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 2, s. 24; 13 lutego 2007 r., sygn. K. 46/05, OTK ZU nr 2/A/2007, poz. 10).

3.2. Specyfika systemu zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych jest determinowana szczególnym charakterem tej służby; jej pełnienie zakłada m.in. ścisłą podległość służbową oraz dyspozycyjność, nielimitowany czas pracy, daleko idące ograniczenie możliwości zajmowania innych stanowisk i funkcji oraz uzyskiwania dodatkowych przychodów; zakłada posiadanie szczególnych predyspozycji psychofizycznych i wiąże się z podleganiem ryzyku bezpośredniego narażenia życia lub zdrowia (specyfika statusu służbowego kategorii umundurowanych funkcjonariuszy służb publicznych była kilkakrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego; zob. m.in. wyroki TK z: 23 września 1997 r., sygn. K. 25/96, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 36; 27 stycznia 2003 r., sygn. SK 27/02, OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 2; 14 grudnia 1999 r., sygn. SK 14/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 163; sygn. K. 46/05 oraz sygn. K. 25/96). Korzystniejsze zasady przyznawania i ustalania wysokości świadczeń dla omawianej kategorii uprawnionych są wyrazem szczególnego znaczenia przypisywanego przez państwo pełnionej przez nich służbie (zob. m.in. oraz wyrok TK z 19 lutego 2001 r., sygn. SK 14/00, OTK ZU nr 2/A/2001, poz. 31 oraz orzeczenie TK o sygn. K. 25/97). W konsekwencji także w kwestii charakteru przesłanek nabycia prawa do emerytury lub renty przez funkcjonariuszy służb mundurowych przepisy prawa – zarówno uprzednio, jak i obecnie obowiązujące – wprowadzały i wprowadzają zasady szczególne, odmienne od obowiązujących w ramach powszechnego systemu zabezpieczenia społecznego.

Przed zmianą systemu emerytalnego w 1999 r. funkcjonariusze Policji i innych służb podlegali jednolitemu systemowi zaopatrzenia emerytalno-rentowego służb mundurowych, w którym świadczenia były finansowane ze środków budżetowych i opierały się na szczególnym tytule – służbie. Regułą było w tym systemie nabywanie uprawnień emerytalnych nie w wyniku osiągnięcia określonego wieku, ale w związku z tzw. wysługą lat (zob. K. Antonów, *Zawieszalność prawa do emerytury*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2001, nr 6, s. 17). Nabycie uprawnień rentowych możliwe było natomiast niezależnie od czasu służby i zachowania zdolności – pełnej lub ograniczonej – do pracy poza służbą, wyłącznie z tytułu utraty zdolności do służby (np. z uwagi na pewne uwarunkowania psychiczne; zob. art. 19 u.z.e.f.). Po zmianie systemu emerytalnego na mocy ustawy o emeryturach i rentach z FUS jednolity dotąd system zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych został podzielony na dwie części: zaopatrzeniową – dla osób, które pozostawały w służbie w chwili wejścia w życie reformy (1 stycznia 1999 r.), oraz ubezpieczeniową – dla osób, które wstąpiły do niej potem (tj. od 2 stycznia 1999 r. włącznie; zob. art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74, ze zm.) oraz art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353, ze zm.; dalej: u.e.r. z FUS albo ustawa o emeryturach i rentach z FUS)). Zgodnie przepisami prawnymi i obowiązującymi od 1 stycznia 1999 r. do 30 września 2003 r., osoby te nabyłyby prawo do emerytury lub renty na zasadach określonych w ustawie o emeryturach i rentach z FUS, a więc po spełnieniu takich samych warunków, jakie wymagane są od ogółu ubezpieczonych. Ponowna modyfikacja rozwiązań prawnych w tym zakresie nastąpiła na mocy przepisów ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2003 r. Nr 166, poz. 1609). Z dniem 1 października 2003 r. powrócono do modelu obowiązującego przed 1 stycznia 1999 r., obejmując ponownie zaopatrzeniowym

systemem emerytalnym wszystkich funkcjonariuszy, bez względu na moment wstąpienia do służby. Należy przy tym zauważyć, że skoro w stanie faktycznym sprawy, stanowiącej podstawę wystąpienia z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego, powód został zwolniony ze służby w Policji z dniem 7 lutego 1995 r., sygnalizowane zmiany stanu prawnego nie mają znaczenia dla kierunku rozstrzygnięcia.

3.3. Zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, a wbrew sformułowanej przez pytający sąd tezie, system zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych stanowi szczególny rodzaj ustawowego „przywileju” – przynajmniej z punktu widzenia osób objętych systemem ubezpieczenia społecznego (społecznego); zob. wyrok TK o sygn. SK 14/00. Odrębności dotyczą zarówno sposobu określenia przesłanek, których spełnienie jest konieczne dla uzyskania prawa do emerytury (zob. art. 12 u.z.e.f. oraz art. 69 ust. 1 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji), ustalania podstawy wymiaru emerytury (zob. art. 5 i art. 14 u.z.e.f.) oraz tzw. wysługi emerytalnej (zob. art. 15 u.z.e.f.). Są to rozwiązania korzystniejsze od obowiązujących w systemie ubezpieczeniowym, a uzasadnione podkreślonym powyżej, szczególnym charakterem służby. Tezę tę – w aspekcie relacji pomiędzy systemem ubezpieczeniowym a systemem zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy zawodowych – Trybunał rozwinął szerzej m.in. w wyroku z 12 lutego 2008 r., sygn. SK 82/06; OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 3. Nie znaczy to natomiast, że ustawodawca zwykły ma obowiązek „gwarantować” objęcie świadczeniami emerytalno-rentowymi z systemu „mundurowego” każdego funkcjonariusza i w każdym wypadku – w tym także osób, których służba nie przebiegała w sposób nienaganny, w szczególności skazanych za pospolite, dokonane z niskich pobudek lub szczególnie niebezpieczne przestępstwa. Takie zachowanie funkcjonariusza jest zaprzeczeniem istoty jego służby, toteż logiczną jego konsekwencją jest pozbawienie go związanych z tą służbą „przywilejów”. Tezy o istnieniu konstytucyjnego obowiązku tej treści nie uzasadnia ani przywołana powyżej wykładnia art. 67 ust. 1 Konstytucji, ani istota konstytucyjnie chronionych praw i wolności, formułowana na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji, ani wreszcie – niepowoływane zresztą przez pytający sąd – względy sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).

3.4. W świetle dotychczasowych rozważań o naruszeniu konstytucyjnego prawa do zaopatrzenia emerytalnego, określonego w art. 67 ust. 1 Konstytucji, można byłoby mówić jedynie w sytuacji, w której były funkcjonariusz, spełniający przesłanki wskazane w art. 12 i n. u.z.e.f., ale pozbawiony prawa do emerytury policyjnej na podstawie zakwestionowanego przepisu art. 10 u.z.e.f., byłby pozbawiony możliwości uzyskania emerytury na zasadach ogólnych, unormowanych w ustawie o emeryturach i rentach z FUS, albo gdyby obowiązujące przepisy nie stwarzały możliwości uwzględnienia okresu służby w Policji lub innych formacjach mundurowych przy określaniu prawa do emerytury na podstawie art. 5 i n. u.e.r. z FUS.

Jednakże, z sytuacją taką w rozpatrywanej sprawie nie mamy do czynienia. Przepis art. 1 ust. 3 u.e.r. z FUS, w brzmieniu obowiązującym przed 1 października 2003 r., a następnie art. 2 ust. 2 tejże ustawy przyznaje *explicite* prawo do świadczeń emerytalno-rentowych na zasadach określonych w tej ustawie funkcjonariuszom służb mundurowych (oraz żołnierzom zawodowym), którzy nie spełnili warunków do nabycia prawa lub utracili prawo do świadczeń określonych w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym tych osób oraz członków rodziny pozostałych po tych osobach. Analogiczną normę zawiera art. 10 ust. 4 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w brzmieniu obowiązującym od 11 czerwca 2007 r.

Z mocy art. 6 ust. 1 pkt 6 u.e.r. z FUS, w odniesieniu do osób, które pełniły służbę w Policji lub innych formacjach mundurowych przed 1 stycznia 1999 r. i nie nabyły prawa do emerytury policyjnej, np. z powodu rozwiązania stosunku służbowego, okresy służby zaliczane są do okresów składkowych w rozumieniu przepisów ustawy o FUS. Analogiczną normę (także w odniesieniu do okresów służby określonych w art. 13 ust. 2 ustawy) wysławia przepis art. 4 u.z.e.f. A według art. 10 ust. 5 u.z.e.f., w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 13 kwietnia 2007 r., przy ustalaniu prawa do emerytury z powszechnego systemu emerytalnego uwzględniane są również okresy pobierania emerytury policyjnej przez osoby, które utraciły prawo do tego świadczenia na podstawie art. 10 ust. 1 i 2 u.z.e.f., jeżeli wykazane przez nich okresy składkowe i nieskładkowe są krótsze niż wymagane do uzyskania świadczeń z systemu powszechnego.

Z powyższych względów zaskarżony przepis nie może być uznany za niezgodny z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

4. Ocena zarzutu niezgodności art. 10 u.z.e.f. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W świetle poczynionych powyżej ustaleń, dotyczących treści prawa do zabezpieczenia społecznego ustanowionego w art. 67 ust. 1 Konstytucji, treści zaskarżonego przepisu oraz kontekstu normatywnego, w jakim on funkcjonuje, nie sposób podzielić także zastrzeżeń pytającego sądu co do naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji. Należy podkreślić, że pytający sąd nie stawia zarzutu naruszenia którejs z szczegółowych przesłanek ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności, wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, ograniczając się do tezy o naruszeniu przez art. 10 u.z.e.f. istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. Jak już jednak stwierdzono, zakwestionowana regulacja nie godzi w istotę prawa do zabezpieczenia społecznego, a jedynie wyłącza możliwość przejścia na emeryturę na wyjątkowych, preferencyjnych zasadach, związanych z (nienagannym) wykonywaniem szczególnego rodzaju służby publicznej. W opinii Trybunału, ze wskazanych powyżej względów zwalnia to z konieczności szczegółowego ustosunkowania się do tak sformułowanego zarzutu.

Argumentacja przytoczona w uzasadnieniu pytania prawnego odwołuje się po części do kwestii faktycznych, związanych m.in. z trudnościami w podjęciu zatrudnienia przez osoby, które zakończyły odbywanie kary pozbawienia wolności. Nie są to jednak problemy specyficzne dla byłych funkcjonariuszy służb mundurowych, lecz dotyczy to wszystkich osób opuszczających zakłady karne. Pytający sąd podnosi ponadto wątki celowościowe, których właściwym adresatem są organy władzy ustawodawczej, a nie Trybunał Konstytucyjny, powołany do oceny przepisów prawnych jedynie z punktu widzenia ich zgodności z normami mającymi wyższą rangę w hierarchicznie skonstruowanym systemie prawnym. Ocena, czy ustawodawca znalazł najbardziej słuszne i najbardziej celowe rozstrzygnięcie normowanej kwestii, nie leży w kompetencjach Trybunału Konstytucyjnego (zob. m.in. orzeczenie TK z 11 lutego 1992 r., sygn. K. 14/91, OTK 1992 r., cz. I, poz. 7; wyrok TK z 20 grudnia 1999 r., sygn. K. 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165). Kwestia ta należy do sfery objętej swobodą przysługującą organom władzy ustawodawczej, których członkowie ponoszą odpowiedzialność polityczną przed wyborcami za sposób i efekty korzystania z kompetencji prawotwórczych (zob. m.in. orzeczenia TK z: 26 kwietnia 1995 r., sygn. K. 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12, s. 134, 20 listopada 1995 r., sygn. K. 23/95, OTK w 1995 r., cz. II, poz. 33, s. 121, 17 lipca 1996 r., sygn. K. 8/96, OTK w 1996 r., cz. II, poz. 32, s. 57).

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.