

20/3/A/2011

WYROK

z dnia 7 kwietnia 2011 r.

Sygn. akt K 4/09*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Kotlinowski – przewodniczący
Zbigniew Cieślak
Adam Jamróz – sprawozdawca
Andrzej Rzepliński
Marek Zubik,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 7 kwietnia 2011 r., wniosku Krajowej Komisji Wykonawczej Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Funkcjonariuszy Straży Granicznej o zbadanie zgodności:

1) art. 92 ust. 3 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2005 r. Nr 234, poz. 1997, ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 30 ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o zmianie ustawy o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 90, poz. 757, ze zm.), z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

2) art. 45 ust. 2 pkt 11 ustawy z 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zmianie ustawy o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 82, poz. 558), z art. 2 Konstytucji,

3) art. 128 ust. 2 ustawy z 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, w brzmieniu nadanym ustawą z 13 kwietnia 2007 r. o zmianie ustawy o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw, w zakresie, w jakim okres zawieszenia w czynnościach służbowych nie wlicza się do okresu służby funkcjonariusza, od którego zależy wysokość innych niż uposażenie świadczeń pieniężnych lub prawa do nich oraz wymiaru urlopu wypoczynkowego i innych rodzajów urlopów, z art. 31 ust. 3 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji,

4) art. 10 ust. 2 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 brzmieniu nadanym ustawą z 13 kwietnia 2007 r. o zmianie ustawy o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw, w zakresie, w jakim pozbawia osoby, będące w chwili wejścia w życie tego przepisu emerytami

* Sentencja została ogłoszona dnia 22 kwietnia 2011 r. w Dz. U. Nr 86, poz. 480.

tych służb, prawa do emerytury w razie skazania za przestępstwo związane z wykonywaniem czynności służbowych lub z art. 258 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.) lub wobec których orzeczono prawomocnie środek karny pozbawienia praw publicznych za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe popełnione przed zwolnieniem ze służby, z art. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 92 ust. 3 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2005 r. Nr 234, poz. 1997, z 2006 r. Nr 104, poz. 708 i 711 i Nr 170, poz. 1218, z 2007 r. Nr 57, poz. 390 i Nr 82, poz. 558, z 2008 r. Nr 86, poz. 521, Nr 195, poz. 1199, Nr 216, poz. 1367 i Nr 227, poz. 1505, z 2009 r. Nr 22, poz. 120, Nr 85, poz. 716, Nr 98, poz. 817, Nr 157, poz. 1241, Nr 168, poz. 1323 i Nr 201, poz. 1540 oraz z 2010 r. Nr 127, poz. 857, Nr 164, poz. 1108, Nr 182, poz. 1228 i Nr 238, poz. 1578), **w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 30 ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o zmianie ustawy o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw** (Dz. U. Nr 90, poz. 757 oraz z 2007 r. Nr 140, poz. 982), **jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

2. Art. 45 ust. 2 pkt 11 ustawy z 12 października 1990 r. powołanej w punkcie 1 **jest zgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą należytej legislacji.**

3. Art. 128 ust. 2 ustawy z 12 października 1990 r. powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim okres zawieszenia w czynnościach służbowych nie wlicza się do okresu służby funkcjonariusza, od którego zależy wysokość innych niż uposażenie zasadnicze świadczeń pieniężnych lub prawo do nich oraz wymiar urlopu wypoczynkowego i innych rodzajów urlopów, jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

4. Art. 10 ust. 2 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, z 2008 r. Nr 66, poz. 402 i 409 i Nr 220, poz. 1410, z 2009 r. Nr 24, poz. 145 i Nr 95, poz. 786 oraz z 2010 r. Nr 113, poz. 745) **w związku z art. 12 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 wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadami niedziałania prawa wstecz oraz ochrony praw słusznie nabytych.**

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375 oraz z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307) **umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.**

UZASADNIENIE

I

1. Wnioskiem z 31 października 2007 r. Krajowa Komisja Wykonawcza Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Funkcjonariuszy Służby Granicznej zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności:

- art. 92 ust. 3 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2005 r. Nr 234, poz. 1997, ze zm.; dalej: ustawa o Straży Granicznej), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 30 ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o zmianie ustawy o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 90, poz. 757, ze zm.; dalej: ustawa nowelizująca z 2005 r.), z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji;

- art. 37 ust. 3a ustawy o Straży Granicznej, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zmianie ustawy o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 82, poz. 558; dalej: ustawa nowelizująca z 2007 r.), z art. 2 i art. 31 ust. 3 w związku z art. 32 Konstytucji;

- art. 45 ust. 1 pkt 11 ustawy o Straży Granicznej, w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 2007 r., z art. 2 i art. 31 ust. 3 w związku z art. 42 ust. 3 Konstytucji;

- art. 45 ust. 3a ustawy o Straży Granicznej, w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 2007 r., w zakresie, w jakim przedłuża do 6 miesięcy okres rozwiązania stosunku służbowego na wniosek funkcjonariusza Straży Granicznej, przeciwko któremu wszczęto postępowanie dyscyplinarne, z art. 32 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;

- art. 99a ust. 1 pkt 13 i ust. 2 ustawy o Straży Granicznej, w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 2007 r., w zakresie, w jakim umożliwia pozbawienie funkcjonariusza Straży Granicznej i członków jego rodziny prawa do lokalu mieszkalnego, z art. 2 w związku z art. 46, z art. 31 ust. 3 w związku z art. 32 ust. 1, i z art. 71 ust. 1 w związku z art. 72 ust. 1 Konstytucji;

- art. 128 ust. 1 ustawy o Straży Granicznej, w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 2007 r., rozumianego jako umożliwiający comiesięczne wstrzymanie płatności 50 % należnego uposażenia zawieszonemu w czynnościach służbowych funkcjonariuszowi Straży Granicznej, z art. 2 Konstytucji;

- art. 128 ust. 2 ustawy o Straży Granicznej, w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 2007 r., w zakresie, w jakim nie wlicza okresu zawieszenia w czynnościach służbowych do okresu służby funkcjonariusza, od którego zależy wysokość innych niż uposażenie świadczeń pieniężnych lub prawa do nich oraz wymiaru urlopu wypoczynkowego i innych rodzajów urlopów, z art. 31 ust. 3 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji;

- art. 10 ust. 2 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), w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 2007 r., w zakresie, w jakim pozbawia osoby będące w chwili wejścia w życie tego przepisu emerytami tych służb prawa do emerytury w razie skazania za przestępstwo związane z wykonywaniem czynności służbowych lub wynikające z art. 258 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: k.k.), lub wobec których orzeczono prawomocnie środek karny pozbawienia praw publicznych za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe popełnione przed zwolnieniem ze służby, z art. 2 Konstytucji.

W wyniku wstępnej kontroli, zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 28 lutego 2008 r., niniejszemu wnioskowi został nadany bieg w zakresie zbadania zgodności:

- art. 92 ust. 3 ustawy o Straży Granicznej, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 30 ustawy nowelizującej z 2005 r., z art. 32 ust. 1 Konstytucji,
- art. 45 ust. 2 pkt 11 ustawy o Straży Granicznej, w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 2007 r., z art. 2 Konstytucji,
- art. 128 ust. 2 ustawy o Straży Granicznej, w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 2007 r., w zakresie, w jakim okres zawieszenia w czynnościach służbowych nie jest wliczany do okresu służby funkcjonariusza, od którego zależy wysokość innych niż uposażenie świadczeń pieniężnych lub prawa do nich oraz wymiaru urlopu wypoczynkowego i innych rodzajów urlopów, z art. 31 ust. 3 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji,
- art. 10 ust. 2 ustawy emerytalnej, w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 2007 r., w zakresie, w jakim pozbawia osoby będące w chwili wejścia w życie tego przepisu emerytami tych służb, prawa do emerytury w razie skazania za przestępstwo związane z wykonywaniem czynności służbowych albo wynikające z art. 258 k.k. lub wobec których orzeczono prawomocnie środek karny pozbawienia praw publicznych za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe popełnione przed zwolnieniem ze służby, z art. 2 Konstytucji.

W pozostałym zakresie Trybunał odmówił nadania biegu wnioskowi.

1.1. Wnioskodawca, zarzucając niezgodność art. 92 ust. 3 ustawy o Straży Granicznej z art. 32 ust. 1 Konstytucji, podniósł, że przepis ten, definiując pojęcie „miejscowość pobliska” jako miejscowość, której granice administracyjne znajdują się w odległości drogowej do 30 km od granic administracyjnych miejsca pełnienia służby, różnicuje w nieuzasadniony sposób sytuację funkcjonariuszy Straży Granicznej w stosunku do sytuacji funkcjonariuszy pozostałych służb mundurowych. Wnioskodawca zwrócił uwagę, że pojęcie „miejscowość pobliska” w przepisach pragmatycznych innych służb mundurowych definiowane jest w oparciu o kryterium maksymalnego czasu dojazdu w obie strony z miejsca zamieszkania do miejsca pełnienia służby publicznymi środkami komunikacji, który nie może przekraczać 2 godzin. Przed nowelizacją z 2005 r. uregulowania w zakresie realizacji prawa funkcjonariuszy Straży Granicznej do lokalu służbowego były identyczne z rozwiązaniami zawartymi w pragmatykach innych służb. Zdaniem wnioskodawcy, odstępienie przez ustawodawcę od jednolitego uregulowania tej kwestii wobec funkcjonariuszy służb mundurowych jest nieuzasadnione, gdyż w przypadku funkcjonariuszy Straży Granicznej, Policji, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej można mówić o dużym podobieństwie stosunku służbowego. W ocenie wnioskodawcy, ustawodawca nie wskazał interesu, jakiemu to zróżnicowanie ma służyć, a także innej wartości uzasadniającej odmienną regulację.

Wnosząc o zbadanie zgodności art. 45 ust. 1 pkt 11 ustawy o Straży Granicznej, stanowiącego podstawę fakultatywnego zwolnienia ze służby funkcjonariusza po upływie 12 miesięcy od dnia zawieszenia w czynnościach służbowych, wnioskodawca zarzucił mu naruszenie zasady poprawnej legislacji, wyrażonej w art. 2 Konstytucji. W uzasadnieniu tego zarzutu wnioskodawca wskazał, że instytucję zawieszenia funkcjonariusza w czynnościach służbowych reguluje art. 43 ustawy o Straży Granicznej, określający przypadki obligatoryjnego i fakultatywnego jej stosowania. Porównanie treści zaskarżonego przepisu z art. 263 k.p.k., wskazującym długość okresu tymczasowego aresztowania i warunków jego maksymalnego przedłużania – do 2 lat (stanowiącego jednocześnie przesłankę obligatoryjnego zawieszenia), prowadzi, zdaniem wnioskodawcy,

do wniosku o wzajemnej sprzeczności tych przepisów. Wnioskodawca podniósł także, że istnieje sprzeczność między zaskarżonym przepisem a art. 43 ustawy o Straży Granicznej. W jego ocenie, możliwość przedłużenia okresu zawieszenia do czasu zakończenia postępowania karnego, o którym mowa w art. 43 ust. 3 ustawy o Straży Granicznej, pozostaje w sprzeczności z możliwością zwolnienia funkcjonariusza po 12 miesiącach okresu zawieszenia. Przedstawione argumenty dowodzą braku precyzji i jasności zaskarżonego przepisu, a tym samym naruszenia zasady poprawnej legislacji wynikającej z art. 2 Konstytucji – stwierdził wnioskodawca.

Wnioskodawca podniósł także zarzut naruszenia zasady równości w art. 128 ust. 2 ustawy o Straży Granicznej. Przepis ten przewiduje, że okres zawieszenia funkcjonariusza w czynnościach służbowych nie podlega wliczeniu do okresu służby, od którego zależy wysokość uposażenia i innych świadczeń pieniężnych oraz prawo do nich, a także prawo do wymiaru urlopu wypoczynkowego i innych urlopów. Kwestionując konstytucyjność art. 128 ust. 2 ustawy o Straży Granicznej, wnioskodawca wskazał, że „zawieszenie w czynnościach służbowych w stosunku do funkcjonariuszy innych służb mundurowych nie powoduje wyłączenia okresu zawieszenia do innych niż uposażenie świadczeń pieniężnych i prawa do nich jak również należnych funkcjonariuszowi urlopów”. Zaskarżony przepis, wprowadzając bardziej surowe skutki zastosowania zawieszenia w czynnościach funkcjonariusza Straży Granicznej, różnicuje, zdaniem wnioskodawcy, w sposób nieuzasadniony ich sytuację prawną w stosunku do funkcjonariuszy innych służb mundurowych, przez co narusza art. 31 ust. 3 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Kolejny z zaskarżonych przepisów – art. 10 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy – został zaskarżony „w zakresie, w jakim pozbawia osoby, będące w chwili wejścia w życie tego przepisu emerytami tych służb prawa do emerytury, w razie skazania za przestępstwo związane z wykonywaniem czynności służbowych lub z art. 258 k.k. lub wobec którego orzeczono prawomocnie środek karny pozbawienia praw publicznych za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe popełnione przed zwolnieniem ze służby”. Zaskarżonemu przepisowi wnioskodawca zarzucił niezgodność z art. 2 Konstytucji przez naruszenie zasady niedziałania prawa wstecz, zasady ochrony praw nabytych oraz zasady *ne bis in idem* i zasady poprawnej legislacji. Nie kwestionując celu wprowadzonej nowelizacji, którym jest walka z korupcją, wnioskodawca wskazał, że art. 10 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy „uprawnia organ pozasądowy do stosowania w drodze administracyjnej dodatkowej dolegliwości, bezpośrednio związanej z faktem prawomocnego skazania za określone rodzaje przestępstw”. Zdaniem wnioskodawcy, wymierzona przez sąd kara uwzględnia już przedmiotowe i podmiotowe aspekty danego przestępstwa i tym samym wyczerpuje negatywną ocenę zarówno samego czynu, jak i właściwości osobistych jego sprawcy. Natomiast pozbawienie praw publicznych, będące również negatywną przesłanką nabycia prawa do emerytury mundurowej, wskazuje na zakres negatywnej reakcji państwa na dany czyn. Zdaniem wnioskodawcy, pozbawienie emeryta wspomnianych uprawnień, aczkolwiek *de nomine* ma charakter sankcji administracyjnej, w istocie zawiera cechy właściwe dla sankcji kryminalnej, orzekanej po uprawomocnieniu się wyroku karnego, co faktycznie destabilizuje sytuację powstałą w wyniku uprawomocnienia się orzeczenia karnego. Dlatego, zdaniem wnioskodawcy, art. 10 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy narusza zasadę *ne bis in idem*, a tym samym art. 2 Konstytucji.

Ponadto wnioskodawca zarzucił art. 10 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, że rozszerza przewidziany przez art. 40 § 1 k.k. zakres skutków

pozbawienia praw publicznych jako środka karnego. Natomiast w zakresie, w jakim, zdaniem wnioskodawcy, zaskarżony przepis umożliwia orzeczenie utraty posiadanych dotychczas uprawnień emerytalnych lub rentowych za przestępstwo popełnione po zakończeniu służby, narusza zasadę poprawnej legislacji. Zdaniem wnioskodawcy, czyn popełniony po zakończeniu służby nie pozostaje w jakimkolwiek związku z założonym celem nowelizacji.

Kolejnym zarzutem stawianym przez wnioskodawcę art. 10 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy jest naruszenie zasady *lex retro non agit*. Zdaniem wnioskodawcy, zaskarżony przepis obejmuje swym zakresem stany faktyczne zaistniałe przed jej wejściem w życie. Nie zachodzą natomiast przesłanki uzasadniające wyjątkową dopuszczalność stosowania retroakcji.

W ocenie wnioskodawcy, zaskarżony art. 10 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy narusza również zasadę ochrony praw nabytych, wyłączającą możliwość arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. Zdaniem wnioskodawcy, „ustawodawca w uzasadnieniu nie dokonał oceny, wskazującej na celowość odstępstwa od zasady ochrony praw nabytych”, co prowadzi do wniosku o naruszeniu przez zaskarżony przepis art. 2 Konstytucji.

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 26 czerwca 2009 r. wniósł o stwierdzenie, że:

- art. 92 ust. 3 ustawy o Straży Granicznej jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji;
- art. 45 ust. 2 pkt 11 ustawy o Straży Granicznej jest zgodny z art. 2 Konstytucji;
- art. 128 ust. 2 ustawy o Straży Granicznej, w zakresie, w jakim okres zawieszenia w czynnościach służbowych nie wlicza się do okresu służby funkcjonariusza, od którego zależy wysokość innych niż uposażenie świadczeń pieniężnych lub prawa do nich oraz wymiaru urlopu wypoczynkowego i innych rodzajów urlopów, jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji;
- art. 10 ust. 2 ustawy emerytalnej, w zakresie, w jakim pozbawia osoby będące w chwili wejścia w życie kontrolowanego przepisu emerytami tych służb prawa do emerytury, jest zgodny z zasadą niedziałania prawa wstecz oraz zasadą ochrony praw nabytych, wyrażonymi w art. 2 Konstytucji.

W pozostałym zakresie Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W pierwszej kolejności Marszałek Sejmu ustosunkował się do kwestii formalnych dotyczących zakresu umocowania do sporządzenia, złożonego przez Związek Zawodowy Funkcjonariuszy Straży Granicznej, wniosku do Trybunału Konstytucyjnego. Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że zakres zaskarżenia art. 10 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, w kontekście wskazanych wzorców kontroli, wykracza poza upoważnienie zawarte w uchwale Krajowej Komisji Wykonawczej Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Funkcjonariuszy Straży Granicznej z 20 września 2007 r. nr 151/V/2007. Powołana uchwała upoważnia jedynie do wystąpienia z wnioskiem o zbadanie art. 10 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, w zakresie, w jakim pozbawia osoby będące w chwili wejścia w życie kontrolowanego przepisu emerytami tych służb prawa do emerytury, z zasadami niedziałania prawa wstecz oraz ochrony praw nabytych, wyrażonymi w art. 2 Konstytucji. Uchwała nie zawiera natomiast upoważnienia do inicjowania badania zaskarżonego przepisu z zasadą *ne bis in idem* oraz z zasadą prawidłowej legislacji. W związku z powyższym, Marszałek Sejmu stwierdził, że w tym zakresie wniosek pochodzi od podmiotu nielegitymowanego do inicjowania kontroli konstytucyjności prawa i wniósł o umorzenie postępowania w zakresie badania zgodności art. 10 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy z zasadą *ne bis in idem*.

oraz z zasadą prawidłowej legislacji, wyrażonymi w art. 2 Konstytucji. Zdaniem Marszałka Sejmu, Trybunał powinien poddać kontroli merytorycznej art. 10 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w zakresie badania jego zgodności z zasadą niedziałania prawa wstecz oraz zasadą ochrony praw nabytych, wyrażonymi w art. 2 Konstytucji.

Marszałek Sejmu, zajmując stanowisko odnośnie do zarzutu niezgodności art. 92 ust. 3 ustawy o Straży Granicznej z art. 32 ust. 1 Konstytucji przez to, że różnicuje on sposób realizacji prawa do „służbowego” lokalu mieszkalnego przez funkcjonariuszy Straży Granicznej oraz funkcjonariuszy innych służb mundurowych, podkreślił, że nie można twierdzić, iż istnieje jednolita grupa służb mundurowych, których status musi zostać we wszystkich aspektach jednakowo uregulowany. Każda z grup służb mundurowych ma swoją specyfikę, która może uzasadniać ich swoiste zróżnicowanie. Marszałek Sejmu wskazał, że w skład służb mundurowych wchodzi grupy zawodowe o dość zróżnicowanej specyfice celów i zadań, kompetencji i uprawnień oraz trybu samej służby i w związku z tym z samej przynależności do służb mundurowych nie można wywodzić, że status prawny poszczególnych profesji do nich zaliczanych powinien być ukształtowany przez ustawodawcę w sposób identyczny. W przypadku zaskarżonego przepisu Marszałek Sejmu stwierdził, że cechą relewantną, wyróżniającą funkcjonariuszy Straży Granicznej spośród pozostałych służb mundurowych, jest specyfika służby, która pełniona jest w jednostkach organizacyjnych usytuowanych wzdłuż granicy państwowej. W tych bowiem rejonach sieć połączeń transportu publicznego nie jest tak gęsta, jak w innych częściach kraju. Ponadto Marszałek Sejmu podkreślił, że interpretacja pojęcia „miejscowość pobliska” wywołuje wiele problemów interpretacyjnych w orzecznictwie sądów. W ocenie Marszałka Sejmu, kryterium odległości przyjęte w nowej definicji pojęcia „miejscowość pobliska” jest bardziej jasne i precyzyjne.

Odnosząc się do następnego zarzutu, dotyczącego niezgodności art. 45 ust. 2 pkt 11 ustawy o Straży Granicznej z zasadą poprawnej legislacji, wyrażoną w art. 2 Konstytucji, Marszałek Sejmu wskazał, że podnoszona przez wnioskodawcę sprzeczność między zaskarżonym przepisem a art. 263 k.p.k., z której wywodzi on wniosek o braku precyzji i jasności art. 45 ust. 2 pkt 11 ustawy o Straży Granicznej, nie może być przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Pozioma kontrola aktów normatywnych nie jest bowiem objęta kognicją Trybunału. Natomiast ewentualnie istniejąca sprzeczność między zaskarżonym przepisem a art. 43 ustawy o Straży Granicznej, określającym przesłanki obligatoryjnego i fakultatywnego zawieszania funkcjonariusza, świadczyłaby o wewnętrznej niespójności ustawy i mogłaby być kwalifikowana jako nierzetelność legislacyjna. Marszałek Sejmu wyjaśnił jednak, że istniejący, zdaniem wnioskodawcy, brak precyzji i jasności tego przepisu może być usunięty za pomocą dopuszczalnych reguł wykładni prawa. Z analizy treści zaskarżonego przepisu, określającego przesłankę fakultatywnego zwolnienia funkcjonariusza, w kontekście art. 263 k.p.k. i art. 43 ustawy o Straży Granicznej wynika, zdaniem Marszałka, że w przypadku zaistnienia obligatoryjnej przesłanki zawieszenia w postaci tymczasowego aresztowania trwającego ponad 12 miesięcy art. 45 ust. 2 pkt 11 ustawy o Straży Granicznej może, lecz nie musi być podstawą zwolnienia funkcjonariusza. Decyzja bowiem w tym zakresie pozostawiona jest kompetentnemu organowi. Podobnie jest w przypadku zawieszenia funkcjonariusza na okres do zakończenia postępowania karnego, o którym mowa w art. 43 ust. 3 ustawy o Straży Granicznej. Natomiast w przypadku zawieszenia trwającego krócej niż 12 miesięcy zaskarżony przepis nie znajduje zastosowania – wyjaśnił Marszałek Sejmu. Ze względu na możliwości dokonania wykładni językowej zaskarżonego przepisu, która prowadzi do jednoznacznego wyniku, Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie zgodności art. 45 ust. 2 pkt 11 ustawy o Straży Granicznej z

zasadą określoności przepisów, a przez to z zasadą poprawnej legislacji, wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

Zajmując stanowisko w kwestii zarzutu niezgodności art. 128 ust. 2 ustawy o Straży Granicznej z art. 31 ust. 3 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji, Marszałek Sejmu odniósł się najpierw do kwestii formalnej. Stwierdził, iż ze względu na to, że zarzuty wnioskodawcy dotyczą w istocie naruszenia przez zaskarżony przepis zasady równości, wzorcem kontroli tego przepisu jest art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Analizując zróżnicowanie sytuacji prawnej funkcjonariuszy poszczególnych służb mundurowych w odniesieniu do okresu zawieszenia poszczególnych rodzajów świadczeń pieniężnych i praw do nich, a także wymiaru urlopów należnych funkcjonariuszom, Marszałek Sejmu stwierdził, że w zakresie nagród rocznych sytuacja funkcjonariuszy Straży Granicznej nie różni się od sytuacji pozostałych służb mundurowych. Różnice istnieją natomiast w przypadku nagród jubileuszowych i odpraw, których wysokość zredukowana jest, ze względu na zawieszenie funkcjonariusza, tylko w stosunku do funkcjonariuszy Straży Granicznej. Nie oznacza to jednak, zdaniem Marszałka Sejmu, że zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Funkcjonariusze służb mundurowych nie należą bowiem do grupy podmiotów jednolitych, w związku z tym ustawodawca ma prawo różnicować sytuację prawną poszczególnych służb. Odrębności występują w sferze uposażenia, zarówno co do wysokości uposażenia zasadniczego, jak i liczby i rodzajów dodatków, a także co do wymiaru urlopu wypoczynkowego i rodzajów urlopów dodatkowych. Różnie określone są także przesłanki zawieszenia w poszczególnych służbach – wskazał Marszałek Sejmu. Natomiast bardziej surowe potraktowanie funkcjonariuszy Straży Granicznej, w zakresie skutków zawieszenia funkcjonariusza w czynnościach służbowych, uzasadnione jest, zdaniem Marszałka Sejmu, specyfiką służby, w której funkcjonariusze, w związku z wykonywanymi zadaniami, są w sposób szczególny narażeni na korupcję i kontakt ze środowiskiem przestępczym. Wyższe wymagania w stosunku do funkcjonariuszy tej służby wynikają także stąd, że sposób funkcjonowania Straży Granicznej wpływa w sposób szczególny na kształtowanie autorytetu organów państwa. Z tych względów Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie zgodności zaskarżonego przepisu z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W kwestii naruszenia zasady *lex retro non agit* przez art. 10 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Marszałek Sejmu wskazał, że zarzut wnioskodawcy ogranicza się w istocie do zakresu normowania sytuacji prawnej emerytów lub rencistów „mundurowych”, którzy w dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej z 2007 r. nabyli już prawo do zaopatrzenia emerytalnego służb „mundurowych”, lecz zostali skazani wyrokiem prawomocnym sądu lub wobec których prawomocnie orzeczono środek dodatkowy pozbawienia praw publicznych już po wejściu tej ustawy w życie. Marszałek Sejmu podkreślił, że zaskarżony przepis został wprowadzony do systemu prawa wraz z odpowiednim przepisem przejściowym. Artykuł 12 ustawy nowelizującej z 2007 r. stanowi bowiem, że art. 10 ust. 1 i 2 stosuje się w przypadku, gdy funkcjonariusz został skazany prawomocnym wyrokiem sądu lub wobec którego orzeczono prawomocnie środek karny po dniu wejścia w życie tej ustawy. Badany przepis nie zmodyfikował zatem sytuacji prawnej emerytów lub rencistów „mundurowych” skazanych prawomocnie za przestępstwo przed wejściem w życie art. 10 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. W związku z tym, zdaniem Marszałka Sejmu, w badanym przypadku „można mówić o retroaktywności pozornej lub retrospektywności. Stosunki zaistniałe wcześniej i które trwają (uzyskanie prawa do zabezpieczenia emerytalnego) modyfikuje norma skierowana na przyszłość, w oparciu o zaistniałe po wejściu w życie nowej normy fakty (skazanie za przestępstwo po wejściu w życie kontrolowanej normy)”. Z powyższych przyczyn Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie zgodności art. 10 ust. 2 ustawy o

zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, w zaskarżonym zakresie, z zasadą niedziałania prawa wstecz, wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

W odniesieniu do zarzutu niezgodności art. 10 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy z zasadą ochrony praw nabytych, w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego system zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych uznawany jest za szczególny rodzaj ustawowego przywileju – podkreślił Marszałek Sejmu. Wynika stąd, że ustawodawca nie ma obowiązku zagwarantowania świadczeń emerytalnych lub rentowych z systemu „mundurowego” każdemu funkcjonariuszowi i w każdym wypadku. Dotyczy to zwłaszcza funkcjonariuszy skazanych za pospolite, dokonane z niskich pobudek lub szczególnie niebezpieczne przestępstwa – stwierdził Marszałek Sejmu. Takie zachowanie, zdaniem Marszałka Sejmu, jest zaprzeczeniem istoty służby; logiczną konsekwencją jest pozbawienie funkcjonariusza związanych z tą służbą „przywilejów”. Marszałek Sejmu wskazał ponadto, że prawo do zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy emerytów lub rencistów stanowi prawo podmiotowe, które podlega ochronie w zgodzie z art. 2 Konstytucji, jednakże nie we wszystkich wypadkach stanowić będzie ono prawo słusznie nabyte. Jeżeli funkcjonariusz dopuścił się ciężkich, szczególnie nagannych przestępstw lub dokonał je w związku ze służbą – wówczas nie można przyznać takiemu funkcjonariuszowi „przywileju” emerytalnego, a przyznany należy odebrać.

Marszałek Sejmu zaznaczył jednak, że odebranie „przywileju” emerytalnego może nastąpić tylko wówczas, gdy emeryt lub rencista, o których mowa w zaskarżonym przepisie, skazany zostanie za przestępstwa popełnione przed zwolnieniem ze służby, to jest przed uzyskaniem prawa do zaopatrzenia emerytalnego. Biorąc pod uwagę, że ze względu na art. 10 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, prawa do zaopatrzenia emerytalnego nie nabędą wszyscy ci, którzy dopuścili się wskazanych w tym przepisie przestępstw (jest to ta sama kategoria przestępstw, co w art. 10 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy), „wprowadzenie do systemu prawa możliwości utraty nabytego już prawa do zaopatrzenia emerytalnego przez emeryta/rencistę, który dopuścił się przestępstwa przed zwolnieniem ze służby, stanowi zadośćuczynienie zasadzie równości wobec prawa i sprawiedliwości społecznej” – uzasadnił Marszałek Sejmu. Brak zaskarżonej normy w systemie prawa powodowałby, że tylko ze względu na długość trwania postępowania karnego, które doprowadziło do skazania, nastąpiłoby niesprawiedliwe zróżnicowanie funkcjonariuszy. Marszałek Sejmu podkreślił również, że były funkcjonariusz Straży Granicznej, pozbawiony przywileju emerytalnego może nabyć, po spełnieniu powszechnych warunków, prawo do emerytury na podstawie ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. 2004 r. Nr 39, poz. 353, ze zm.). W ocenie Marszałka Sejmu, nie chodzi zatem o pozbawienie prawa do emerytury, lecz jedynie pozbawienie niesłusznie nabytego przywileju. Dlatego też stwierdził, że art. 10 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy jest zgodny z zasadą ochrony praw nabytych.

Na koniec Marszałek Sejmu odniósł się do zarzutu naruszenia przez art. 10 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy zasady *ne bis in idem* oraz zasady poprawnej legislacji, które wyrażone są w art. 2 Konstytucji, na wypadek nieuwzględnienia przez Trybunał wniosku o umorzenie postępowania.

3. Prokurator Generalny, w piśmie z 30 listopada 2010 r., wniósł o uznanie, że:

1) art. 92 ust. 3 ustawy o Straży Granicznej, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 30 ustawy nowelizującej z 2005 r., nie jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji;

2) art. 45 ust. 2 pkt 11 ustawy o Straży Granicznej, w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 2007 r., jest zgodny z art. 2 Konstytucji;

3) art. 128 ust. 2 ustawy o Straży Granicznej, w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 2007 r., w zakresie, w jakim stanowi, że okres zawieszenia funkcjonariusza w czynnościach służbowych nie podlega wliczeniu do okresu służby, od którego zależy wysokość innych niż uposażenie świadczeń pieniężnych lub prawo do nich oraz wymiar urlopu wypoczynkowego i innych rodzajów urlopów, nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji;

4) art. 10 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 2007 r., w zakresie, w jakim pozbawia prawa do emerytury osobę będącą w dniu wejścia w życie tego przepisu emerytem tych służb, skazaną – po dniu wejścia w życie tego przepisu – prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne lub przestępstwo skarbowe umyślne, popełnione w związku z wykonywaniem czynności służbowych i w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej albo za przestępstwo określone w art. 258 k.k. lub wobec której orzeczono prawomocnie środek karny pozbawienia praw publicznych za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe popełnione przed zwolnieniem ze służby, jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 92 ust. 3 ustawy o Straży Granicznej z art. 32 ust. 1 Konstytucji, Prokurator Generalny podkreślił, że celem wprowadzenia zaskarżonego przepisu było wyeliminowanie problemów, jakie powstawały na tle dotychczasowej definicji „miejscowości pobliskiej”, opartej na kryterium czasu dojazdu do miejsca pełnienia służby i z powrotem. Ustawodawca, uwzględniając dotychczasowe orzecznictwo sądów administracyjnych i specyfikę miejsca pełnienia służby w jednostkach usytuowanych wzdłuż granicy państwowej, uznał za niezbędne przyjęcie precyzyjnego i jasnego kryterium wyznaczającego miejscowość pobliską. Dlatego też jako kryterium przyjął odległości między granicami administracyjnymi miejscowości pełnienia służby i miejscowości, w której mieszka funkcjonariusz.

Prokurator Generalny porównał sposób rozwiązania tej kwestii z regulacjami dotyczącymi innych służb mundurowych i wskazał, że ustawodawca nie wprowadził w tym zakresie jednolitych rozwiązań dla funkcjonariuszy wszystkich służb mundurowych. Samo pełnienie służby w formacjach mundurowych nie może być, w ocenie Prokuratora Generalnego, uznane za wystarczające do uznania, że obowiązkiem ustawodawcy jest jednolite kształtowanie uprawnień i obowiązków funkcjonariuszy wszystkich służb mundurowych. To zakres zadań wyróżniający poszczególne służby mundurowe powinien wyznaczać uprawnienia i obowiązki funkcjonariuszy poszczególnych służb – stwierdził Prokurator Generalny.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, charakter stosunków służbowych funkcjonariuszy poszczególnych służb mundurowych, cechujący się podległością i dyspozycyjnością, stanowi uzasadnienie dla przyznania funkcjonariuszom tych służb prawa do lokalu mieszkalnego w miejscu pełnienia służby lub w miejscowości pobliskiej. Nie oznacza to jednak, że szczegółowe uregulowania dotyczące kryteriów określających „miejscowość pobliską” powinny być takie same dla funkcjonariuszy wszystkich formacji mundurowych.

Jak stwierdził Prokurator Generalny, „odmienności uregulowań szczegółowych kryteriów dla uzyskania przez funkcjonariuszy poszczególnych służb umundurowanych podobnych uprawnień, wynikających ze stosunków służbowych, nie mogą stanowić uzasadnienia zarzutu naruszenia zasady równości, gdyż zasada ta w tym zakresie nie obowiązuje”. Z tych względów Prokurator Generalny uznał, że art. 92 ust. 3 ustawy o Straży Granicznej nie jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Wnosząc o uznanie, że art. 45 ust. 2 pkt 11 ustawy o Straży Granicznej jest zgodny z art. 2 Konstytucji, Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że wątpliwości interpretacyjne

wnioskodawcy, wynikające z art. 45 ust. 2 pkt 11 ustawy o Straży Granicznej, w zestawieniu z art. 43 ust. 1–3 tej ustawy, na tle treści art. 263 § 2 i 3 k.p.k. odnoszą się w rzeczywistości do niezgodności tego przepisu z innymi przepisami ustawowymi. Trybunał Konstytucyjny nie dokonuje poziomej oceny aktów prawnych. Jednakże, jak wyjaśnił Prokurator Generalny, w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, istnieje możliwość kontroli norm współistniejących w jednym akcie prawnym; dlatego też uznał, że w tej płaszczyźnie dopuszczalna jest ocena merytoryczna zakwestionowanego przepisu.

Omawiając szczegółowo regulacje art. 43 ust. 1–3 ustawy o Straży Granicznej, Prokurator Generalny dokonał interpretacji, z której wynika, że „okres obligatoryjnego zawieszenia w czynnościach służbowych funkcjonariusza tymczasowo aresztowanego pokrywa się z okresem tymczasowego aresztowania (który, zgodnie z przepisami k.p.k., może być przedłużany na dalsze okresy oznaczone, powyżej 3 miesięcy, w tym na czas przekraczający okres, o jakim mowa w art. 263 § 2 k.p.k.). W przypadku zaś zawieszenia funkcjonariusza w czynnościach służbowych z przyczyn, o jakich mowa w art. 43 ust. 3 ustawy – okres zawieszenia nie może trwać dłużej niż do czasu ukończenia postępowania karnego. W stanach faktycznych, jakie mogą mieć miejsce w związku z treścią art. 43 ust. 1–3 ustawy, fakultatywne zwolnienie funkcjonariusza ze służby na podstawie art. 45 ust. 2 pkt 11 ustawy o Straży Granicznej może zatem nastąpić jedynie wówczas, gdy okres tymczasowego aresztowania trwa dłużej niż rok albo gdy okres zawieszenia został określony na podstawie art. 43 ust. 3 tej ustawy i również trwa dłużej niż rok”. W ocenie Prokuratora Generalnego, przedstawiona wyżej wykładnia gramatyczna art. 43 ust. 1–3 i art. 45 ust. 2 ustawy o Straży Granicznej prowadzi do jednoznacznych wniosków. Dlatego też nie zgodził się z zarzutem wnioskodawcy dotyczącym niejasności i braku precyzji art. 45 ust. 2 pkt 11 ustawy o Straży Granicznej.

Zajmując stanowisko co do zarzutu wnioskodawcy o niezgodności art. 128 ust. 2 ustawy o Straży Granicznej z art. 31 ust. 3 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji, Prokurator Generalny wskazał, że „ustawa o Straży Granicznej w odmienny sposób niż ustawy, regulujące stosunki służbowe funkcjonariuszy w innych formacjach mundurowych, unormowała kwestię zaliczania okresu zawieszenia do okresu służby dla celów ustalania innych niż uposażenie świadczeń oraz wymiaru urlopu”. Nie przesądza to jednak automatycznie o naruszeniu przez ustawodawcę art. 32 ust. 1 Konstytucji. Prokurator Generalny stwierdził, że służby mundurowe nie stanowią jednolitej kategorii. Ze względu na specyfikę każdej ze służb mundurowych, wyznaczaną powierzonymi jej zadaniami, nie można uznać, że istnieje cecha relewantna, ze względu na którą można byłoby dokonywać porównania uregulowania przez ustawodawcę sytuacji funkcjonariuszy tych służb. Art. 32 ust. 1 Konstytucji nie może zatem, w ocenie Prokuratora Generalnego, stanowić adekwatnego wzorca kontroli dla art. 128 ust. 2 ustawy o Straży Granicznej. Z tego też względu nie można również dokonać konstytucyjnej oceny kryterium różnicującego, w płaszczyźnie spełnienia przez nie wymagania proporcjonalności zróżnicowania. Dlatego też Prokurator Generalny uznał, że art. 31 ust. 3 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli dla art. 128 ust. 2 ustawy o Straży Granicznej.

Przechodząc do oceny zgodności art. 10 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy z art. 2 Konstytucji, Prokurator Generalny zauważył, że zarzut wnioskodawcy odnosi się w istocie do regulacji intertemporalnej, nakazującej stosowanie nowych przepisów do stanów faktycznych powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej. Kwestię intertemporalną, regulującą sytuację funkcjonariuszy-emerytów, którzy w okresie pełnienia czynnej służby popełnili przestępstwa określone w art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej, rozstrzyga art. 12 ustawy nowelizującej z 2007 r.

Analizując treść przepisów regulujących przesłanki nabywania świadczeń emerytalnych przez funkcjonariuszy Straży Granicznej, Prokurator Generalny wskazał, że w wyniku zmian, wprowadzonych wspomnianą wyżej ustawą nowelizującą, do art. 10 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, nastąpiło – w porównaniu do poprzednio obowiązującego stanu prawnego – rozszerzenie zakresu materialnych przesłanek utraty przez emeryta lub rencistę prawa do emerytury na podstawie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, o określenie kategorii przestępstw popełnionych przez funkcjonariusza w okresie służby, tj. czynów, o których mowa w art. 258 k.k., oraz czynów umyślnych, popełnionych w związku z wykonywaniem czynności służbowych, wyodrębnionych ze względu na motywację sprawcy (w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej). Jak stwierdził dalej, z systemu emerytalnego określonego w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy wyłączeni zostali tylko ci funkcjonariusze służb mundurowych oraz emeryci i renciści, którzy w okresie pełnienia służby nie tylko popełnili przestępstwa, ale także – ze względu na charakter czynu – w rażący sposób naruszyli obowiązki wynikające z tytułu pełnienia służby i sprzeniewierzyli się rocie złożonego ślubowania.

Prokurator Generalny podkreślił, że system zaopatrzenia emerytalnego dla funkcjonariuszy służb mundurowych jest systemem korzystniejszym niż powszechny system emerytalny. Szczególne warunki pełnienia służby przez funkcjonariuszy, jak np. dyspozycyjność, nielimitowany czas pracy, podległość służbowa czy też warunki związane z bezpośrednim narażeniem życia i zdrowia, ale również szczególne znaczenie, jakie państwo przypisuje służbie pełnionej przez tych funkcjonariuszy, stanowią uzasadnienie przyznania im takich uprawnień emerytalnych. Z tego też względu trudno byłoby uznać, że z korzystniejszego systemu emerytalno-rentowego powinni korzystać funkcjonariusze, którzy, wykorzystując przysługujące im uprawnienia służbowe, dopuścili się umyślnego przestępstwa lub przestępstwa skarbowego w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej lub też brali udział w zorganizowanej grupie przestępczej.

Prokurator Generalny podkreślił również, że nietrafne jest twierdzenie wnioskodawców, iż regulacja art. 10 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy dotyczy także tych emerytów, którzy popełnili przestępstwa po zakończeniu służby.

Pozostawienia poza uprzywilejowanym systemem zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy, emerytów i rencistów, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, nie można, w ocenie Prokuratora Generalnego, traktować jako kolejnego ukarania za ten sam czyn. Wyłączenie takich osób z uprzywilejowanego systemu emerytalno-rentowego jest skutkiem wydania prawomocnego wyroku skazującego funkcjonariusza za któreś z przestępstw określonych w art. 10 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, a więc konsekwencją przestępstwa popełnionego przez niego w okresie pełnienia służby, a nie kolejną sankcją.

Prokurator Generalny nie podzielił również zarzutu wnioskodawcy dotyczącego naruszenia przez zaskarżony przepis zasady ochrony praw nabytych. Podkreślił, że zasada ta nie ma charakteru absolutnego i nie wyklucza możliwości ograniczania i znoszenia praw podmiotowych. Usprawiedliwieniem ingerencji w prawa nabyte może być zasada sprawiedliwości społecznej. W ocenie Prokuratora Generalnego, nie narusza natomiast zasady sprawiedliwości społecznej wyłączenie z uprzywilejowanego systemu emerytalnego tych emerytów, którzy skazani zostali prawomocnymi wyrokami za przestępstwa opisane w art. 10 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

Prokurator Generalny zwrócił również uwagę, że osoby, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, pozbawione uprawnień w ramach uprzywilejowanego systemu emerytalnego mają możliwość korzystania z

powszechnego systemu emerytalno-rentowego na zasadach określonych dla ogółu ubezpieczonych.

II

Na rozprawie w dniu 7 kwietnia 2011 r. uczestnicy postępowania podtrzymali swoje wcześniejsze, przedstawione wyżej, stanowiska.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot i zakres zaskarżenia.

1.1. Na wstępie Trybunał zbadał kwestię dopuszczalności merytorycznej kontroli wniosku.

Wniosek pochodzi od Krajowej Komisji Wykonawczej Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Funkcjonariuszy Straży Granicznej i został złożony w trybie art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji. „Legitymacja tych podmiotów, podobnie jak innych enumeratywnie wyliczonych w art. 191 ust. 1 pkt 2-5 Konstytucji, ma jednak charakter ograniczony. Przede wszystkim, przysługuje ona tylko organizacjom spełniającym wskazane wymagania, pod warunkiem, że kwestionowany «akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania». Ustalona linia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego nakazuje ścisłą wykładnię zarówno art. 191 ust. 1 pkt 3-5, jak i art. 191 ust. 2 Konstytucji” – wskazywał Trybunał w postanowieniu z 16 października 2002 r., sygn. K 23/02 (OTK ZU nr 5A/2002, poz. 76).

Wnioskodawca, jako przedmiot kontroli, w zakresie, w jakim w niniejszej sprawie został nadany bieg, wskazał: art. 92 ust. 3 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2005 r. Nr 234, poz. 1997, ze zm.; dalej: ustawa o Straży Granicznej), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 30 ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o zmianie ustawy o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 90, poz. 757, ze zm.; dalej: ustawa nowelizująca z 2005 r.), z art. 32 ust. 1 Konstytucji; art. 45 ust. 2 pkt 11 ustawy o Straży Granicznej, w brzmieniu nadanym ustawą z 13 kwietnia 2007 r. o zmianie ustawy o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 82, poz. 558; dalej: ustawa nowelizująca z 2007 r.), z zasadą poprawnej legislacji, wyrażoną w art. 2 Konstytucji; art. 128 ust. 2 ustawy o Straży Granicznej, w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 2007 r., z art. 31 ust. 3 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji; art. 10 ust. 2 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), w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 2007 r., z zasadą niedziałania prawa wstecz, zasadą ochrony praw nabytych, z zasadą *ne bis in idem* i z zasadą poprawnej legislacji, wyrażonymi w art. 2 Konstytucji. Podstawą do wystąpienia z wnioskiem jest uchwała Krajowej Komisji Wykonawczej Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Funkcjonariuszy Straży Granicznej nr 151/V/2007. Zgodnie z § 6 ust. 1 Statutu Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Funkcjonariuszy Straży Granicznej, Związek jest ogólnokrajową, dobrowolną, samorządną organizacją zawodową zrzeszającą funkcjonariuszy w służbie stałej i przygotowawczej,

emerytów i rencistów Straży Granicznej i WOP, powołaną do reprezentowania i obrony ich interesów zawodowych i socjalnych. Trybunał w związku z tym uznał, że wniosek pochodzi od organu posiadającego legitymację czynną na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji, a przepisy stanowiące przedmiot zaskarżenia, wskazane we wniosku, dotyczą spraw objętych zakresem działania tego Związku.

Jednak porównanie treści uchwały nr 151/V/2007, stanowiącej podstawę do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, z zakresem zaskarżenia art. 10 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy prowadzi do konkluzji, że wnioskowanie kontroli tego przepisu z zasadą *ne bis in idem* i z zasadą należytej legislacji, wyrażonymi w art. 2 Konstytucji, wykracza poza upoważnienie zawarte w powyższej uchwale. W § 1 pkt 8 uchwały jako wzorce kontroli wskazuje się tylko zasadę niedziałania prawa wstecz i zasadę ochrony praw nabytych wynikające z art. 2 Konstytucji. Dlatego Trybunał Konstytucyjny uznał, że wniosek w zakresie wykraczającym poza zakres wynikający z uchwały pochodzi od podmiotu nielegitymowanego do inicjowania kontroli konstytucyjności.

W postanowieniu w sprawie o sygn. K 23/02 Trybunał przypomniał, że „niepodjęcie stosownej uchwały przed wystąpieniem z wnioskiem nie stanowi braku formalnego, który mógłby być usunięty w trybie art. 36 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Z brakiem formalnym mamy do czynienia, gdy uchwała właściwego organu została podjęta przed wystąpieniem do Trybunału, a jedynie, najczęściej przez przeoczenie, nie dołączono dokumentu zawierającego jej treść. W takiej sytuacji dołączenie uchwały do akt usuwa przeszkodę formalną i pozwala na nadanie wnioskowi dalszego biegu. W przypadku, gdy uchwała w ogóle nie została podjęta, występuje brak legitymacji czynnej po stronie wnioskodawcy”. W związku z powyższym Trybunał postanowił umorzyć postępowanie w zakresie badania art. 10 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy z zasadą *ne bis in idem* i z zasadą poprawnej legislacji, wynikającymi z art. 2 Konstytucji, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

1.2. Trybunał ustalił również rzeczywisty przedmiot zaskarżenia w niniejszej sprawie wskazany przez wnioskodawcę we wniosku jako art. 45 ust. 1 pkt 11 ustawy o Straży Granicznej. W ustawie o Straży Granicznej przepis taki w ogóle nie istnieje. Z uzasadnienia wniosku wynika natomiast, że wnioskodawca kwestionuje zgodność z Konstytucją przepisu stanowiącego podstawę fakultatywnego zwolnienia funkcjonariusza Straży Granicznej po upływie 12 miesięcy od dnia zawieszenia, jeżeli nie ustały przyczyny będące podstawą zawieszenia. Trybunał Konstytucyjny ustalił, że treść taką wyraża art. 45 ust. 2 pkt 11 ustawy o Straży Granicznej. W związku z powyższym, zgodnie z zasadą *falsa demonstratio non nocet* (por. orzeczenie z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52, wyrok z 16 czerwca 1999 r., sygn. P 4/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 98), Trybunał Konstytucyjny poddał kontroli art. 45 ust. 2 pkt 11 ustawy o Straży Granicznej z art. 2 Konstytucji.

1.3. Wstępnego wyjaśnienia wymaga również zakres zaskarżenia art. 128 ust. 2 ustawy o Straży Granicznej z art. 31 ust. 3 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Wnioskodawca zarzuca art. 128 ust. 2 ustawy o Straży Granicznej naruszenie art. 31 ust. 3 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Zaskarżony przepis stanowi, że okresu zawieszenia nie wlicza się do okresu służby funkcjonariusza, od którego zależy wysokość uposażenia, wysokość innych świadczeń pieniężnych lub prawo do nich oraz wymiar urlopu wypoczynkowego, a także innych rodzajów urlopów przysługujących funkcjonariuszowi. Uzasadniając niezgodność zaskarżonego przepisu z powołanymi wzorcami kontroli, wnioskodawca wskazał, że podobnych regulacji nie zawierają przepisy ustaw dotyczących

innych służb mundurowych (Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej). Nie przytoczył natomiast żadnych argumentów dotyczących kwestii nieproporcjonalnego i nieuzasadnionego ograniczenia uprawnień funkcjonariuszy Straży Granicznej do wymienionych w art. 128 ust. 2 ustawy o Straży Granicznej świadczeń i praw, od których zależy długość okresu służby. Argumenty podniesione w uzasadnieniu tego zarzutu odnoszą się wyłącznie do naruszenia zasady równości, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Dlatego Trybunał Konstytucyjny uznał, że konstytucyjnym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie jest art. 32 ust. 1 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału zasada *falsa demonstratio non nocet* „znajduje zastosowanie nie tylko w odniesieniu do norm stanowiących przedmiot kontroli, ale również do norm prawnych stanowiących podstawę kontroli” (wyrok z 8 lipca 2002 r., sygn. SK 41/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 51).

2. Badanie zgodności art. 92 ust. 3 ustawy o Straży Granicznej z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

2.1. Treść normatywna art. 32 ust. 1 Konstytucji jako wzorca kontroli.

Art. 32 ust. 1 Konstytucji brzmi: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, z konstytucyjnej zasady równości wynika wymóg podobnego traktowania (według jednakowej miary) wszystkich podmiotów prawa charakteryzujących się daną cechą istotną (relevantną). Odmienne uregulowanie sytuacji prawnej adresatów norm wyróżnionych ze względu na tę samą cechę istotną stanowi odstępstwo od zasady równości (por. orzeczenie z 9 marca 1988 r., sygn. U 7/87, OTK w 1988 r., poz. 1 oraz wyroki z: 24 lutego 1999 r., sygn. SK 4/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 24; 9 maja 2005 r., sygn. SK 14/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 47).

W kontekście zarzutu naruszenia konstytucyjnej zasady równości kluczowego znaczenia nabiera ustalenie cechy istotnej (relevantnej), przesądzającej o uznaniu porównywanych podmiotów za podobne lub odmienne. Dopiero stwierdzenie, że prawo nie traktuje podmiotów podobnych w sposób podobny (a więc wprowadza zróżnicowanie), prowadzi do postawienia pytania, czy takie zróżnicowanie jest dopuszczalne w świetle zasady równości (zob. L. Garlicki, uwaga do art. 32 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 3, Warszawa 2003 r., s. 7). Ustawodawcy przysługuje przy tym swoboda co do określenia cechy relevantnej, według której dokonywane jest zróżnicowanie sytuacji prawnej poszczególnych adresatów. Przyjmować należy domniemanie, że ustawodawca działa w tej mierze zgodnie z Konstytucją, a więc sam dobór cech relevantnych, jak i przeprowadzane na ich podstawie klasyfikacje korzystają z domniemania konstytucyjności (zob. L. Garlicki, uwaga do art. 32 ... , s. 18).

2.2. Ocena zgodności art. 92 ust. 3 ustawy o Straży Granicznej z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Wnioskodawca, zaskarżając art. 92 ust. 3 ustawy o Straży Granicznej, zarzucił mu odmienne niż w przypadku pragmatyk innych służb mundurowych zdefiniowanie pojęcia „miejscowość pobliska”. Brak uzasadnienia dla zróżnicowania sytuacji funkcjonariuszy

Straży Granicznej w tym zakresie stanowi, zdaniem wnioskodawcy, o naruszeniu zasady równości przez zaskarżony przepis.

Art. 92 ust. 3 ustawy o Straży Granicznej stanowi, że miejscowością pobliską jest miejscowość, od której granic administracyjnych najkrótsza odległość drogą publiczną do granic administracyjnych miejscowości pełnienia służby nie przekracza 30 km. Przepis ten został wprowadzony ustawą nowelizującą z 2005 r. Przed zmianą z 2005 r. art. 92 ust. 3 ustawy o Straży Granicznej brzmiał: „Miejscowością pobliską, o której mowa w ust. 1, jest miejscowość, z której czas dojazdu do miejsca pełnienia służby i z powrotem środkami publicznego transportu zbiorowego, zgodnie z rozkładem jazdy, łącznie z przesiadkami lub środkami transportu Straży Granicznej nie przekracza łącznie w obie strony dwóch godzin, licząc od stacji (przystanku) położonej najbliżej miejsca zamieszkania do stacji (przystanku) położonej najbliżej miejsca pełnienia służby, bez uwzględnienia czasu dojazdu do i od stacji (przystanku) w obrębie miejscowości, z której funkcjonariusz dojeżdża, oraz miejscowości, w której wykonuje obowiązki służbowe”.

Do czasu wejścia ustawy nowelizującej z 2005 r. pojęcie „miejscowość pobliska” było zatem definiowane w taki sam sposób, jak w pragmatykach innych służb mundurowych, tj. w oparciu o kryterium maksymalnego czasu dojazdu, nieprzekraczającego dwóch godzin. Regulacja taka obowiązuje to tej pory w ustawach dotyczących innych służb mundurowych, por. art. 102 ust 2 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154; dalej: ustawa o ABW i AW), art. 88 ust. 4 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277, ze zm.; dalej: ustawa o Policji), art. 74 ust. 3 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68, ze zm.; dalej: ustawa o PSP), art. 170 ust. 4 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. Nr 79, poz. 523, ze zm.; dalej: ustawa o SW), art. 62 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (Dz. U. Nr 104, poz. 710, ze zm.; dalej: ustawa o SKW i SWW) z wyjątkiem Biura Ochrony Rządu. Zgodnie z art. 76 ust. 1 ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (Dz. U. z 2004 r. Nr 163, poz. 1712, ze zm.; dalej: ustawa o BOR), funkcjonariuszowi w służbie stałej przysługuje prawo do lokalu mieszkalnego w miejscowości, w której pełni służbę lub w miejscowości oddalonej od tej miejscowości nie więcej niż 100 kilometrów. Jeszcze inaczej tę kwestię reguluje ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. Nr 104, poz. 708, ze zm.; dalej: ustawa o CBA). Na podstawie art. 94 ust. 1 pkt 5 ustawy o CBA funkcjonariuszowi przysługuje zasiłek osiedleniowy z tytułu przeniesienia do pełnienia służby w innej miejscowości.

W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej z 2005 r. projektodawca wskazał, że „stosowanie przez organy Straży Granicznej przepisu definiującego pojęcie miejscowości pobliskiej wywołuje szereg wątpliwości interpretacyjnych. (...) W świetle dotychczasowego orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyroki I SA 2340/99 z 7.03.2001, I SA 2308/99 z 7.03.2001 i I SA 53/2001 z 17.05.2001) legalność rozstrzygnięcia organu administracji uzależniona jest od oceny opartej na kryterium nieostrym – istnieniu połączenia dogodnego dla funkcjonariusza, które zapewnia podróż w rozsądnym czasie. Ze względu na okoliczność, iż spełnienie przesłanek ustawowych powoduje powstanie prawa do świadczenia pieniężnego w postaci zwrotu kosztów podróży, niezbędne jest przyjęcie precyzyjnego i jasnego kryterium; jest nim kryterium odległości między granicami administracyjnymi miejscowości pełnienia służby i miejscowości, w której mieszka funkcjonariusz, określonej według długości istniejących dróg publicznych” (por. uzasadnienie ustawy o zmianie ustawy o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3348/IV kadencja Sejmu). Projektodawca

podkreślił również, że proponowane rozwiązanie jest zbliżone do regulacji zawartej w ustawie o BOR i uzasadnione jest specyfiką służby w Straży Granicznej, która pełniona jest w jednostkach organizacyjnych usytuowanych wzdłuż granicy państwowej. Posłużenie się wyłącznie kryterium odległości miało – zdaniem projektodawcy – wyeliminować także spory związane z realizacją prawa do równoważnika pieniężnego za brak lokalu w miejscowości pobliskiej (por. druk sejmowy nr 3348/IV kadencja Sejmu).

Sposób zdefiniowania pojęcia „miejscowość pobliska” wpływa na uprawnienie funkcjonariusza do lokalu służbowego, ewentualnie na uprawnienie do równoważnika pieniężnego, a także na powstanie prawa do zwrotu kosztów podróży. Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o Straży Granicznej, funkcjonariuszowi w służbie stałej przysługuje prawo do lokalu mieszkalnego w miejscowości, w której pełni służbę lub w miejscowości pobliskiej. Natomiast jeżeli funkcjonariusz lub członkowie jego rodziny nie posiadają lokalu mieszkalnego w miejscu pełnienia służby lub w miejscowości pobliskiej, funkcjonariusz otrzymuje, na podstawie art. 96 ust. 1 ustawy o Straży Granicznej, równoważnik pieniężny. Art. 97 ust. 1 ustawy o Straży Granicznej stanowi, że funkcjonariuszowi, który zajmuje lokal mieszkalny w miejscowości pobliskiej miejsca pełnienia służby, przysługuje zwrot kosztów dojazdu do miejsca pełnienia służby w wysokości ceny biletów za przejazd koleją lub autobusami.

Dokonując oceny zasadności zarzutu podniesionego przez wnioskodawcę, należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę, że Trybunał Konstytucyjny w swoim dotychczasowym orzecznictwie podkreślał odrębność kategorii funkcjonariuszy służb mundurowych w stosunku do innych, „niemundurowych” grup zawodowych (por. np. orzeczenie TK z 23 września 1997 r., sygn. K 25/96, OTK ZU nr 3/4/1997, poz. 36). Jako uzasadnienie tej odrębności Trybunał w cytowanym orzeczeniu wskazywał przede wszystkim specyfikę służby funkcjonariuszy służb mundurowych i swoistość ponoszonego ryzyka. Natomiast w orzeczeniu z 23 września 1997 r., sygn. K 25/96 (OTK 3/4/1997, poz. 36), Trybunał stwierdził, że odrębności te „są najczęściej uzasadniane szczególnymi warunkami pełnienia służby. Istotnymi składnikami tej służby jest pełna dyspozycyjność i zależność od władzy służbowej, wykonywanie zadań w nielimitowanym czasie pracy i trudnych warunkach, związanych nierzadko z bezpośrednim narażeniem życia i zdrowia w czasie udziału w obronie kraju lub bezpieczeństwa obywateli, wysoka sprawność fizyczna i psychiczna wymagana całym okresie jej pełnienia, niewielkie możliwości wykonywania dodatkowej pracy i posiadania innych źródeł utrzymania, ograniczone prawo udziału w życiu politycznym i zrzeszania się” (zob. też wyrok TK z 19 lutego 2001 r., sygn. SK 14/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 31). Ponadto, co trafnie podkreślił Marszałek Sejmu, „za dopuszczalnością wyodrębnienia grupy służb mundurowych przemawia możliwość przeniesienia funkcjonariusza pomiędzy służbami mundurowymi przy zachowaniu ciągłości służby (Policji, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego lub Centralnego Biura Antykorupcyjnego, por. art. 31 a ustawy o SG), a także wspólne przepisy emerytalne dla tych służb”.

Trybunał nie tracił jednak z pola widzenia okoliczności, że „w istocie służby mundurowe są kategorią zbiorczą, w skład której wchodzi grupy zawodowe o dość zróżnicowanej specyfice celów i zadań, kompetencji i uprawnień oraz trybu samej służby, jak chociażby Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego czy Agencja Wywiadu i Straż Pożarna. (...) W konsekwencji, z samej przynależności do omawianej kategorii nie można *a priori* wysnuwać wniosku, że status prawny poszczególnych profesji do niej zaliczanych powinien być kształtowany przez ustawodawcę w sposób identyczny” (wyrok TK z 19 października 2004 r., sygn. K 1/04, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 93). Trybunał w swoim orzecznictwie dopuszczał odmienne uregulowanie statusu funkcjonariuszy poszczególnych

służb mundurowych, w szczególności wtedy, gdy uzasadnione to było specyfiką danej służby (por. też orzeczenie TK z 8 kwietnia 1997 r., sygn. K 14/96, OTK ZU nr 2/1997, poz. 16).

Prawo do lokalu służbowego funkcjonariuszy służb mundurowych związane jest ze zwiększeniem dyspozycyjności tych funkcjonariuszy. Trybunał podziela pogląd Marszałka Sejmu, że to, iż prawo do lokalu służbowego realizowane jest w stosunku do wszystkich służb mundurowych, nie oznacza, że warunki realizacji tego prawa muszą być określone w sposób identyczny dla wszystkich służb mundurowych. Z porównania regulacji dotyczącej prawa do lokalu służbowego w pragmatykach większości pozostałych służb mundurowych wynika, że regulacje te różnią się nie tylko od rozwiązania przyjętego w zaskarżonym przepisie art. 92 ust. 3 ustawy o Straży Granicznej, ale także od odpowiednich regulacji dotyczących funkcjonariuszy BOR i funkcjonariuszy CBA. Ponadto zastosowanie kryterium maksymalnego czasu dojazdu powodowało liczne problemy interpretacyjne, na które wskazywał również Marszałek Sejmu w swoim stanowisku; podczas gdy przyjęte w zaskarżonej regulacji kryterium definicji „miejscowości pobliskiej” jest kryterium bardziej mierzalnym, obiektywnym, a także niezmiennym. Uzależnienie treści pojęcia „miejscowość pobliska” od czasu podróży środkami transportu publicznego powoduje bowiem, iż wraz ze zmianami w rozkładzie jazdy następują zmiany zakresu prawa do lokalu służbowego (w zakresie możliwości utraty przez miejscowość zamieszkania statusu „miejscowości pobliskiej”, zob. wyrok NSA w Warszawie z 10 stycznia 2002 r., sygn. akt I SA 1371/00, Lex 81922). W orzecnictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że ustalenie zakresu pojęcia „miejscowość pobliska” wymagało do tej pory dokonania wielostopniowych zabiegów interpretacyjnych, np. w sytuacji rozrastającej się oferty transportowej przedsiębiorców prywatnych, koniecznych dla prawidłowego zdefiniowania pojęcia „transportu publicznego” oraz dla oceny prawidłowego funkcjonowania komunikacji publicznej czy wreszcie oceny przepisów obowiązujących kierowców. Wymagało to również uwzględnienia specyfiki funkcjonowania komunikacji pośpiesznej i dalekobieżnej, np. uwzględnienia, że przepełnione autobusy dalekobieżne nie zatrzymują się na wszystkich przystankach czy uwzględnienia braku połączeń w dni ustawowo wolne od pracy itp. (por. wyrok WSA w Warszawie z 13 października 2005 r., sygn. akt I SA/Wa 1386/04, zob. także wyrok NSA w Warszawie z 30 stycznia 2002 r., sygn. akt I SA 3378/01). Zastosowanie wykładni językowej poprzednio obowiązującego przepisu regulującego pojęcie „miejscowości pobliskiej” dawało, w przypadku Straży Granicznej, niekiedy trudny do zaakceptowania z punktu widzenia reguł logiki rezultat, który musiał być korygowany przez sąd administracyjny.

Zdaniem Trybunału, cechą relewantną w kontekście powyższych rozważań, odróżniającą funkcjonariuszy Straży Granicznej od funkcjonariuszy pozostałych służb mundurowych, jest specyfika tej służby, pełnionej w szczególnych warunkach – wzdłuż granicy państwa, na obszarach, na których sieć połączeń komunikacyjnych nie jest tak gęsta jak w innych częściach kraju.

Ponadto Trybunał nadmienia, że w myśl ukształtowanego orzecnictwa Trybunału ocena zgodności zaskarżonych przepisów z zasadą równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji winna uwzględnić regułę, zgodnie z którą określenie cechy relewantnej, odróżniającej sytuację prawną adresatów norm konstruowanych na gruncie zaskarżonych przepisów od sytuacji prawnej pozostałych grup funkcjonariuszy służb mundurowych należy do prawodawcy. Jednakże na wnioskodawcy ciąży uzasadnienie, że wspomniane zróżnicowanie sytuacji prawnej adresatów narusza zasadę równości. Zaskarżonej regulacji przysługuje bowiem domniemanie konstytucyjności. W niniejszej sprawie wnioskodawca

nie wskazał przekonywających argumentów, że dokonany przez ustawodawcę wybór cechy istotnej, stanowiącej kryterium definiowania pojęcia „miejscowość pobliska”, a przez to także stanowiącej kryterium różnicujące to pojęcie w kontekście regulacji dotyczących innych służb mundurowych, narusza art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Dlatego Trybunał uznał, że art. 92 ust. 3 ustawy o Straży Granicznej jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3. Badanie zgodności art. 128 ust. 2 ustawy o Straży Granicznej z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3.1. Zarzut naruszenia konstytucyjnej zasady równości podnosi wnioskodawca także, w zakresie wyżej wspomnianym, wobec art. 128 ust. 2 ustawy o Straży Granicznej. Zaskarżony przepis brzmi: „Okres zawieszenia w czynnościach służbowych, o którym mowa w ust. 1, nie podlega wliczeniu do okresu służby funkcjonariusza, od którego zależy wysokość uposażenia, wysokość innych świadczeń pieniężnych lub prawo do nich oraz wymiar urlopu wypoczynkowego, a także innych rodzajów urlopów przysługujących funkcjonariuszowi”. Zgodnie z ust. 1 art. 128 „funkcjonariuszowi zawieszonemu w czynnościach służbowych zawiesza się od najbliższego terminu płatności 50% należnego uposażenia”.

Ustawa o Straży Granicznej przewiduje obligatoryjne oraz fakultatywne zawieszenie funkcjonariusza w czynnościach służbowych. Art. 43 ust. 1 ustawy normuje obligatoryjne zawieszenie funkcjonariusza, stanowiąc: „funkcjonariusza zawiesza się w czynnościach służbowych na okres nie dłuższy niż 3 miesiące w razie jego tymczasowego aresztowania lub wszczęcia przeciwko niemu postępowania karnego w sprawie o przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe umyślne. Jeżeli okres tymczasowego aresztowania jest dłuższy niż 3 miesiące, zawieszenie ulega z mocy prawa przedłużeniu do czasu zakończenia tymczasowego aresztowania”.

W art. 43 ust. 2 ustawy przewiduje natomiast możliwość fakultatywnego zawieszenia funkcjonariusza w czynnościach służbowych. Przepis ten stanowi: „funkcjonariusza można zawiesić w czynnościach służbowych w razie wszczęcia przeciwko niemu postępowania karnego w sprawie o przestępstwo nieumyślne, ścigane z oskarżenia publicznego albo przestępstwo skarbowe nieumyślne lub postępowania dyscyplinarnego, jeżeli jest to celowe z uwagi na dobro postępowania lub dobro służby – na czas nie dłuższy niż 3 miesiące”.

W szczególnie uzasadnionych przypadkach okres zawieszenia w czynnościach służbowych można przedłużyć do czasu ukończenia postępowania karnego.

Zgodnie z art. 128 ust. 3 ustawy o Straży Granicznej „po zakończeniu postępowania karnego lub dyscyplinarnego w sprawie o czyn stanowiący podstawę zawieszenia w czynnościach służbowych funkcjonariusz otrzymuje zawieszoną część uposażenia oraz obligatoryjne jego podwyżki wprowadzone w okresie zawieszenia, jeżeli:

- 1) nie został ukarany karą dyscyplinarną wydalenia ze służby;
- 2) postępowanie karne zostało zakończone prawomocnym wyrokiem uniewinniającym bądź umorzeniem ze względu na okoliczności wymienione w art. 17 § 1 pkt 1-3 i 6 Kodeksu postępowania karnego, nawet po zwolnieniu ze służby”.

Gdy postępowanie dyscyplinarne albo karne w sprawie o czyn stanowiący podstawę zawieszenia zakończyło się w sposób wyżej określony, okres zawieszenia w czynnościach służbowych wlicza się do okresu służby, od którego zależy wysokość lub wymiar należności pieniężnych oraz urlopów, o których mowa w zaskarżonym przepisie art. 128 ust. 2 ustawy lub od którego zależy prawo do nich (art. 128 ust. 4 ustawy o Straży Granicznej). Przy czym należności pieniężne, o których mowa w art. 128 ust. 3 i 4 ustawy,

zgodnie z art. 128 ust. 5 ustawy, „wypłaca się wraz z odsetkami ustawowymi za okres zawieszenia w czynnościach służbowych, na wniosek funkcjonariusza, w terminie miesiąca od dnia otrzymania przez właściwą jednostkę organizacyjną Straży Granicznej pisemnej informacji o prawomocnym zakończeniu postępowania dyscyplinarnego albo karnego, o czyn stanowiący podstawę zawieszenia w czynnościach służbowych” wbrew temu, co twierdzi wnioskodawca.

Z uzasadnienia wniosku wynika, że wnioskodawca domaga się uregulowania sytuacji funkcjonariuszy Straży Granicznej w zakresie wliczania okresu zawieszenia do okresu służby, od którego zależy wysokość świadczeń pieniężnych i praw do nich, a także wymiar urlopów wypoczynkowych i innych urlopów dodatkowych, w taki sam sposób, jak regulują to odpowiednie przepisy ustaw dotyczących innych służb mundurowych.

Trybunał Konstytucyjny dokonał porównania sytuacji prawnej funkcjonariuszy Straży Granicznej z sytuacją prawną funkcjonariuszy służb mundurowych wskazanych przez wnioskodawcę, w zakresie przyczyn zawieszenia w czynnościach służbowych oraz wpływu zawieszenia na uprawnienia, o których mowa w art. 128 ust. 2 ustawy o Straży Granicznej.

Zgodnie z art. 103 ust. 2 ustawy o Straży Granicznej, z tytułu służby funkcjonariusz otrzymuje jedno uposażenie i inne świadczenia pieniężne określone w ustawie. Uposażenie funkcjonariusza składa się z uposażenia zasadniczego i dodatków do uposażenia (art. 104 ustawy o Straży Granicznej). Funkcjonariusze otrzymują również, na podstawie art. 108 ust. 1 ustawy o Straży Granicznej, następujące dodatki do uposażenia:

- dodatek za wysługę lat w wysokości uzależnionej od okresów służby, o których mowa w art. 106;
- dodatek za stopień w wysokości uzależnionej od posiadanego stopnia Straży Granicznej;
- dodatek funkcyjny na stanowisku kierowniczym lub samodzielnym;
- dodatek służbowy na stanowiskach innych niż wymienione w punkcie 3;
- dodatki uzasadnione szczególnymi właściwościami, kwalifikacjami, warunkami lub miejscem pełnienia służby.

Funkcjonariuszom Straży Granicznej przysługują ponadto, w świetle art. 112 ust. 1 ustawy o Straży Granicznej, następujące świadczenia pieniężne:

- zasiłek na zagospodarowanie;
- nagrody roczne;
- nagrody jubileuszowe;
- dodatkowe wynagrodzenie za wykonywanie zleconych zadań wykraczających poza obowiązki służbowe;
- należności za podróże służbowe i przeniesienia;
- świadczenia związane ze zwolnieniem ze służby.

Zgodnie z art. 112 ust. 2 tej ustawy, w razie śmierci funkcjonariusza lub członka jego rodziny, przysługują:

- zasiłek pogrzebowy;
- odprawa pośmiertna.

Art. 114 ust. 1 ustawy o Straży Granicznej przewiduje również, że funkcjonariuszowi mogą być przyznawane nagrody uznaniowe i zapomogi.

3.2. Wnioskodawca, jak wspomniano, skarży art. 128 ust. 2 ustawy o Straży Granicznej. Przepis ten oraz poprzedzający go art. 128 ust. 1 ustawy, z którym jest ściśle związany, brzmią następująco: „art. 128. 1 Funkcjonariuszowi zawieszonemu w czynnościach służbowych zawiesza się od najbliższego terminu płatności 50% należnego uposażenia.

2. Okres zawieszenia w czynnościach służbowych, o którym mowa w ust. 1, nie podlega wliczeniu do okresu służby funkcjonariusza, od którego zależy wysokość uposażenia, wysokość innych świadczeń pieniężnych lub prawo do nich oraz wymiar urlopu wypoczynkowego, a także innych rodzajów urlopów przysługujących funkcjonariuszowi”.

Wnioskodawca, wskazując jako wzorzec kontroli konstytucyjnej art. 32 ust. 1 Konstytucji, podnosi, że funkcjonariusze Straży Granicznej, zawieszeni w czynnościach służbowych, są traktowani gorzej niż funkcjonariusze innych służb mundurowych, ponieważ „zastosowanie instytucji zawieszenia w czynnościach służbowych w stosunku do funkcjonariuszy innych służb mundurowych nie powoduje wyłączenia okresu zawieszenia do innych niż uposażenie świadczeń pieniężnych i prawa do nich jak również należnych funkcjonariuszowi urlopów (art. 139 ust. 2 ustawy o ABW i AW, art. 109 ust. 2 ustawy o BOR, art. 124 ust. 2 ustawy o Policji, art. 107 ust. 2 ustawy o PSP, art. 120 ust. 2 ustawy o SW, art. 100 ust. 2 ustawy o SWW i SKW)”.

Na wstępie Trybunał pragnie zauważyć, że zgodnie z art. 104 ustawy o Straży Granicznej „uposażenie funkcjonariusza składa się z uposażenia zasadniczego i dodatków do uposażenia”. Ponieważ wnioskodawca nie kwestionuje art. 128 ust. 1 ustawy, Trybunał ustalił, w związku z przytoczonym wyżej argumentem uzasadnienia wniosku, że wnioskodawcy nie chodzi o dodatki do uposażenia zasadniczego, gdyż podnosi sprawę „innych niż uposażenie świadczeń pieniężnych”. Bowiem, jak wspomniano wyżej, dodatki te stanowią część uposażenia, o którym mowa w art. 128 ust. 1 ustawy.

W świetle art. 112 ust. 1 ustawy o Straży Granicznej „inne świadczenia pieniężne”, o których mowa w art. 128 ust. 2 ustawy to nagrody roczne i nagrody jubileuszowe. Warunki przyznawania nagród rocznych oraz tryb postępowania w tych sprawach określa rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 marca 2010 r. w sprawie nagród rocznych, nagród uznaniowych i zapomóg funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz. U. Nr 45, poz. 270), wydane na podstawie art. 114 ust. 3 ustawy o Straży Granicznej. Zgodnie z § 7 tego rozporządzenia, „jeżeli przeciwko funkcjonariuszowi toczy się postępowanie karne lub dyscyplinarne o czyn popełniony w roku kalendarzowym, za który przyznawana jest nagroda roczna, do czasu zakończenia tego postępowania nie przyznaje mu się nagrody rocznej”.

Natomiast problem prawa funkcjonariusza zawieszonego w czynnościach służbowych, do nagrody jubileuszowej, reguluje § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 27 czerwca 2002 r. w sprawie nagrody jubileuszowej funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz. U. Nr 100, poz. 916). Zgodnie z tym przepisem „w przypadku funkcjonariusza zawieszonego w czynnościach służbowych podstawę obliczenia wysokości nagrody stanowią miesięczne uposażenie zasadnicze wynikające z zaszeregowania stanowiska służbowego tego funkcjonariusza wraz z dodatkami do uposażenia o charakterze stałym, w wysokości przysługującej mu w przeddzień zawieszenia w czynnościach służbowych”.

Z powyższego wynika, że funkcjonariusz Straży Granicznej zawieszony w czynnościach służbowych nie zostaje pozbawiony nagrody jubileuszowej. Jeśli natomiast chodzi o nagrodę roczną, to należy przypomnieć, że, zgodnie z art. 128 ust. 4 ustawy o Straży Granicznej, „w przypadku gdy postępowanie dyscyplinarne albo karne w sprawie o czyn stanowiący podstawę zawieszenia zakończyło się w sposób określony w ust. 3, okres zawieszenia w czynnościach służbowych wlicza się do okresu służby, od którego zależy wysokość lub wymiar należności pieniężnych oraz urlopów, o których mowa w ust. 2, lub prawo do nich”.

Taka sytuacja prawna funkcjonariusza ma miejsce, gdy po zakończeniu postępowania karnego lub dyscyplinarnego w sprawie o czyn będący podstawą zawieszenia w czynnościach służbowych funkcjonariusz nie został ukarany karą dyscyplinarną wydalenia ze służby lub postępowanie karne zostało zakończone prawomocnym wyrokiem uniewinniającym bądź umorzeniem ze względu na okoliczności wymienione w art. 17 § 1 pkt 1-3 i 6 k.p.k. nawet po zwolnieniu ze służby. Funkcjonariusz otrzymuje wówczas zawieszoną część uposażenia oraz obligatoryjne jego podwyżki wprowadzone w okresie zwieszenia (art. 128 ust. 3 ustawy o Straży Granicznej).

Z powyższej analizy wynika, że nagrody rocznej pozbawiony jest tylko ten funkcjonariusz, który został skazany prawomocnym wyrokiem karnym lub został ukarany karą dyscyplinarną wydalenia ze służby.

Nie jest też zasadny zarzut wnioskodawcy, że regulacja prawna dotycząca pozbawiania zawieszonego funkcjonariusza pozbawia go również odsetek od niewpłaconych świadczeń pieniężnych. Wspomniane odsetki nie dotyczą oczywiście tego funkcjonariusza, który został ukarany karą dyscyplinarną wydalenia ze służby lub skazany prawomocnym wyrokiem za przestępstwa wyżej wymienione. Zgodnie z art. 128 ust. 5 ustawy, „należności pieniężne, o których mowa w ust. 3 i 4, wypłaca się wraz z odsetkami ustawowymi za okres zawieszenia w czynnościach służbowych, na wniosek funkcjonariusza, w terminie miesiąca od dnia otrzymania przez właściwą jednostkę organizacyjną Straży Granicznej pisemnej informacji o prawomocnym zakończeniu postępowania dyscyplinarnego albo karnego, o czyn stanowiący podstawę zawieszenia w czynnościach służbowych”.

Wnioskodawca podniósł, że funkcjonariusze Straży Granicznej są traktowani surowiej niż funkcjonariusze innych służb mundurowych, ponieważ w przypadku tych służb zawieszenie w czynnościach służbowych nie powoduje wyłączenia okresu zawieszenia z okresu służby, od którego zależy wysokość wspomnianych wyżej świadczeń pieniężnych. Trybunał ustalił, że świadczenia te to nagroda roczna i nagroda jubileuszowa. Na poparcie swych argumentów wnioskodawca porównał art. 128 ust. 2 ustawy o Straży Granicznej z art. 139 ust. 2 ustawy o ABW i AW, art. 109 ustawy o BOR, art. 124 ust. 2 ustawy o Policji, art. 107 ust. 2 ustawy o PSP, art. 120 ustawy o SW oraz art. 100 ust. 2 ustawy o SWW i SKW.

Trybunał ustalił, że przytoczone wyżej przepisy ustawowe bądź też inne przepisy ustawowe (wnioskodawca mylnie przywołuje niektóre przepisy), dotyczące różnych służb mundurowych istotnie nie zawierają regulacji zawartej w art. 128 ust. 2 ustawy o Straży Granicznej, zgodnie z którą okres zawieszenia w czynnościach służbowych nie podlega wliczeniu do okresu służby funkcjonariusza, od którego zależy wysokość uposażenia, wysokość innych świadczeń pieniężnych lub prawo do nich oraz wymiar urlopu wypoczynkowego oraz innych urlopów. Odpowiednie przepisy ustaw dotyczących innych służb mundurowych stanowią tylko, że funkcjonariuszowi zawieszonemu w czynnościach służbowych zawiesza się od najbliższego terminu płatności 50% ostatnio należnego uposażenia, tzn. uposażenia zasadniczego i dodatków stałych do tego uposażenia. Są to mianowicie przepisy: art. 139 ust. 1 ustawy o ABW i AW, art. 124 ust. 1 ustawy o Policji, art. 99 ust. 1 ustawy o SKW oraz SWW, art. 95 ust. 1 ustawy o SW, art. 107 ust. 1 ustawy o PSP, art. 109 ust. 1 ustawy o BOR.

Równocześnie wspomnianym wyżej regulacjom ustawowym dotyczącym pomniejszenia uposażenia w drodze zawieszenia w czynnościach służbowych funkcjonariuszy wymienionych służb mundurowych towarzyszą przepisy dotyczące przywrócenia pełnego uposażenia oraz obligatoryjnych podwyżek tego uposażenia wprowadzonych w okresie zawieszenia, chyba że funkcjonariusz został zwolniony ze służby prawomocnym wyrokiem sądu albo ukarany karą dyscyplinarną wydalenia ze

służby (por. art. 139 ust. 2 ustawy o ABW i AW, art. 124 ust. 2 ustawy o Policji, art. 99 ust. 2 ustawy o SKW oraz SWW, art. 107 ust. 2 ustawy o PSP oraz podobnie art. 95 ust. 2-3 ustawy o SW). Można więc powiedzieć, że istotnie art. 128 ust. 2 ustawy o Straży Granicznej wprowadza w zakresie omawianego problemu surowszą regulację prawną niż regulacje prawne dotyczące innych służb mundurowych, wykraczając poza regulację art. 128 ust. 1 tej ustawy, dotyczącą zawieszenia 50% należnego uposażenia funkcjonariuszowi, który został zawieszony w czynnościach służbowych.

Przywołane przez wnioskodawcę pozostałe przepisy ustaw dotyczących wskazanych służb mundurowych, a mianowicie art. 107 ust. 2 ustawy o PSP, art. 109 ust. 2 ustawy o BOR art. 120 ust. 2 ustawy o SW, art. 124 ust. 2 ustawy o Policji oraz art. 100 ust. 2 ustawy o SWW i SKW – nie dotyczą problemu wskazanego przez wnioskodawcę, a mianowicie niewliczania okresu zawieszenia w czynnościach służbowych do okresu służby, od którego zależy nabycie prawa do nagrody rocznej i nagrody jubileuszowej. Problem ten regulują odpowiednie akty podustawowe dotyczące poszczególnych służb mundurowych. Wnioskodawca nie skarży formalnie przepisów tych aktów prawnych. Jednakże rozstrzygnięcie problemu konstytucyjnego związanego z zaskarżeniem art. 128 ust. 2 ustawy o Straży Granicznej wymaga również analizy przepisów prawnych odpowiednich aktów podustawowych.

Okres zawieszenia w czynnościach służbowych nie jest zaliczany – na podstawie odpowiednich aktów podustawowych – do okresu służby dla celów obliczania nagrody rocznej w większości służb mundurowych; por.: § 3 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 grudnia 2006 r. w sprawie przyznawania policjantom nagród i zapomóg, a także sposobu tworzenia funduszu nagród i zapomóg dla policjantów (Dz. U. Nr 251, poz. 1859); § 3 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2002 r. w sprawie warunków przyznawania funkcjonariuszom Agencji Wywiadu nagród rocznych, nagród uznaniowych i zapomóg (Dz. U. Nr 215, poz. 1822, ze zm.); § 3 pkt 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2006 r. w sprawie warunków przyznawania funkcjonariuszom Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego nagród rocznych, nagród uznaniowych i zapomóg (Dz. U. Nr 143, poz. 1034); § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 25 września 2006 r. w sprawie warunków i trybu przyznawania funkcjonariuszom Służby Wywiadu Wojskowego nagród rocznych, nagród uznaniowych i zapomóg (Dz. U. Nr 174, poz. 1276); § 3 pkt 2 Rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 25 września 2006 r. w sprawie warunków i trybu przyznawania funkcjonariuszom Służby Kontrwywiadu Wojskowego nagród rocznych, nagród uznaniowych i zapomóg (Dz. U. Nr 174, poz. 1275); § 2 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 grudnia 2007 r. w sprawie nagród i zapomóg dla strażaków Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. Nr 234, poz. 1725); § 4 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 września 2006 r. w sprawie warunków przyznawania funkcjonariuszom Centralnego Biura Antykorupcyjnego nagród rocznych, nagród uznaniowych, zapomóg, dodatków mieszkaniowych i dodatków specjalnych (Dz. U. Nr 165, poz. 1174); § 4 pkt 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 marca 2010 r. w sprawie nagród rocznych, nagród uznaniowych i zapomóg funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz. U. Nr 45, poz. 270).

Inaczej reguluje tę kwestię § 1 pkt 1-3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 stycznia 2004 r. w sprawie wysokości i warunków przyznawania nagród rocznych, nagród uznaniowych oraz zapomóg dla funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu (Dz. U. Nr 21, poz. 198, ze zm.). Zgodnie z tym przepisem, nagrodę roczną przyznaje się funkcjonariuszowi, który: 1) nie został skazany prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego; 2) nie został w ostatnim roku kalendarzowym zwolniony ze służby z powodu skazania

prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo inne niż umyślne ścigane z oskarżenia publicznego albo wskutek otrzymania niedostatecznej ogólnej oceny w opinii służbowej;
3) nie został ukarany prawomocnym orzeczeniem kary dyscyplinarnej ostrzeżenia o niepełnej przydatności do służby na zajmowanym stanowisku, wyznaczenia na niższe stanowisko służbowe, obniżenia stopnia, ostrzeżenia o niepełnej przydatności do służby, wydalenia ze służby.

Również wliczanie okresu zawieszenia w czynnościach służbowych do okresu służby, od którego zależy nabycie prawa do nagrody jubileuszowej, jest regulowane w zróżnicowany sposób w poszczególnych służbach mundurowych przez przepisy stosownych rozporządzeń. Zgodnie z § 1 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 czerwca 2002 r. w sprawie okresów wliczanych do okresu służby, od którego zależy nabycie prawa do nagrody jubileuszowej, oraz trybu jej obliczania i wypłacania policjantom (Dz. U. Nr 100, poz. 913, ze zm.) do okresu służby, od którego zależy nabycie przez policjanta prawa do nagrody jubileuszowej, wlicza się okresy służby i pracy oraz inne okresy uwzględniane policjantom przy ustalaniu wzrostu uposażenia zasadniczego z tytułu wysługi lat. Podobne rozwiązania zawierają także: § 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 kwietnia 2003 r. w sprawie nagrody jubileuszowej funkcjonariusza Agencji Wywiadu (Dz. U. Nr 86, poz. 797); § 1 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 listopada 2002 r. w sprawie okresów wliczanych do okresu służby, od którego zależy nabycie prawa do nagrody jubileuszowej, oraz zasad jej obliczania i wypłacania funkcjonariuszom Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (Dz. U. Nr 201, poz. 1697); § 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 25 września 2006 r. w sprawie nagród jubileuszowych funkcjonariuszy Służby Wywiadu Wojskowego (Dz. U. Nr 174, poz. 1278); § 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 25 września 2006 r. w sprawie nagród jubileuszowych funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego (Dz. U. Nr 174, poz. 1277); § 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 sierpnia 1997 r. w sprawie okresów zaliczanych do okresu służby, od którego należy nabycie przez strażaka Państwowej Straży Pożarnej prawa do nagrody jubileuszowej oraz szczegółowych zasad jej obliczania i wypłacania (Dz. U. Nr 101, poz. 637); § 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 kwietnia 2002 r. w sprawie okresów wliczanych do okresu służby, od którego zależy nabycie prawa do nagrody jubileuszowej oraz sposobów jej obliczania i wypłacania funkcjonariuszom Biura Ochrony Rządu (Dz. U. Nr 58, poz. 538).

Natomiast zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 listopada 2009 r. w sprawie nagród jubileuszowych funkcjonariuszy Służby Więziennej (Dz. U. Nr 222, poz. 1452) „do okresu służby uprawniającego funkcjonariusza do nagrody jubileuszowej, zwanego dalej „stażem jubileuszowym”, w razie równoczesnego pozostawania w więcej niż jednym stosunku pracy albo równoczesnego pozostawania w stosunku pracy i kontynuowania nauki w szkole wyższej, wlicza się zakończone okresy pracy lub nauki, w wymiarze korzystniejszym dla funkcjonariusza. Ustęp 2 tego przepisu stanowi natomiast, że do stażu jubileuszowego wlicza się, w przypadku ukończenia studiów:

- 1) w więcej niż jednej szkole wyższej lub na kilku kierunkach studiów - tylko jeden z tych okresów,
- 2) przed terminem przewidzianym w programie nauczania - okres do uzyskania dyplomu ich ukończenia,
- 3) w wyższej szkole zawodowej i kontynuowania nauki na uzupełniających studiach magisterskich – oba te okresy

– w wymiarze korzystniejszym dla funkcjonariusza, z zastrzeżeniem art. 207 ust. 1 pkt 3 ustawy o Służbie Więziennej.

Świadczenia z tytułu nagrody jubileuszowej nie przewiduje ustawa o CBA.

Trybunał zwraca uwagę, że zaskarżony przepis art. 128 ust. 2 ustawy o Straży Granicznej w najszerszym zakresie dotyczy tych funkcjonariuszy, którzy zostali zawieszeni w czynnościach służbowych i po okresie zawieszenia nie zostali zwolnieni ze służby. Nie ma natomiast większego znaczenia w przypadku funkcjonariuszy zwolnionych ze służby po okresie zawieszenia. Po zwolnieniu funkcjonariusze ci nie są bowiem uprawnieni do otrzymywania świadczeń, na wysokość których wpływ ma okres pełnienia służby; wyjątek w tym zakresie stanowi ekwiwalent za niewykorzystane urlopy.

Z uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej z 2007 r. wynika, że celem nadania nowego brzmienia art. 128 było ujednolicenie regulacji w zakresie należności i świadczeń przysługujących funkcjonariuszom, którzy ze względu na zarzut popełnienia przestępstwa zostali zawieszeni w czynnościach służbowych. Do czasu wejścia w życie ustawy nowelizującej z 2007 r. przesłanki otrzymania zawieszonych części uposażenia uregulowane były odmiennie dla funkcjonariuszy zawieszonych w czynnościach służbowych i dla funkcjonariuszy tymczasowo aresztowanych. W ocenie projektodawcy, nie było uzasadnienia, aby różnicować sytuację prawną obu grup funkcjonariuszy, tj. bardziej rygorystycznie traktować funkcjonariusza, wobec którego zastosowano środek zapobiegawczy (tymczasowe aresztowanie). Charakter środka zapobiegawczego nie przesądza o rodzaju orzeczenia wydanego przez sąd. Dlatego też celem projektodawcy było: zrównanie zakresu wypłacanych funkcjonariuszowi należności pieniężnych niezależnie od podstawy prawnej zawieszenia w czynnościach służbowych; wyłączenie okresu zawieszenia z okresu służby, od którego zależy wysokość przysługujących funkcjonariuszowi należności pieniężnych albo praw do nich, a także wymiaru przysługujących urlopów lub prawa do nich; jednolite określenie przesłanek prawnych otrzymania zawieszonych części uposażenia i innych należności pieniężnych; wypłacenie zawieszonych należności wraz z odsetkami ustawowymi. W ocenie projektodawcy, nie znajduje uzasadnienia identyczne traktowanie funkcjonariuszy pełniących służbę oraz funkcjonariuszy zawieszonych w czynnościach, w zakresie określenia wysokości przysługujących im należności pieniężnych i innych świadczeń lub praw do nich.

W uzasadnieniu projektu ustawy podkreślono, że nowe rozwiązania przyczynią się do związania przysługujących funkcjonariuszom uprawnień z rzeczywistym wykonywaniem obowiązków służbowych. Zaznaczono również, że „pozbawienie funkcjonariusza połowy uposażenia oraz niewliczanie okresu zawieszenia do okresu służby, od którego zależą wysokość należności pieniężnych i innych świadczeń lub prawo do nich – wystąpi jedynie w przypadku, gdy funkcjonariusz zostanie ukarany karą dyscyplinarną wydalenia ze służby bądź też postępowanie karne zakończy się w sposób inny niż przewidziany w projektowanym art. 128 ust. 3 pkt 2” (por. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw, druk nr 928/V Kadencja Sejmu).

Jak wspomniano, Trybunał w swoim orzecznictwie dopuszczał odmienne uregulowanie statusu poszczególnych funkcjonariuszy tych służb mundurowych, podkreślając, że w skład tych służb wchodzi grupy zawodowe o dość zróżnicowanej specyfice celów i zadań, kompetencji i uprawnień oraz trybu pełnienia służby. Trybunał, w związku z niniejszą sprawą podtrzymuje ten pogląd.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o Straży Granicznej, Straż Graniczna jest formacją powołaną do ochrony granicy państwowej na lądzie i na morzu oraz kontroli ruchu granicznego. Szczegółowe zadania Straży Granicznej reguluje art. 1 ust. 2 ustawy o Straży Granicznej. Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej Straż Graniczna zapewnia

kontrolę wschodniej granicy będącej jednocześnie zewnętrzną granicą Unii Europejskiej. Realizuje również spoczywające na Polsce obowiązki wynikające z układu z Schengen. Stąd też, ze względu na specyfikę tej służby, istotne znaczenie mają mechanizmy służące zapobieganiu korupcji. Trybunał pragnie podkreślić, że również w odniesieniu do funkcjonariuszy Straży Granicznej aktualne są wcześniejsze ustalenia Trybunału dotyczące funkcjonariuszy Służby Celnej, zawarte w cytowanym wyżej wyroku, w sprawie o sygn. K 1/04. W wyroku tym Trybunał uzasadniał wyższe wymagania stawiane funkcjonariuszom Służby Celnej ryzykiem towarzyszącym wykonywaniu tej służby oraz ich skalą – w szczególności wywieraną na celników presją korupcji oraz częstotliwością stykania się ze środowiskami przestępczymi. Trybunał podkreślił również, iż „wieloaspektowy, publiczny wymiar Służby Celnej powoduje, że w istotnym stopniu jej działania, a nawet wyobrażenia o nich, kształtują autorytet organów państwa i zaufanie do ich funkcjonariuszy” (por. wyrok w sprawie o sygn. K 1/04).

Trybunał pragnie jednak zauważyć, że funkcjonariusze Straży Granicznej nie we wszystkich świadczeniach traktowani są bardziej surowo niż funkcjonariusze innych służb mundurowych. Funkcjonariuszom większości służb mundurowych, którzy po zwolnieniu ze służby podjęli pracę, okres służby wlicza się do okresu zatrudnienia w zakresie wszelkich uprawnień wynikających z prawa pracy. Ale do okresu zatrudnienia nie wlicza się okresu tej służby, jeżeli funkcjonariusz tych służb został zwolniony ze służby w związku ze skazaniem prawomocnym wyrokiem sądu lub ukaraniem karą dyscyplinarną wydalenia ze służby (por. art. 67 ustawy o BOR; art. 51 ust. 2 i 3 ustawy o SKW i SWW; art. 70 ust. 4 ustawy o PSP; art. 92 ust. 2 i 3 ustawy o ABW i AW; art. 80 ust. 4 ustawy o Policji). To ostatnie ograniczenie nie dotyczy jednak funkcjonariuszy Straży Granicznej i CBA, (art. 84 ustawy o Straży Granicznej i art. 81 ust. 2 ustawy o CBA). W tym zakresie przepisy dotyczące możliwości wliczania okresu służby do uprawnień wynikających z prawa pracy są korzystniejsze dla funkcjonariuszy Straży Granicznej i CBA.

Nieprecyzyjność wniosku w zakresie zaskarżenia art. 128 ust. 2 ustawy o Straży Granicznej znacznie utrudniła rekonstrukcję rzeczywistego zakresu zaskarżenia oraz ustalenie problemu konstytucyjnego, który chciał postawić wnioskodawca. Trybunał ponownie podkreśla tę kwestię. Trybunał zwraca też uwagę, że porównanie regulacji zawartej w art. 128 ust. 2 ustawy z odpowiednią regulacją innych służb mundurowych, dotyczącą omawianego problemu, wymagało również analizy odpowiednich aktów podustawowych dotyczących zwłaszcza innych służb mundurowych. Wnioskodawca, jak wspomniano, wskazał błędnie przepisy ustaw dotyczące innych służb mundurowych. Trybunał uznał, że mimo tego, a także mimo nader zwięzłej argumentacji wnioskodawcy, związanej z zaskarżonym przepisem art. 128 ust. 2 ustawy o Straży Granicznej, należy porównać zaskarżoną regulację z odpowiednią regulacją (ustawową i podustawową) dotyczącą innych służb mundurowych, aby ustalić czy zostały naruszone wymogi, wynikające z zasady równości i równorzędnego traktowania przez władze publiczne określonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał ustalił, że w zakresie świadczeń, o których mowa w art. 128 ust. 2 ustawy oraz w zakresie urlopów, o których mowa w tym przepisie, poszczególne służby mundurowe nie są jednolicie traktowane ze względu na odrębności dotyczące zadań tych służb oraz sposobów i warunków realizacji tych zadań. Nie oznacza to jednak, zdaniem Trybunału, że odrębności regulacji dotyczącej Straży Granicznej na tle niektórych służb mundurowych, w zakresie omawianego problemu, naruszają wymogi wynikające z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

4. Badanie zgodności art. 45 ust. 2 pkt 11 ustawy o Straży Granicznej z art. 2 Konstytucji.

4.1 Treść normatywna zasady poprawnej legislacji wynikającej z art. 2 Konstytucji.

Wskazany przez wnioskodawcę, jako wzorzec kontroli konstytucyjności nakaz poprawnej (należytej) legislacji, jest jednym z elementów generalnej zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Jedną z dyrektyw należytej legislacji jest zasada określoności przepisów prawa. Wymóg określoności przepisów prawa stanowi zarazem element składowy zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa, wynikający z art. 2 Konstytucji. Z zasady tej wynika nakaz stanowienia przepisów prawa w sposób dostatecznie precyzyjny i jasny, umożliwiający jednoznaczną ich wykładnię oraz konstruowanie na gruncie tych przepisów dostatecznie precyzyjnych norm prawnych, jeśli przepisy te mają za zadanie taką funkcję normotwórczą spełniać (zob. wyroki z: 15 września 1999 r., sygn. K 11/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 116; 11 stycznia 2000 r., sygn. K 7/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 2; 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51; 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217; 22 maja 2002 r., sygn. K 6/02, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 33; 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83; 3 grudnia 2002 r., sygn. P 13/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 90; 29 października 2003 r., sygn. K 53/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 83; 9 października 2007 r., sygn. SK 70/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 103).

Wymogi określoności przepisów prawnych oraz związanej z tym precyzji norm prawnych konstruowanych na gruncie tych przepisów są szczególnie ważne w przypadku przepisów ograniczających konstytucyjne prawa lub wolności. Trybunał Konstytucyjny podkreślał w swoim orzecznictwie, że dla zgodności takich przepisów z Konstytucją konieczne jest spełnienie trzech wymogów: przepis ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa powinien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom; przepis taki powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewnione były jednolita wykładnia i jego jednolite stosowanie; przepis powinien być tak sformułowany, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulacje ograniczające korzystanie z konstytucyjnych praw i wolności (por. cytowany wyrok z 30 października 2001 r., w sprawie o sygn. K 33/00).

Trybunał Konstytucyjny wyjaśniał w swoich orzeczeniach, że przez określoność przepisów prawnych należy rozumieć możliwość konstruowania na gruncie tych przepisów (dekodowania) jednoznacznych norm prawnych oraz jednoznacznych konsekwencji tych norm, za pomocą reguł interpretacji przyjmowanych na gruncie określonej kultury prawnej (zob. np. orzeczenia TK z: 19 czerwca 1992 r., sygn. U 6/92, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 13; 1 marca 1994 r., sygn. U 7/93, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 5; 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12; postanowienie z 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 18 oraz wyroki z 17 października 2000 r., sygn. SK 5/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 254 i 28 czerwca 2005 r., sygn. SK 56/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 67). Określoność przepisów winna prowadzić do precyzyjności norm prawnych, przejawiającej się w konkretności regulacji praw i obowiązków, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Niejasność przepisu oznacza w praktyce niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo (por. wyroki o sygn. K 24/00 i sygn. K 41/02 oraz wyrok z 27 listopada 2007 r., sygn. SK 39/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 127). Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie

konsekwencji prawnych jego zachowań, jest naruszeniem Konstytucji (por. wyroki o sygn. K 6/02 i sygn. K 41/02).

Trybunał w swoich orzeczeniach podkreślał także, że pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności czy nieprecyzyjności powinno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany wtedy, gdy inne metody usuwania wątpliwości dotyczących treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację, okazały się niewystarczające. Zdaniem Trybunału, niejasność lub nieprecyzyjność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, jeżeli jest tak daleko posunięta, że rozbieżności wynikających z jego wykładni nie da się usunąć za pomocą zwykłych środków mających na celu wyeliminowanie niejednorodności w stosowaniu prawa (zob. np. postanowienie TK z 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36 oraz wyroki z: 16 grudnia 2003 r., sygn. SK 34/03, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 102; 28 czerwca 2005 r., sygn. SK 56/04; 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3).

4.2. Ocena zgodności art. 45 ust. 2 pkt 11 ustawy o Straży Granicznej z zasadą należytej legislacji, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Zaskarżony przez wnioskodawcę art. 45 ust. 2 pkt 11 ustawy o Straży Granicznej stanowi, że funkcjonariusza można zwolnić ze służby w przypadku upływu 12 miesięcy zawieszenia w czynnościach służbowych, jeżeli nie ustały przyczyny będące podstawą zawieszenia. Przepis ten stanowi fakultatywną przesłankę zwolnienia funkcjonariusza.

Wnioskodawca, skarżąc brak precyzji i jasności tego przepisu, podnosi również zarzut sprzeczności istniejącej – jego zdaniem – między treścią art. 45 ust. 2 pkt 11 ustawy o Straży Granicznej a treścią art. 263 § 3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.) oraz między treścią art. 45 ust. 2 pkt 11 a treścią art. 43 ust. 3 ustawy o Straży Granicznej. W ocenie wnioskodawcy, z zestawienia treści art. 43 ust. 1 *in fine*, przewidującego obowiązek przedłużania okresu zawieszenia w czynnościach do czasu zakończenia tymczasowego aresztowania trwającego ponad 3 miesiące i art. 263 § 2 i 3 k.p.k., określającego przesłanki przedłużenia okresu tymczasowego aresztowania – rodzi się wątpliwość, czy zaskarżony przepis odnosi się wyłącznie do okresu tymczasowego aresztowania zastosowanego po raz pierwszy, tj. takiego, którego okres – zgodnie z art. 263 § 1 k.p.k. – nie może być dłuższy niż 3 miesiące, czy też odnosi się do całego okresu trwania tymczasowego aresztowania w razie jego przedłużenia. W przypadku przyjęcia pierwszej interpretacji art. 45 ust. 2 pkt 11 ustawy o Straży Granicznej jest, w ocenie wnioskodawcy, zbędny i tworzy normę pustą; w przypadku drugiej interpretacji należy przyjąć, zdaniem wnioskodawcy, że zaskarżony przepis jest sprzeczny z art. 263 § 3 k.p.k., który przewiduje jako maksymalny 2-letni okres stosowania tymczasowego aresztowania. Podobne spostrzeżenia nasuwa – zdaniem wnioskodawcy – porównanie treści art. 43 ust. 3 ustawy o Straży Granicznej z art. 45 ust. 2 pkt 11 tejże ustawy. Art. 43 ust. 3 ustawy o Straży Granicznej, przewidujący możliwość przedłużenia zawieszenia do czasu zakończenia postępowania karnego, nie da się, zdaniem wnioskodawcy, pogodzić z rocznym okresem zawieszenia w czynnościach służbowych jako podstawą fakultatywnego rozwiązania stosunku służbowego, o którym mowa w zaskarżonym przepisie.

Trybunał zwraca uwagę, że wnioskodawca podnosi zarzut braku precyzji i jasności zaskarżonego przepisu, wskazując, że brak ten wynika ze sprzeczności, jaka istnieje, jego zdaniem, między zaskarżonym przepisem a art. 263 k.p.k. i art. 43 ustawy o Straży Granicznej. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że nie jest właściwy do orzekania o zgodności przepisów ustawowych z przepisami innych ustaw. Nie przewidują takiej

kompetencji Trybunału ani przepisy Konstytucji, ani przepisy ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, co Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyjaśniał w swoich orzeczeniach (np. orzeczenie 24 stycznia 1995 r. w sprawie K 5/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 3). Trybunał Konstytucyjny zwracał też wielokrotnie uwagę, że relacje pomiędzy przepisami zawartymi w ustawach nie mogą być rozpatrywane w kategoriach niezgodności hierarchicznej norm. Dokonując kontroli ustaw, Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga o ich zgodności z przepisami (normami) konstytucyjnymi wyższego stopnia; nie rozstrzyga natomiast konfliktów „poziomych”, dotyczących relacji między przepisami (normami) o tej samej randze (mocy obowiązywania) zob. orzeczenia TK z: 11 lutego 1992 r., sygn. K 14/91, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 7; 16 lutego 1993 r., sygn. K 13/92, OTK w 1993 r., cz. I, poz. 4; wyrok z 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26; 18 grudnia 2008 r., sygn. P 16/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 183; por. także wyrok z 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 50. „Rozwiązywanie sprzeczności poziomej norm należy do organów stosujących prawo, w tym sądów, które mają możliwość samodzielnego stosowania wykładni operacyjnej, w tym odpowiednich reguł kolizyjnych (por. np. orzeczenie z 18 października 1994 r., sygn. K. 2/94, OTK w 1994 r., cz. II, poz. 36; wyroki z: 13 września 2005 r., sygn. K 38/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 92; 21 października 2008 r., sygn. SK 51/04, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 140; powołany wyrok w sprawie o sygn. K 8/07; postanowienie TK z 15 kwietnia 2008 r., sygn. P 26/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 52)” – stwierdził Trybunał w postanowieniu z 6 października 2009 r., sygn. P 77/08, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 140. Zarzut ewentualnej sprzeczności między zaskarżonym przepisem a art. 263 k.p.k. nie może być – co Trybunał chciałby podkreślić – przedmiotem badania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, gdyż pozostaje poza zakresem jego kognicji. Trybunał postanowił umorzyć postępowanie w powyższym zakresie dotyczącym zarzutów niezgodności między przepisami ustawowymi.

Natomiast ocena zgodności z Konstytucją zaskarżonego przepisu art. 45 ust. 2 pkt 11 ustawy o Straży Granicznej nie wyklucza możliwości analizy innych przepisów tej ustawy, w szczególności gdy chodzi o zbadanie, czy zaskarżony przepis spełnia wymogi należytej legislacji, wynikające z art. 2 Konstytucji.

Dokonując oceny zgodności art. 45 ust. 2 pkt 11 ustawy z art. 2 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny ustalił w pierwszej kolejności czy zarzuty niejasności i nieprecyzyjności zaskarżonego przepisu, wskazane przez wnioskodawcę, znajdują potwierdzenie, a także czy możliwa jest taka interpretacja zaskarżonego przepisu w zgodzie z Konstytucją, która usunie wątpliwości dotyczące treści normatywnych tego przepisu. W świetle przytoczonego wyżej orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzenie niekonstytucyjności przepisu z powodu jego niejasności i nieprecyzyjności może bowiem nastąpić dopiero wówczas, gdy nie jest możliwa, w ramach przyjętych reguł interpretacyjnych, wykładnia zaskarżonego przepisu w zgodzie z Konstytucją.

Jak wspomniano, przesłanki obligatoryjnego i fakultatywnego zawieszenia w czynnościach służbowych funkcjonariusza Straży Granicznej, a także czas trwania tego zawieszenia, określone zostały w art. 43 ust. 1 i 2 ustawy o Straży Granicznej.

Wspomniany wyżej art. 43 ust. 1 i 2 ustawy o Straży Granicznej określa przesłanki oraz związane z nimi okresy obligatoryjnego i fakultatywnego zawieszenia funkcjonariusza w czynnościach służbowych. Zgodnie z generalną zasadą, wynikającą z przywołanych przepisów, okres zawieszenia, zarówno w przypadku wystąpienia obligatoryjnych, jak i fakultatywnych przesłanek zawieszenia nie może przekraczać 3 miesięcy. Jednakże, w przypadku obligatoryjnego zawieszenia, ulega ono przedłużeniu z mocy prawa do czasu zakończenia tymczasowego aresztowania, a więc wówczas gdy okres tymczasowego aresztowania jest dłuższy niż 3 miesiące (art. 43 ust. 1). W

szczególnie uzasadnionych przypadkach okres zawieszenia w czynnościach służbowych można przedłużyć do czasu ukończenia postępowania karnego, na podstawie art. 43 ust. 3 ustawy o Straży Granicznej. Dotyczy to zarówno tzw. fakultatywnego zawieszenia w czynnościach służbowych, jak i zawieszenia „obligatoryjnego”.

Zgodnie z art. 263 § 1 k.p.k., sąd stosując tymczasowe aresztowanie w postępowaniu przygotowawczym, oznacza jego termin na okres nie dłuższy niż 3 miesiące. Na podstawie art. 263 § 2 k.p.k. tymczasowe aresztowanie może być przedłużone na okres nieprzekraczający łącznie 12 miesięcy, jeżeli ze względu na szczególne okoliczności sprawy nie można było ukończyć postępowania przygotowawczego w terminie określonym w § 1. Art. 263 § 3 k.p.k. stanowi natomiast, że „łączny okres stosowania tymczasowego aresztowania do chwili wydania pierwszego wyroku przez sąd pierwszej instancji nie może przekroczyć 2 lat”.

Analiza zaskarżonego przepisu ustawy o Straży Granicznej, w kontekście innych przepisów tej ustawy, wskazuje, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, że przepis ten spełnia wymogi należytej legislacji wynikające z art. 2 Konstytucji. Należy jednak, co jest oczywiste, wykorzystać dyrektywy wykładni systemowej. Wnioskodawca twierdzi, że art. 45 ust. 2 pkt 11 ustawy jest niejasny, w szczególności w kontekście przepisu art. 43 ust. 3 i przepisu art. 43 ust. 1 ustawy. Trybunał nie stwierdził takiej niejasności. Prawidłowe posłużenie się wykładnią językową oraz wykorzystanie wykładni systemowej pozwala na konstatację, że zaskarżony przepis jest wystarczająco jasny, a konstruowana na jego gruncie norma prawna wystarczająco precyzyjna.

Na wstępie Trybunał pragnie podkreślić, że przepis art. 45 ust. 2 pkt 11 dotyczy „fakultatywnego” zwolnienia funkcjonariusza ze służby w sytuacji, gdy mimo upływu 12 miesięcy zawieszenia w czynnościach służbowych, nie ustały przyczyny będące podstawą zawieszenia. Przyczyny zawieszenia określają przepisy art. 43 ust. 1 i art. 43 ust. 2 ustawy o Straży Granicznej. Art. 43 ust. 1 określa przyczyny (przesłanki) obligatoryjnego zawieszenia funkcjonariusza w czynnościach służbowych. Takimi przyczynami są: tymczasowe aresztowanie albo wszczęcie przeciwko funkcjonariuszowi postępowania karnego w sprawie o przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe umyślne. Przyczyny fakultatywnego zawieszenia funkcjonariusza w czynnościach służbowych („można zawiesić”) określa art. 43 ust. 2 ustawy o Straży Granicznej. Takimi przyczynami są: wszczęcie przeciwko niemu postępowania karnego w sprawie o przestępstwo nieumyślne, ścigane z oskarżenia publicznego albo przestępstwo skarbowe nieumyślne albo wszczęcie przeciwko niemu postępowania dyscyplinarnego, jeżeli zawieszenie takie jest celowe z uwagi na dobro postępowania lub dobro służby.

Trybunał zwraca uwagę, że z art. 45 ust. 2 pkt 11, w kontekście przepisów art. 43 ust. 1 i art. 43 ust. 2 wynika, że funkcjonariusza można zwolnić zarówno wtedy, gdy nie ustała któraś z przyczyn obligatoryjnego zawieszenia określonych w art. 43 ust. 1 ustawy, jak i wówczas, gdy nie ustała któraś z przyczyn fakultatywnego zawieszenia funkcjonariusza w czynnościach służbowych, określonych w art. 43 ust. 2; jednakże po upływie 12 miesięcy okresu zawieszenia. Jednakże, gdy w okresie zawieszenia funkcjonariusza został on skazany prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego lub za przestępstwo skarbowe umyślne albo też wymierzona została zawieszonemu funkcjonariuszowi kara dyscyplinarna wydalenia ze służby, to, bez względu na to czy zawieszenie funkcjonariusza nastąpiło na podstawie przyczyn określonych w art. 43 ust. 1 czy też przyczyn określonych w art. 43 ust. 2, zwolnienie funkcjonariusza jest obowiązkowe (art. 45 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o Straży Granicznej).

Na podstawie art. 43 ust. 1 ustawy o Straży Granicznej, zawieszenie z mocy prawa ulega przedłużeniu, do czasu zakończenia tymczasowego aresztowania, jeśli okres

tymczasowego aresztowania jest dłuższy niż 3 miesiące. Nie oznacza to jednak, że przedłużenie okresu tymczasowego aresztowania bezwzględnie chroni funkcjonariusza przed zwolnieniem. Można go bowiem zwolnić po upływie 12 miesięcy na podstawie art. 45 ust. 1 pkt 11, a należy go zwolnić przed upływem okresu zawieszenia z przyczyn określonych w art. 45 ust. 1 pkt 3 i 4.

Trybunał zwraca uwagę, że przedłużenie okresu zawieszenia w czynnościach służbowych, czy to z mocy prawa, czy w wyniku decyzji kompetentnych organów (określonych w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 4 marca 2002 r. w sprawie trybu zawieszania w czynnościach służbowych funkcjonariuszy Straży Granicznej: Dz. U. Nr 23, poz. 237) nie oznacza automatycznie zakazu zwolnienia funkcjonariusza ze służby przed upływem okresu zawieszenia. Celem zawieszenia jest odsunięcie funkcjonariusza od wykonywania czynności służbowych. W okresie zawieszenia, zgodnie z art. 128 ust. 1 ustawy o Straży Granicznej, funkcjonariusz otrzymuje 50% należnego uposażenia. Okres zawieszenia nie jest jednak okresem gwarancyjnym, w którym funkcjonariusz objęty jest ochroną przed zwolnieniem ze służby, aż do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia jego sprawy. Z drugiej strony, należy jednak zauważyć, że zgodnie z art. 46a ust. 1 ustawy o Straży Granicznej, „funkcjonariusza zwolnionego ze służby na podstawie art. 45 ust. 2 pkt 10 i 11, na jego wniosek złożony w terminie 7 dni od dnia prawomocnego zakończenia postępowania karnego lub postępowania karnego skarbowego, przywraca się do służby, jeżeli prowadzone przeciwko niemu postępowanie zostało zakończone prawomocnym wyrokiem uniewinniającym albo orzeczeniem o umorzeniu postępowania ze względu na okoliczności określone w art. 17 § 1 pkt 1-3 i 6 Kodeksu postępowania karnego”. Funkcjonariuszowi przywróconemu do służby przysługuje za okres pozostawania poza służbą świadczenie pieniężne równe uposażeniu na stanowisku zajmowanym przed zwolnieniem, nie więcej jednak niż za okres 6 miesięcy i nie mniej niż za 1 miesiąc (art. 46 ust. 4 ustawy o Straży Granicznej). Ponadto, jak wspomniano, okres, za który funkcjonariuszowi przysługuje świadczenie pieniężne, wlicza się do okresu służby uwzględnianego przy ustalaniu wzrostu uposażenia zasadniczego, nagrody rocznej, a także do okresu służby, od którego zależą uprawnienia określone w art. 35 ust. 2, art. 74 ust. 1 i 2, art. 86 ust. 2, art. 115 ust. 1 i art. 119 ust. 1. Okresu pozostawania poza służbą, za który funkcjonariuszowi nie przysługuje świadczenie pieniężne, nie uważa się jednak za przerwę w służbie w zakresie uprawnień uzależnionych od nieprzerwanego jej biegu (art. 46 ust. 5 ustawy o Straży Granicznej).

Z powyższej analizy wynika, zdaniem Trybunału, że jest możliwa koherentna wykładnia systemowa zaskarżonego przepisu w kontekście innych przepisów ustawy o Straży Granicznej. Trzeba równocześnie pamiętać, że stosowne przepisy k.p.k., przywoływane w przepisach ustawy o Straży Granicznej, określają przesłanki zastosowania tymczasowego aresztowania oraz wszczęcia postępowania karnego za przestępstwa, o których mowa w art. 43 ust. 1 ustawy. Ale znaczenie i skutki prawne tych przesłanek dla określenia sytuacji prawnej funkcjonariusza zawieszonego w czynnościach służbowych lub zwalnianego ze służby określają przepisy ustawy o Straży Granicznej, a nie przepisy k.p.k. Przyjmując takie reguły wykładni, należy uznać, że zaskarżony art. 45 ust. 2 pkt 11 ustawy o Straży Granicznej jest zgodny z zasadą poprawnej (należytej) legislacji, wynikającą w art. 2 Konstytucji.

5. Badanie zgodności art. 10 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy z zasadą niedziałania prawa wstecz, wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

5.1. Rekonstrukcja przedmiotu zaskarżenia.

Wnioskodawca, wskazując w *petitum* wniosku jako przedmiot kontroli art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 2007 r., wniósł o zbadanie zaskarżonego przepisu „w zakresie w jakim pozbawia osoby, będące w chwili wejścia w życie tego przepisu emerytami tych służb, prawa do emerytury w razie skazania za przestępstwo związane z wykonywaniem czynności służbowych lub z art. 258 k.k. lub wobec którego orzeczono prawomocnie środek karny pozbawienia praw publicznych za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe popełnione przed zwolnieniem ze służby” z zasadą niedziałania prawa wstecz i zasadą ochrony praw nabytych, wyrażonymi w art. 2 Konstytucji. Zdaniem wnioskodawcy, zaskarżony przepis narusza zasadę *lex retro non agit*, ponieważ znajduje zastosowanie do stanów faktycznych zaistniałych przed wejściem w życie ustawy nowelizującej z 2007 r. Natomiast niezgodności art. 10 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy z zasadą ochrony praw nabytych wnioskodawca upatruje w braku uzasadnienia pozbawienia emerytów i rencistów, o których mowa w tym przepisie, prawa do zaopatrzenia emerytalnego w reżimie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

W kontekście podniesionego przez wnioskodawcę zarzutu retroaktywnego działania zaskarżonego przepisu w stosunku do osób będących w chwili jego wejścia w życie emerytami wskazać należy, że intertemporalne skutki wejścia w życie art. 10 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym określa art. 12 ustawy nowelizującej z 2007 r. Art. 12 ustawy nowelizującej z 2007 r. stanowi, że art. 10 ust. 1 i 2 stosuje się w przypadku, gdy funkcjonariusz został skazany prawomocnym wyrokiem sądu lub wobec którego orzeczono prawomocnie środek karny po dniu wejścia w życie niniejszej ustawy. Wynika stąd, że art. 10 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, w zaskarżonym zakresie, znajduje zastosowanie tylko do tej grupy emerytów i rencistów, którzy zostali skazani prawomocnym wyrokiem sądu lub wobec których prawomocnie orzeczono środek karny pozbawienia praw publicznych po wejściu w życie ustawy nowelizującej z 2007 r. Zaskarżonego przepisu nie stosuje się natomiast do emerytów i rencistów, którzy zostali skazani za popełnienie jednego z przestępstw wymienionych w art. 10 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym lub wobec których orzeczono prawomocnie środek karny przed wejściem w życie ustawy nowelizującej z 2007 r. Dlatego też przedmiotem badania przez Trybunał Konstytucyjny będzie art. 10 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym w związku z art. 12 ustawy nowelizującej z 2007 r. czyli w zakresie, w jakim norma ta odnosi się do emerytów albo rencistów skazanych 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 k.k. lub wobec których orzeczono prawomocnie środek karny pozbawienia praw publicznych za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe popełnione przed zwolnieniem ze służby, po dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej z 2007 r., z zasadą *lex retro non agit*, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

5.2. Treść normatywna zasady *lex retro non agit*.

Zasada *lex retro non agit*, wynikająca z art. 2 Konstytucji, jako wzorzec kontroli konstytucyjnej była przedmiotem licznych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Dotychczasowy dorobek Trybunału w tej kwestii został szczegółowo omówiony w wyroku Trybunału z dnia 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08 (OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 157),

dlatego Trybunał w związku z niniejszą sprawą ograniczył się do przypomnienia najważniejszych ustaleń zawartych we wcześniejszych orzeczeniach. Wskazując na istotę zasady niedziałania prawa wstecz, Trybunał, jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r., wyjaśniał, że „nie należy stanowić norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń (rozumianych *sensu largo*), które miały miejsce przed wejściem w życie nowo ustanowionych norm prawnych i z którymi prawo nie wiązało dotąd skutków prawnych normami tymi przewidzianych” (orzeczenie z 28 maja 1986 r., sygn. U 1/86, OTK w 1986 r., cz. I, poz. 2). Z kolei w orzeczeniu z 29 stycznia 1992 r., sygn. K 15/91, (OTK w 1992 r., cz. I, poz. 8), Trybunał stwierdził, że „Ustawa działa z mocą wsteczną, kiedy początek jej stosowania pod względem czasowym ustalony został na moment wcześniejszy, aniżeli ustawa stała się obowiązująca (została nie tylko uchwalona, lecz także prawidłowo ogłoszona w organie publikacyjnym)”. Trybunał podkreślał w swoich orzeczeniach, że zasada niedziałania prawa wstecz znajduje swoje oparcie w takich wartościach, jak bezpieczeństwo prawne i pewność obrotu prawnego oraz poszanowanie praw nabytych i dlatego złamanie tej zasady jest dopuszczalne tylko wyjątkowo, z bardzo ważnych powodów. Wyjątkowość sytuacji należy oceniać w każdym przypadku z osobna, jako że trudno jest tu o wypracowanie ogólniejszej, uniwersalnej reguły (zob. przywoływany wyżej wyrok z 19 listopada 2008 r., w sprawie o sygn. Kp 2/08).

Trybunał podkreślał jednak, że niedopuszczalne jest retroaktywne działanie przepisów prawa karnego materialnego. „W tej bowiem sferze zakaz działania prawa wstecz ma charakter bezwzględny, o czym jednoznacznie przesądza art. 42 ust. 1 Konstytucji. Stanowienie norm retroaktywnych jest też niewskazane w dziedzinie prawa daninowego (por. liczne orzeczenia TK np. z: 8 listopada 1989 r., sygn. K. 7/89, OTK w 1989 r., poz. 8; 7 grudnia 1993 r., sygn. K. 7/93, OTK w 1993 r., poz. 42; 29 marca 1994 r., sygn. K. 13/93, OTK w 1994 r., poz. 6; 15 marca 1995 r., sygn. K. 1/95, OTK w 1995 r., poz. 7).

Trybunał wskazywał natomiast, że nie można całkowicie wykluczyć wyjątku od zasady niedziałania prawa wstecz w sferze regulacji mających wpływ na działalność gospodarczą, a także w tych sferach stosunków społecznych, w których jednostka podporządkowana jest bezpośredniemu władztwu państwa. W wyjątkowych przypadkach retroaktywność może być też akceptowana w sferze stosunków społecznych regulowanych przez prawo cywilne (por. cytowany wyrok z 19 listopada 2008 r., w sprawie o sygn. Kp 2/08 i powołane tam orzecznictwo).

Trybunał Konstytucyjny dopuszczał również retroaktywność w przypadku, „gdy jest ona konieczna (niezbędna) dla realizacji (urzeczywistniania) lub ochrony konkretnych wartości konstytucyjnych w tym sensie, że realizacja (ochrona) tych wartości nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa. Te inne wartości konstytucyjne muszą być szczególnie cenne i ważniejsze od wartości chronionej zakazem retroakcji. W konkretnych wypadkach wartością taką może być np. sprawiedliwość społeczna (wyroki z: 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5; 24 czerwca 2008 r., sygn. SK 16/06, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 85, 19 marca 2007 r., sygn. K 47/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 27, por. też cytowany już wyrok w sprawie sygn. SK 19/06, oraz wyrok z 5 września 2007 r., sygn. P 21/06, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 96 oraz orzeczenie z 24 lipca 1990 r., sygn. K 5/90, OTK w 1990 r., cz. I, poz. 4).

Trybunał zwracał również uwagę na konieczność odróżnienia zakazu retroakcji od problemu retrospektywności stanowiącej pozorną retroaktywność, przypominając przy tej okazji, że już w orzeczeniu z 5 listopada 1986 r., sygn. U 5/86 (OTK w 1986 r., poz. 1) oraz w orzeczeniu z 28 maja 1986 r., sygn. U 1/86 (OTK w 1986 r., poz. 2), Trybunał Konstytucyjny „wyraził pogląd, że następstwa zdarzeń prawnych zaistniałych pod rządami

dawnych przepisów, należy też według nich oceniać, jednakże gdy następstwa te trwają nadal, to w odniesieniu do tego nowego odcinka czasu oceniać je należy już według norm nowej ustawy. O ile więc zdarzenia zapoczątkowane pod rządami dawnych przepisów mają charakter ciągły i trwają nadal, stosuje się do nich przepisy nowe. Naruszenie zasady retroaktywności następowaloby wówczas, gdyby ustawie nadano moc obowiązującą wobec stosunków prawnych zaistniałych i trwających w czasie do wejścia tej ustawy w życie”. Trybunał wyjaśniał, że przepisy prawne, które mają zastosowanie do sytuacji występujących po ich wejściu w życie (dacie rozpoczynającej ich obowiązywanie), nie naruszają zasady *lex retro non agit* (wyrok z 31 marca 1998 r. sygn. K 24/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 13).

W wyroku z 10 grudnia 2007 r., sygn. P 43/07 (OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 155), Trybunał, przypominając, że istotą zasady *lex retro non agit* stanowiącej składnik zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, „polega na tym, aby nie stanowić prawa, które nakazywałoby stosowanie nowo ustanowionych norm do sytuacji zaistniałych przed wejściem ich w życie”. Zwrócił jednocześnie uwagę, że „w wypadku retrospektywności (bezpośrednie działanie nowego prawa dla stosunków powstałych w czasie obowiązywania prawa dotychczasowego) Trybunał Konstytucyjny uznaje, że ustawodawca może korzystać z zasady bezpośredniego działania prawa, «jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny, którego nie można wyważyć z interesem jednostki» (zob. orzeczenie z 2 marca 1993 r., sygn. K. 9/92, OTK w 1993 r., cz. I, poz. 6; podobnie wyrok z 15 lipca 1996 r., sygn. K. 5/96, OTK ZU nr 4/1996 poz. 30)”. W wyroku tym Trybunał przypomniał również, że w swoim orzecznictwie wielokrotnie podkreślał, iż naruszenie zasady niedziałania prawa wstecz powoduje zarazem często naruszenie zasady ochrony praw nabytych.

5.3. Ocena zgodności art. 10 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w związku z art. 12 ustawy nowelizującej z 2007 r. z zasadą *lex retro non agit* wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

Art. 4 pkt 2 ustawy nowelizującej z 2007 r. nadał nowe, następujące brzmienie art. 10 (ust. 1-5) ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym:

„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 albo rencisty 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, z późn. 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”.

W poprzednio obowiązującym stanie prawnym, przed wejściem w życie ustawy nowelizującej z 2007 r., art. 10 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym brzmiał: „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”.

Takie brzmienie przepisu powodowało, że skazanie prawomocnym wyrokiem sądu na karę dodatkową pozbawienia praw publicznych stanowiło negatywną przesłankę nabycia prawa do zaopatrzenia emerytalnego na zasadach określonych w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Nie nabywał prawa do zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariusz, który został skazany prawomocnym wyrokiem sądu na karę dodatkową pozbawienia praw publicznych za przestępstwo, które zostało popełnione przed zwolnieniem ze służby. Przepis ten nie dotyczył zatem funkcjonariuszy, którzy zostali skazani prawomocnym wyrokiem sądu na karę dodatkową pozbawienia praw publicznych po przejściu na emeryturę. W stosunku do poprzednio obowiązującego stanu prawnego, art. 10 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy oznacza pogorszenie sytuacji prawnej funkcjonariuszy Straży Granicznej, którzy dopiero po przejściu na emeryturę zostali skazani wspomnianym prawomocnym wyrokiem sądu. Skazanie takie powoduje bowiem, zgodnie z zaskarżonym przepisem, utratę prawa do zaopatrzenia emerytalnego na podstawie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

Przeprowadzona przez Trybunał analiza normatywna zaskarżonego przepisu art. 10 ust. 2 ustawy oraz analiza skutków prawnych, jakie przepis ten wywołuje, wykazała, że przepis ten nie narusza zasady *lex retro non agit*. W świetle przedstawionej wyżej, na gruncie orzecznictwa Trybunału, zasady *lex retro non agit* Trybunał przypomina, że istotą zasady zakazującej wsteczne działanie prawa jest to, iż wynikające z przepisów prawnych normy prawne mogą wiązać skutki prawne tylko z faktami (zdarzeniami, czynnościami, sytuacjami), które zaistniały po wejściu w życie wspomnianych przepisów prawnych. Nie mogą natomiast wiązać takich skutków prawnych z faktami, które zaistniały przed wejściem w życie takich przepisów.

Trybunał zwraca uwagę, że z analizy treści normatywnych wynika, iż faktem, z którym zaskarżony przepis wiąże skutki prawne, a w szczególności utratę prawa do zaopatrzenia emerytalnego na podstawie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, jest prawomocny wyrok sądu za przestępstwo określone w art. 10 ust. 2 ustawy lub prawomocne orzeczenie sądu karnego, o którym mowa w tym przepisie, a które zapadły po wejściu w życie art. 10 ust. 2 ustawy.

Należy bowiem podkreślić, że analiza normatywna zaskarżonego przepisu oraz skutków prawnych, które on wywołuje, winna być dokonywana łącznie z art. 12 ustawy nowelizującej z 13 kwietnia 2007 r. Artykuł ten pełni rolę przepisu intertemporalnego,

precyzującego okres stosowania wskazanych w tym artykule przepisów, w tym między innymi art. 10 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, dostosowując ich stosowanie do zasadniczego faktu, z którym związane są skutki prawne. Art. 12 ustawy nowelizującej z 13 kwietnia 2007 r. stanowi: „Przepisy art. 98 ust. 2 pkt 3, art. 99a ust. 1 pkt 13 i art. 102 ust. 2 ustawy wymienionej w art. 1 oraz art. 10 ust. 1 i 2 ustawy wymienionej w art. 4, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, stosuje się w przypadku gdy funkcjonariusz został skazany prawomocnym wyrokiem sądu lub wobec którego orzeczono prawomocnie środek karny po dniu wejścia w życie niniejszej ustawy”.

Z art. 12 ustawy nowelizującej z 2007 r. wynika, w odniesieniu do art. 10 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, norma prawna nakazująca wiązać skutek prawny w postaci utraty prawa do zaopatrzenia emerytalnego na podstawie ustawy ze skazaniem prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo określone w art. 10 ust. 2 ustawy lub ze skazaniem prawomocnym orzeczeniem, o którym mowa w tym przepisie tylko wówczas, gdy skazanie to nastąpiło po dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej z 2007 r., tzn. również po dniu wejścia w życie zaskarżonego przepisu art. 10 ust. 2 ustawy. Art. 12 ustawy nowelizującej stanowiący, że stosowanie art. 10 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym dotyczy wyłącznie sytuacji, w której funkcjonariusz został skazany prawomocnym wyrokiem lub wobec którego prawomocnie orzeczono środek karny, zapobiega wstecznemu stosowaniu prawa i naruszeniu zasady *lex retro non agit*. Wyklucza bowiem stosowanie zaskarżonego przepisu w sytuacji, w której nastąpiło prawomocne skazanie lub prawomocne orzeczenie, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy, powodujące utratę prawa do zaopatrzenia emerytalnego na podstawie ustawy po zwolnieniu ze służby, ale przed wejściem w życie art. 10 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

W rezultacie Trybunał orzekł, że zaskarżony art. 10 ust. 2 ustawy nie narusza zasady *lex retro non agit*, stanowiącej składnik zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, co również trafnie stwierdzili Marszałek Sejmu i Prokurator Generalny. Analiza treści normatywnych zaskarżonego przepisu w związku z przepisem intertemporalnym art. 12 ustawy nowelizującej z 13 kwietnia 2007 r. wskazuje, że wprowadzenie tych przepisów do porządku prawnego tworzy sytuację pozornej retroaktywności, która w istocie, jak wspomniano wyżej, w sposób retrospektywny odnosi się do stosunków prawnych ukształtowanych wcześniej, trwających nadal, a zaskarżony przepis, korzystając z prawa ustawodawcy do zmian w obowiązującym prawie, modyfikuje wspomniane stosunki prawne. Dotyczy to w szczególności utraty prawa do emerytury na podstawie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, nabytego przed wejściem w życie ustawy nowelizującej z 2007 r., które funkcjonariusz, w wypadku zaistnienia przesłanek określonych w art. 10 ust. 2 ustawy oraz art. 12 ustawy nowelizującej z 2007 r., może utracić.

Trybunał zbadał z kolei, zgodnie z zakresem zaskarżenia i wzorcami kontroli wskazanymi przez wnioskodawcę, czy utrata prawa do emerytury, na podstawie ustawy, w sytuacji zaistnienia przesłanek, o których wspomniano wyżej, nie narusza zasady ochrony praw słusznie nabytych, wynikającej z art. 2 Konstytucji.

6. Badanie zgodności art. 10 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w związku z art. 12 ustawy nowelizującej z 2007 r. z zasadą ochrony praw nabytych, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

6.1. Treść normatywna zasady ochrony praw nabytych.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zaznaczał, że ustawodawca jest upoważniony do stanowienia prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym oraz przyjmowania takich rozwiązań prawnych, które, jego zdaniem, będą najlepiej służyły realizacji tych celów (por. wyroki TK z: 18 października 1994 r., sygn. K 2/94, OTK w 1994 r., cz. II, poz. 36, 12 września 2000 r., sygn. K 1/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 185, 25 czerwca 2002 r., sygn. K 45/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 46). Swoboda w kształtowaniu treści prawa jest jednak równoważona przez obowiązek przestrzegania konstytucyjnych standardów demokratycznego państwa prawnego, w tym także nakazu ochrony praw słuszenie nabytych.

Zasada ochrony praw słuszenie nabytych była wielokrotnie wskazywana jako wzorzec kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Jej istotą jest zakaz stanowienia przepisów arbitralnie znoszących lub ograniczających prawa podmiotowe przysługujące jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym (por. np. wyroki Trybunału z: 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100 i 4 stycznia 2000 r., sygn. K 18/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 1). Zasada ta chroni prawa podmiotowe i maksymalnie ukształtowane ekspektatywy tych praw (por. np. wyrok Trybunału z 24 października 2000 r., sygn. SK 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 256). Odnosi się zatem do przypadków, w których spełnione zostały wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia prawa pod rządami danej ustawy bez względu na późniejsze zmiany prawne. W sferze praw emerytalnych są to zwłaszcza przesłanki upływu wymaganego przez prawo okresu składkowego/nieskładkowego, stażu pracy lub osiągnięcia wieku emerytalnego. W sferze praw emerytalnych i rentowych ochronie podlegają zarówno prawa nabyte wskutek skonkretyzowanych decyzji przyznających świadczenia, jak i prawa nabyte *in abstracto* zgodnie z ustawą przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie. Ochronie konstytucyjnej podlegają jednak tylko prawa nabyte „słuszenie”. Wykluczone jest tym samym stosowanie zasady ochrony praw nabytych uzyskanych z naruszeniem zasady sprawiedliwości społecznej albo w sposób niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyjaśniał, że ochrona praw słuszenie nabytych nie jest równoznaczna z nienaruszalnością tych praw, tj. że zasada ta nie ma charakteru absolutnego i nie wyklucza wprowadzania przepisów prawnych mniej korzystnych dla jednostek, jeżeli przemawia za tym jakaś inna wartość konstytucyjna. W sytuacji kolizji zasady ochrony praw słuszenie nabytych i innej zasady konstytucyjnej może zatem wystąpić konieczność przyznania pierwszeństwa innej zasadzie i dopuszczenia w określonym zakresie do ingerencji w sferę praw nabytych (por. wyroki z: 27 lutego 2002 r., sygn. K 47/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 6, 16 czerwca 2003 r., sygn. K 52/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 54). Niedopuszczalne jest całkowicie arbitralne i nieproporcjonalne ograniczanie praw nabytych; mogą one natomiast być uszczuplane „w szczególnych okolicznościach” nie tylko z uwagi na wartości konstytucyjne, ale nawet ze względu na pewne okoliczności gospodarczo-społeczne. W sferze praw emerytalnych jako takie okoliczności Trybunał Konstytucyjny wymieniał najczęściej: równowagę finansową państwa i zapobieganie nadmiernemu zadłużaniu się państwa, kryzys gospodarczy i niekorzystne trendy demograficzne (por. np. wyroki z 17 grudnia 1997 r., sygn. K 22/96, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 71; z 4 grudnia 2000 r., sygn. K 9/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 294).

Trybunał wskazywał także, że ocena dopuszczalności ograniczeń praw podmiotowych wymaga rozważenia: „1) czy wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych; 2) czy istnieje możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych; 3) czy wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca

ogranicza prawa nabyte, można w danej konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi się u podstaw zasady ochrony praw nabytych; 4) czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji” (wyrok TK z 17 listopada 2003 r., sygn. K 32/02, OTK 9/A/2003, poz. 93).

6.2. Ocena zgodności art. 10 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy z zasadą ochrony praw nabytych, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Na wstępie Trybunał pragnie podkreślić, że system zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Straży Granicznej jest systemem uprzywilejowanym na tle powszechnego zaopatrzenia emerytalnego. Uzasadnione jest to szczególnym rodzajem pracy, której wykonawcy są funkcjonariuszami służby państwowej, będąc dyspozycyjni w znacznie szerszym zakresie niż wykonujący inne prace, co rzutuje również na ograniczenie życia prywatnego. Jest to częstokroć praca niebezpieczna, związana z zagrożeniem dla zdrowia, a nawet życia. Szczególnemu charakterowi pracy powinien jednak odpowiadać szczególnie odpowiedzialny sposób jej wykonywania, wolny od naruszania przepisów dyscyplinujących sposób wykonywania obowiązków służbowych, a tym bardziej wolny od naruszania przepisów prawnych. Przypominając, że system zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy jest systemem uprzywilejowanym na tle systemu powszechnego, Trybunał w wyroku z 29 kwietnia 2008 r., sygn. P 38/06, (OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 46), podkreślił, że nie oznacza to, iż „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 (...) względy sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji)”. Trybunał Konstytucyjny w związku z niniejszą sprawą, w pełni podtrzymuje ten pogląd.

Pogląd taki podzielił również ustawodawca, zdaniem którego, w przypadkach skrajnego naruszenia zasad służby mundurowej, a mianowicie w przypadku popełnienia niektórych przestępstw, funkcjonariuszowi, który popełnił któreś z tych przestępstw, nie przysługuje emerytura na podstawie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Ten pogląd ustawodawcy wyraża art. 10 ust. 1 ustawy, który stanowi: „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”.

Natomiast zaskarżony przepis art. 10 ust. 2 w związku z art. 12 ustawy nowelizacyjnej z 2007 r. dotyczy tych, którzy po zakończeniu służby nabyli prawo do zaopatrzenia emerytalnego na podstawie ustawy, ale zostali skazani prawomocnym wyrokiem za przestępstwo popełnione przed zwolnieniem ze służby, określone w art. 10 ust. 1 i 2 ustawy oraz tych, wobec których orzeczono prawomocnie środek karny pozbawienia praw publicznych za przestępstwa, o których mowa w art. 10 ust. 1 i 2,

jeżeli przestępstwa te zostały popełnione w okresie przed zwolnieniem ze służby. Tracą oni, w przypadku zaistnienia powyższych przesłanek, nabyte już prawo do zaopatrzenia emerytalnego na podstawie ustawy. Jak wspomniano, aby uniknąć naruszenia zasady *lex retro non agit*, utrata nabytego prawa do emerytury na podstawie ustawy dotyczy tych, którzy zostali skazani prawomocnym wyrokiem lub orzeczeniem za przestępstwa, o których mowa w art. 10 ust. 1 i 2, po dniu wejścia w życie ustawy nowelizacyjnej z 13 kwietnia 2007 r. Wprowadzając art. 10 ust. 2, ustawodawca pozbawił prawa do emerytury „uprzywilejowanej” także tych, którzy popełnili przestępstwa określone w art. 10 ust. 1 ustawy w sytuacji zaistnienia przesłanek, o których mowa w tym przepisie, lecz nabyli prawo do emerytury na podstawie ustawy, ponieważ przed zwolnieniem ze służby nie zostali skazani prawomocnym wyrokiem lub orzeczeniem za przestępstwa, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy.

Trybunał podziela pogląd Marszałka Sejmu, iż wprowadzając art. 10 ust. 2 w związku z art. 12 ustawy nowelizacyjnej z 2007 r., ustawodawca kierował się zasadą równości wobec prawa wszystkich funkcjonariuszy, gdyż przesłanki określone w art. 10 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, w związku z którymi funkcjonariuszowi nie przysługuje prawo do emerytury na podstawie ustawy, są takie same jak przesłanki określone w art. 10 ust. 2 tej ustawy, na podstawie których funkcjonariuszowi odbiera się nabyte prawo do emerytury na podstawie ustawy. Ponownie należy przypomnieć, że w związku z art. 12 ustawy nowelizacyjnej zaskarżony przepis nie narusza zasady niedziałania prawa wstecz. Z powyższej analizy wynika, że zaskarżony przepis nie narusza również zasady ochrony praw słusznie nabytych. Utrata prawa do zaopatrzenia emerytalnego, o której mowa w zaskarżonym przepisie, w kontekście przesłanek w tym przepisie określonych wskazuje bowiem, że nie chodzi tutaj o prawo nabyte słusznie. A tylko takie prawa podlegają ochronie konstytucyjnej na gruncie art. 2 Konstytucji. Trybunał podziela pogląd Marszałka Sejmu, który w stanowisku swoim wyjaśniał *ratio legis* zaskarżonego przepisu w sposób następujący: „art. 10 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym odbiera funkcjonariuszom, którzy dopuścili się wskazanych w przepisie przestępstw (jest to ta sama kategoria przestępstw, co w kontrolowanym przepisie), prawo do nabycia prawa do zaopatrzenia emerytalnego. Wobec istnienia normy, określonej w art. 10 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (wcześniej art. 10 w starym brzmieniu), wprowadzenie do systemu prawa możliwości utraty nabytego już prawa do zaopatrzenia emerytalnego przez emeryta/rencistę, który dopuścił się przestępstwa przed zwolnieniem ze służby, stanowi zadośćuczynienie zasadzie równości wobec prawa i sprawiedliwości społecznej. Brak kontrolowanej normy w systemie prawa powodowałby, iż tylko ze względu na długość trwania postępowania karnego, które doprowadziło do skazania, nastąpiłoby niesprawiedliwe zróżnicowanie funkcjonariuszy. Części funkcjonariuszy, którzy popełnili w tym samym czasie ten sam typ przestępstwa, a nawet takie samo przestępstwo, nie przysługiwałoby prawo do zaopatrzenia emerytalnego, jeśli skazanie nastąpiłoby przed uzyskaniem tego prawa. Część natomiast, jeśli skazanie nastąpiłoby już wobec emeryta lub rencisty, utrzymałaby swoje prawo do «przywileju» emerytalnego w postaci emerytury lub renty «mundurowej»”.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.