

KANCELARIA ADWOKACKA  
ADWOKAT DR MARTA DERLATKA  
UL.ŁOWICKA 23 LOK. 210, 02-502 WARSZAWA

---

Warszawa, ..... 2011 roku

**TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY**  
**Al. Szucha 12a**  
**00-918 Warszawa**

**Wnioskodawca:**

**KRAJOWA KOMISJA WYKONAWCZA NIEZALEŻNEGO SAMORZĄDNEGO  
ZWIĄZKU ZAWODOWEGO FUNKCJONARIUSZY STRAŻY GRANICZNEJ Z SIEDZIBĄ W  
WARSZAWIE, AL. NIEPODLEGŁOŚCI 100**

**reprezentowana przez:**

**adw. dr Martę Derlatka**

**Kancelaria Adwokacka      **adw. dr Marta Derlatka****

**ul. Łowicka 23**

**02-502 Warszawa**

*adres do doręczeń j.w.*

Organ, który wydał kwestionowany akt normatywny:

**Sejm Rzeczypospolitej Polskiej**

**Wniosek o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów 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.) oraz ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2005 r. Nr 234, poz. 1997, ze zm.).**

Niniejszym, działając w imieniu Krajowej Komisji Wykonawczej Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Funkcjonariuszy Straży Granicznej (*uchwałę nr {...} Komisji Wykonawczej Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Funkcjonariuszy Straży Granicznej z dnia {...} w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego oraz pełnomocnictwo przedkładam w załączeniu*), na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 4 oraz ust. 2 w zw. z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) oraz art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), wnoszę o zbadanie zgodności:

- 1) art. 15a 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 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 166, poz. 1609) w zakresie w jakim dotyczy funkcjonariuszy, którzy wstąpili do służby po 1 stycznia 1999 r. a przed 23 lipca 2003 r. z art. 2 i art. 67 ust. 1 Konstytucji;
- 2) art. 15a 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 dnia 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 166, poz. 1609) z art. 32 ust.1 i art. 2 Konstytucji;
- 3) art. 46 ust. 4 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2005 r. Nr 234, poz. 1997, ze zm.) z art. 42 ust. 3 Konstytucji, art. 6 ust. 2

**Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.), art. 14 ust. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167; dalej: MPPOiP), z art. 77 ust. 1 oraz z art. 2 i art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.**

## UZASADNIENIE

### 1. Zagadnienia formalnoprawne

#### 1.1. Legitymacja do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego

Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji ogólnokrajowe organy związków zawodowych mogą wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności aktów normatywnych z aktami normatywnymi o wyższej mocy prawnej w hierarchii źródeł prawa. Zgodnie z art. 191 ust. 2 Konstytucji legitymacja przysługująca Wnioskodawcy jest legitymacją szczególną, co oznacza, że przedmiotem wniosku mogą być objęte tylko takie przepisy, które dotyczą spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy. Ponadto, jak wskazuje się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego *conditio sine qua non* wszczęcia postępowania jest uchwała ogólnokrajowego organu związku zawodowego w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 25 sierpnia 2005 r., Tw 33/05, OTK ZU nr 5/B/2005, poz. 185).

Wobec powyższego na wstępie należy wskazać, że niniejszy wniosek spełnia wskazane warunki. „Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Funkcjonariuszy Straży Granicznej” zgodnie z § 6 Statutu jest „ogólnokrajową, dobrowolną i samorządną organizacją zawodową zrzeszającą funkcjonariuszy SG w służbie stałej i przygotowawczej oraz emerytów i rencistów SG i WOP.” Wnioskodawcą jest więc organizacja zawodowa o zasięgu ogólnokrajowym, a więc podmiot, któremu na gruncie przepisów Konstytucji przypisuje się legitymację szczególną do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego. Legitymacja szczególna oznacza uprawnienie podmiotu do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego jeśli dany akt normatywny dotyczy spraw objętych zakresem

KANCELARIA ADWOKACKA  
ADWOKAT DR MARTA DERLATKA  
UL.ŁOWICKA 23 LOK. 210, 02-502 WARSZAWA

---

działania Wnioskodawcy. Przedmiotem wniosku jest przepis kształtujący uprawnienia emerytalne funkcjonariuszy Straży Granicznej (art. 15a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin – dalej: ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy) oraz przepis dotyczący wypłaty świadczenia pieniężnego, należnego funkcjonariuszowi przywróconemu do służby za okres pozostawania poza służbą (art. 46 ust. 4 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej – dalej ustawa o Straży Granicznej). Oba zaskarżone przepisy mieszczą się w zakresie działalności Wnioskodawcy, pozostając z nią w bezpośrednim związku. Zarówno uprawnienia emerytalne, jak też kwestie związane z wypłatą świadczenia pieniężnego należnego funkcjonariuszowi za okres w którym na podstawie niezgodnej z prawem decyzji pozostawał poza służbą wpisują się w zakres działalności KKW NSZZ FSG. Zgodnie z § 9 Statutu NSZZ FSG: „Celem Związku jest ochrona praw, godności, interesów funkcjonariuszy oraz emerytów i rencistów SG i WOP, a w szczególności 1. Obrona zawodowych interesów funkcjonariuszy Straży Granicznej; 2. Ochrona funkcjonariuszy i ich rodzin oraz emerytów i rencistów przed obniżeniem poziomu ich życia; (...) 5. Ochrona prawna funkcjonariuszy; 6. Podejmowanie działań na rzecz kształtowania korzystnych warunków służby i płacy oraz innych świadczeń na rzecz funkcjonariuszy, (...); 8. Dążenie do zapewnienia właściwych świadczeń chorobowych i emerytalno-rentowych; 9. Udzielanie członkom Związku pomocy w ramach działalności statutowej, (...); 12. Prowadzenie innych działań mających istotny wpływ na ochronę zawodowych i socjalnych interesów funkcjonariuszy, emerytów i rencistów SG i WOP.” Zgodnie zaś z art. 1 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 przepisy zaskarżonej ustawy mają zastosowanie do Funkcjonariuszy Straży Granicznej, kształtując uprawnienia emerytalne. Art. 74 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej stanowi o nabyciu przez Funkcjonariuszy prawa do emerytury po 15 latach służby. W kontekście powołanych powyżej przepisów legitymacja wnioskodawcy jest uzasadniona.

Podstawę dla złożenia niniejszego wniosku stanowiła uchwała KKW NSZZ FSG Nr....., podjęta na posiedzeniu w dniu....., wyrażająca wolę poddania kontroli zgodności:

**1) art. 15a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy z art. 2 i art. 67 ust. 1 Konstytucji**

**2) art. 15a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji**

**3) art. 46 ust. 4 ustawy o Straży Granicznej z art. 42 ust. 3 Konstytucji, art. 6 ust. 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.), art. 14 ust. 2 MPPOiP, z art. 77 ust. 1 oraz z art. 2 i art. 64 ust. 1, 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.**

## **2. Zagadnienia merytorycznoprawne**

**2.1. Zarzut niezgodności art. 15a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w brzmieniu nadanym ustawą z 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw z art. 2 i art. 67 ust. 1 Konstytucji**

Art. 15a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w brzmieniu nadanym ustawą z 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 166, poz. 1609, ze zm.) stanowi, że wysokość emerytury policyjnej jest ustalana na innych zasadach dla funkcjonariuszy pozostających w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r. i dla funkcjonariuszy, którzy zostali przyjęci do służby po raz pierwszy po dniu 1 stycznia 1999 r. Do dnia wejścia w życie ustawy z 23 lipca 2003 r. wysokość emerytury policyjnej obliczana była jednakowo dla wszystkich funkcjonariuszy służb mundurowych objętych ustawą, niezależnie od daty wstąpienia do służby. Zgodnie zaś z art. 15a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, funkcjonariusz, który wstąpił do służby po raz pierwszy po dniu 1 stycznia 1999 r. i legitymuje się 15-letnim okresem służby otrzyma emeryturę policyjną tylko za okresy służby. Za okresy składkowe i nieskładkowe, poprzedzające służbę lub składkowe po służbie otrzyma emeryturę z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. W ocenie wnioskodawcy z punktu widzenia zasady ochrony praw

nabytych nie budzi wątpliwości samo zróżnicowanie uprawnień socjalnych dla funkcjonariuszy wstępujących do służby w różnych okresach. Wstąpienie do służby jest dobrowolne, a wstępujący do służby świadomie godzi się na aktualny zakres uprawnień. Z zupełnie inną sytuacją mamy do czynienia w przypadku funkcjonariuszy, którzy zostali przyjęci do służby po dniu 1 stycznia 1999 r. a przed dniem 23 lipca 2003 r. Ta grupa Funkcjonariuszy wstąpiła do służby nie mając świadomości zmian w zakresie uprawnień emerytalnych, wprowadzonych ustawą z 23 lipca 2003 r., która weszła w życie 1 października 2003 r. Wobec wskazanej grupy Funkcjonariuszy Straży Granicznej kwestionowany przepis stanowi ingerencję w ekspektatywy maksymalnie ukształtowane, przy czym należy tu podkreślić retrospektywne działanie przepisu. Ustawodawca odniósł w tym przypadku do sytuacji przyszłej (nabycie emerytury w określonej wysokości) nowe zasady sięgające w przeszłość.

Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego: „ochrona praw nabytych jest jednym z elementów składowych zasady zaufania obywatela do państwa i do stanowionego przezeń prawa, wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawnego. Zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. Zasada ochrony praw nabytych zapewnia ochronę praw podmiotowych – zarówno publicznych jak i prywatnych. Poza zakresem stosowania tej zasady znajdują się natomiast sytuacje prawne, które nie mają charakteru praw podmiotowych ani ekspektatyw tych praw. Trybunał Konstytucyjny sprecyzował bliżej zakres sytuacji prawnych objętych ochroną w orzeczeniu z 11 lutego 1992 r. (sygn. K. 14/91, OTK w 1992 r., cz. I, s. 93 i nast. oraz w orzeczeniu z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999), wskazując że „zasadą ochrony praw nabytych objęte są zarówno prawa nabyte w drodze skonkretyzowanych decyzji, przyznających świadczenia, jak i prawa nabyte *in abstracto* zgodnie z ustawą przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie. W przedmiocie ekspektatywy praw w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że ekspektatywy maksymalnie ukształtowane, czyli takie, które spełniają wszystkie zasadniczo przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy bez względu na stosunek do nich późniejszej ustawy podlegają ochronie. ( np. wyrok z 23 listopada 1998 r., sygn. SK 7/98, OTK ZU nr 7/1997, poz. 114, s. 627-628 oraz wyrok Trybunału z 24 października 2000 r., sygn. SK 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 256).

W sferze praw emerytalnych za takie niezbędne przesłanki uznaje się zwłaszcza upływ wymaganego przez prawo okresu składkowego/nieskładkowego, stażu pracy lub osiągnięcia wieku emerytalnego. W przypadku Funkcjonariuszy Straży Granicznej należy w tym miejscu wskazać na specyfikę służby i uprzywilejowany na tle powszechnego zaopatrzenia emerytalnego charakter świadczeń emerytalnych. 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 niejednokrotnie i życia. (zob. wyrok z 7 kwietnia 2011 r., sygn. K 4/09, OTK ZU 2011, nr 3/A, poz. 20). Wskazaną specyfikę pracy w służbach mundurowych należy uznać za przesłankę uzasadniającą dopuszczalność wprowadzania z jednej strony wyższych wymagań personalnych, kwalifikacyjnych czy charakterologicznych od kandydatów do służby celnej, z drugiej zaś – powinna się ona łączyć nie tylko z przyznaniem prawa do korzystniejszych zasad nabywania uprawnień emerytalno-rentowych ale ze szczególną ich ochroną.

System zaopatrzenia emerytalnego jak zostało powyżej wskazane, zgodnie z założeniem ustawodawcy, jest systemem korzystniejszym niż powszechny system emerytalny. Cechuje go szereg odmienności, ustawodawca nie oparł prawa do emerytury policyjnej wyłącznie na kryterium zaprzestania aktywności zawodowej w związku z osiągnięciem ustawowo określonego wieku. W przypadku funkcjonariuszy służb mundurowych decydującym o przyznaniu emerytury jest osiągnięcie minimalnego okresu służby. Zgodnie z treścią art. 12 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy prawo do emerytury policyjnej przysługuje funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który w dniu zwolnienia posiada 15 lat służby w objętych przepisami tej ustawy służbach mundurowych. Na innych, zasadach, w porównaniu z powszechnym systemem emerytalnym ustalana jest podstawa wymiaru emerytury. (zob. art. 15 i art. 15a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.) „Odrębność systemu emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych służy także zapewnieniu odpowiednich warunków służby dla funkcjonariuszy, przyczynia się bowiem do prowadzenia prawidłowej polityki kadrowej, pozwalającej na takie ukształtowanie stanu kadrowego, który umożliwiłaby prawidłowe wykonywanie przez te kadry zadań w zakresie bezpieczeństwa i porządku. Jednocześnie system ten powinien gwarantować poczucie bezpieczeństwa funkcjonariuszom tych służb” (Sprawozdanie Stenograficzne z 9. Posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 5, 6 i 7 stycznia 1994 r., s. 210). Należy także

KANCELARIA ADWOKACKA  
ADWOKAT DR MARTA DERLATKA  
UL.ŁOWICKA 23 LOK. 210, 02-502 WARSZAWA

---

podkreślić, że pełnienie służby w określonych odrębnymi ustawami służbach mundurowych ma wymiar publiczny. Działania podejmowane przez funkcjonariuszy poszczególnych służb mundurowych mogą w istotnym stopniu mieć wpływ na możliwość korzystania przez obywateli z ich praw, natomiast sposób realizacji przez funkcjonariuszy ich uprawnień kształtuje nie tylko społeczne zaufanie do nich, ale ma istotny wpływ na zaufanie do organów państwa, kształtując tym samym ich autorytet. (zob. też wyroki z: 23 września 1997 r., sygn. K. 25/96 (OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 36) oraz 27 stycznia 2003 r., sygn. SK 27/02 (OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 2). Patrząc przez pryzmat przytoczonych powyżej poglądów Trybunału Konstytucyjnego zasadnym wydaje się, uznanie, że w przypadku funkcjonariuszy Straży Granicznej, którzy wstąpili do służby po 1 stycznia 1999 r. a przed 23 lipca 2003 r. można mówić o ekspektatywie maksymalnie ukształtowanej. Wprawdzie funkcjonariusze Ci nie nabyli jeszcze uprawnień emerytalnych, ale specyfika służby krótszy okres wymagany do przyznania świadczeń socjalnych przemawia za uznaniem, że mamy do czynienia z ekspektatywą maksymalnie ukształtowaną. W orzeczeniu z dnia 22 czerwca 1999 r. w sprawie K 5/99 OTK ZU z 1999 r., nr 5, poz.100) uznano wprawdzie, że wiek osoby „dotkniętej” zmianą przepisów, które obowiązywały w chwili podejmowania pracy stanowić może kryterium dla odróżnienia ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych od pozostałych, nie podlegających ochronie, ale jednocześnie ustawa utrzymała dotychczasowe rozwiązania umożliwiające wcześniejsze przejście na emeryturę ubezpieczonym, którzy urodzili się przed 1 stycznia 1949 r. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że dopuszczalne w określonych przypadkach jest uznanie, że mamy do czynienia z ekspektatywą maksymalnie ukształtowaną mimo niespełnienia wszystkich wymogów ustawowych. (zob. cytowane orzeczenie K5/99).

W niniejszym przypadku ustawodawca nie ustalił żadnych odstępstw jednocześnie wprowadził przepis o retrospektywnym działaniu. Ponadto raz jeszcze należy zaakcentować specyfikę systemu emerytalnego obejmującego funkcjonariuszy Straży Granicznej a zwłaszcza fakt, że w chwili wejścia w życie kwestionowanego przepisu (art. 15a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy) warunek stażu pracy wymaganego do nabycia uprawnień emerytalnych mógł zostać spełniony w przeszło 30%.

Ochrona praw nabytych nie może być jednocześnie utożsamiana z nienaruszalnością tych praw. Zasada ochrony praw nabytych nie ma charakteru absolutnego i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych dla jednostki. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że odstępianie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna zasada prawnokonstytucyjna.



Precyzując pojęcie „szczególnych okoliczności”, uzasadniających odejście od ochrony praw nabytych Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że chodzi tutaj o „sytuacje nadzwyczajne, wyjątkowe, gdy ze względów obiektywnych zachodzi potrzeba dania pierwszeństwa określonej wartości chronionej bądź znajdującej oparcie w przepisach Konstytucji (...). Wyjątkowość sytuacji nakazuje dokonanie oceny pod tym względem w każdej z osobna sytuacji, jako że trudno jest tu o wypracowanie ogólniejszej, uniwersalnej reguły” (orzeczenie z 29 stycznia 1992 r., sygn. K. 15/91, OTK w 1992 r., cz. I, s. 163). Ingerując w prawa nabyte, prawodawca powinien umożliwić zainteresowanym dostosowanie się do nowej sytuacji, w szczególności poprzez wprowadzenie odpowiedniej *vacatio legis*. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym ochrony praw nabytych, należy podkreślić, że ocena dopuszczalności ograniczeń tych praw wymaga rozważenia:

1) czy wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych,

2) czy nie 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 u podstaw zasady ochrony praw nabytych, a także

4) czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji.

Zasada ochrony praw nabytych zapewnia w szczególności ochronę praw do świadczeń w systemie ubezpieczeń społecznych, a w tym do świadczeń emerytalno-rentowych. Jak podkreśla się w doktrynie prawa, ubezpieczenie społeczne stanowi podstawową formę zaspokajania potrzeb w przypadku niezdolności do pracy spowodowanej starością, chorobą lub inwalidztwem. (tak np. E. Kulesza, *Konstytucyjne gwarancje prawa do zabezpieczenia społecznego obywateli* [w:] *Prawa człowieka a nowa Konstytucja RP. Wybrane zagadnienia stosowania i ochrony*, red. A. Łabno, Warszawa 1998). Ubezpieczenie społeczne jest formą zabezpieczenia społecznego opartą na zasadach przymusu, powszechności, wzajemności, na obowiązku płacenia składek i na roszczeniowym charakterze świadczeń. Dla ochrony praw emerytalno-rentowych szczególne znaczenie ma zasada wzajemności. Świadczenia emerytalno-rentowe stanowią przedmiot praw podmiotowych, nabytych przez ubezpieczonego w związku z jego własnym udziałem w tworzeniu funduszu

ubezpieczeniowego. Warunkiem nabycia praw do świadczeń z ubezpieczenia społecznego jest bowiem odpowiedni staż pracy”. Dokonując ogólnej charakterystyki świadczeń systemu emerytalnego, nie będącego systemem uprzywilejowanym Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że stosunek ubezpieczeniowy opiera się na zasadzie zaufania (orzeczenie z 11 lutego 1992 r., sygn. K. 14/91). Sprowadza się on do świadomości Ubezpieczonego, że po spełnieniu określonych warunków i po upływie określonego czasu lub zaistnieniu innego ryzyka ubezpieczeniowego otrzyma określone świadczenia. Powyższe poglądy można odnieść i do Funkcjonariuszy Straży Granicznej uprzywilejowany system emerytalny, z którego mają prawo korzystać również powinien opierać się na zasadzie bezpieczeństwa i zaufania. Wnioskodawcy nie kwestionują możliwości zmiany wysokości otrzymywanych świadczeń. Oczywistym jest uzależnienie wysokości od dostępnych środków finansowych. Państwo ma obowiązek podejmować działania, które zapewnią odpowiednie środki finansowe niezbędne dla realizacji konstytucyjnych praw socjalnych, ale musi przy tym uwzględniać sytuację gospodarczą i konieczność zapewnienia warunków rozwoju gospodarczego. Podejmowane przez państwo działania mające na celu zapewnienie środków finansowych na ubezpieczenia społeczne mają swoje granice. Ubezpieczony musi liczyć się z tym, że w warunkach recesji gospodarczej lub niekorzystnych trendów demograficznych, w sytuacji gdy spadają wpływy ze składek ubezpieczeniowych, państwo może być zmuszone zmienić obowiązujące regulacje prawne na niekorzyść, dostosowując zakres realizacji praw socjalnych do warunków ekonomicznych, ale o należy w tym miejscu podkreślić, taka ingerencja musi mieć konstytucyjne uzasadnienie, nie może nosić cech zupełnej arbitralności.

Ocena dopuszczalności wyjątków od zasady ochrony praw nabytych wymaga rozważenia, na ile oczekiwanie jednostki, że prawa uznane przez państwo będą realizowane jest usprawiedliwione. Zasada ochrony praw nabytych chroni wyłącznie oczekiwania usprawiedliwione i racjonalne. Istnieją dziedziny życia i sytuacje, w których jednostka musi liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać zmian regulacji prawnych, w tym również zmian, które znoszą lub ograniczają dotychczas zagwarantowane prawa podmiotowe. Usprawiedliwione oczekiwania realizacji praw nabytych powstają w szczególności w przypadku przyznania świadczeń emerytalnych decyzją właściwych organów i wiążą się one ze szczególnym charakterem stosunku ubezpieczeniowego. Ustalając treść zasady ochrony praw nabytych, należy także wziąć pod uwagę przepisy konstytucji poddające pod ochronę poszczególne prawa socjalne.

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zasady ochrony praw nabytych rozwinęło się na gruncie przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy przez Małą Konstytucję z 1992 r. Art. 70 ust. 1 utrzymanych w mocy przepisów konstytucyjnych gwarantował obywatelom m.in. prawo do pomocy w razie choroby lub niezdolności do pracy. W myśl art. 70 ust. 2 coraz pełniejszemu urzeczywistnieniu tego prawa miał służyć rozwój ubezpieczenia społecznego na wypadek choroby, starości i niezdolności do pracy oraz rozbudowa różnych form pomocy społecznej. Ponadto art. 67 ust. 1 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy nakazywał umacnianie i rozszerzanie praw i wolności obywateli. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego art. 70 Konstytucji z 1952 r. interpretowany był początkowo jako konstytucyjna gwarancja ustawowych warunków nabycia, trwania i ustania prawa świadczeń z ubezpieczenia społecznego na poziomie co najmniej z okresu wejścia w życie Konstytucji z 1952 r. Zmiana kontekstu ustrojowego spowodowała jednak, że przepisy konstytucyjne dotyczące praw socjalnych uzyskały nowe znaczenie. Trybunał Konstytucyjny zwracał w związku z tym uwagę, że art. 70 ust. 2 konstytucji „nie oznacza zakazu modyfikacji prawa ubezpieczeń, wręcz odwrotnie – nowe zasady ustroju społecznego Rzeczypospolitej Polskiej nakazują reformę prawa ubezpieczeń społecznych po myśli tych zasad i z uwzględnieniem stopnia rozwoju gospodarczego kraju” (tak Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 23 lutego 1993 r., sygn. K. 10/92, OTK w 1993 r., cz. I, s. 57).

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. wprowadziła dalsze istotne zmiany w regulacji praw socjalnych. Obowiązująca ustawa zasadnicza nie zawiera przepisu nakazującego rozwój prawa do ubezpieczenia społecznego. Art. 67 ust. 1 zd. 1 gwarantuje obywatelom prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zgodnie z art. 67 ust. 1 zd. 2 prawodawca konstytucyjny pozostawia określenie zakresu i form zabezpieczenia społecznego ustawie zwykłej. Regulacja konstytucyjna akcentuje w ten sposób jeszcze wyraźniej szeroką swobodę działania pozostawioną parlamentowi w zakresie urzeczywistniania prawa do zabezpieczenia społecznego. Do ustawodawcy należy wybór rozwiązań, które uważa za optymalne z punktu widzenia potrzeb obywateli oraz wymogów rozwoju gospodarczego kraju. Swoboda wyboru nie ma jednak charakteru nieograniczonego. Określając zakres prawa do zabezpieczenia społecznego, ustawa nie może naruszyć istoty danego prawa, która określa jego tożsamość. Ustawodawca nie dysponuje zatem pełną swobodą, ani przy ustalaniu kręgu

osób uprawnionych do nabycia świadczeń emerytalno-rentowych, ani przy ustalaniu treści i wysokości świadczeń”. Art. 67 ust. 1 Konstytucji, co podkreśla się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przemawia za ograniczeniem stosowania zasady ochrony praw nabytych do ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych, tym samy może mieć zastosowanie w niniejszym przypadku.

W kontekście przytoczonych poglądów Trybunału Konstytucyjnego należy podkreślić, że ustawa z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin narusza wprawdzie praw nabytych w drodze skonkretyzowanych decyzji przyznających świadczenia, ale narusza ekspektatywy maksymalnie ukształtowane, które jak zostało wskazane podlegają ochronie konstytucyjnej na tej samej zasadzie jak prawa nabyte w drodze skonkretyzowanych decyzji. Należy ponadto zauważyć, że z zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada demokratycznego państwa prawnego nakazuje wprowadzanie zmian do systemu prawnego z zachowaniem wynikających z niej zasad prawidłowej legislacji. W niniejszym przypadku zmiany wprowadzone przez ustawę z 23 lipca 2003 r. poprzez retrospektywne działanie art. 15a naruszyły zasadę bezpieczeństwa prawnego wobec funkcjonariuszy, którzy wstąpili do służby po dniu 1 stycznia 1999 r. a przed 23 lipca 2003 r. w stopniu pozwalającym, w ocenie wnioskodawcy, na stwierdzenie naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego.

Uwzględniając całkowitą swobodę Ustawodawcy w kształtowaniu treści porządku prawnego pod warunkiem nienaruszenia Konstytucji, zdaniem wnioskodawcy w kwestionowanym w *petitum* wniosku zakresie należy wskazać, że w niniejszym przypadku swoboda ustawodawcy po pierwsze nabrała cech arbitralności a po drugie regulacja ma moc retrospektywną. Trudno jest wskazać na „szczególne okoliczności, które uzasadniałyby w tym przypadku odstępstwo od ochrony praw nabytych. Trudno jest też wskazać w tym zakresie na analogię do sytuacji skonkretyzowanej w powoływanym orzeczeniu o sygn. K 5/99, gdzie działania ustawodawcy miały swe usprawiedliwienie w ogólnych założeniach reformy systemu ubezpieczeń społecznych. Należy też wyraźnie zaznaczyć, że w rzeczywistości w niniejszym wniosku chodzi o grupę 3800 funkcjonariuszy, którzy w wyniku zaskarżonej regulacji zostali pozbawieni praw słusznie nabytych (co stanowi 25% ogółu funkcjonariuszy

pełniących służbę w Straży Granicznej). Naruszenie klauzul konstytucyjnych jest w tym przypadku, w ocenie Wnioskodawcy, ewidentne i wymaga kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Trudno także w tym przypadku zakładać, że wprowadzona zmiana podyktowana była sytuacją finansową państwa i wynikała ze zmiany warunków społecznych lub gospodarczych.

W ocenie wnioskodawcy wprowadzone ograniczenia nie znajdują podstaw w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych, bez wątpienia dana norma mogła zostać zrealizowana z wyłączeniem wąskiej grupy funkcjonariuszy, nie naruszając wówczas praw jednostki do ochrony praw nabytych. Wobec niespełnienia tego warunku uzasadniającego dopuszczalność ograniczeń praw nabytych za niezrealizowany należy uznać trzeci z warunków, wymagający by wartościom konstytucyjnym dla realizacji, których prawodawca ograniczył prawa nabyte można było w danej konkretnej sytuacji przypisać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi się u podstaw ochrony praw nabytych. Za niespełniony uznać należy również ostatni z wskazywanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego warunków nakazujący by prawodawca zapewnił jednostce warunki do przystosowania się do nowej regulacji. W niniejszej sytuacji wskazana grupa funkcjonariuszy nie miała możliwości ani zapoznania się z kwestionowaną regulacją ani w związku z powyższym innego ukształtowania swojej sytuacji wobec retrospektywnego działania zaskarżonego przepisu.

Na marginesie należy podkreślić, że przedmiotem zaskarżenia nie jest ani ocena celowości ani trafności przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań.

Wobec powyższego, w ocenie Wnioskodawcy, art. 15a ustawy o Zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67, ze zm.) w zakresie w jakim dotyczy funkcjonariuszy, którzy wstąpili do służby po 1 stycznia 1999 r. a przed 23 lipca 2003 r. narusza art. 2 i art. 67 ust. 1 Konstytucji.

**2.2. Art. 15a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby**

**Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67, ze zm.) z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji**

Wprowadzona ustawą z 23 lipca 2003 r. zmiana w zakresie sposobu obliczania emerytury policyjnej wpłynęła na istotne zróżnicowanie sytuacji prawnej Funkcjonariuszy Straży Granicznej. Do dnia wejścia w życie ustawy z 23 lipca 2003 r., jak zostało już wskazane, wysokość emerytury policyjnej obliczana była jednakowo dla wszystkich funkcjonariuszy służb mundurowych objętych ustawą, niezależnie od daty wstąpienia do służby a więc na jednakowych zasadach. Zgodnie zaś z np. 15a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, funkcjonariusz, który wstąpił do służby po raz pierwszy po dniu 1 stycznia 1999 r. i legitymuje się 15-letnim okresem służby otrzyma emeryturę policyjną tylko za okresy służby. Za okresy składkowe i nieskładkowe, poprzedzające służbę lub składkowe po służbie otrzyma emeryturę z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada równości oznacza nakaz jednakowego traktowania wobec prawa podmiotów i sytuacji podobnych, charakteryzujących się określoną cechą relewantną. W niniejszym przypadku za cechę relewantną należy uznać pełnienie służby w Straży Granicznej. W odniesieniu do ukształtowanej w poglądach orzeczniczych definicji zasady równości, w ocenie Wnioskodawcy, naruszeniem tej zasady będzie wprowadzenie zróżnicowania w obrębie podmiotów podobnych – funkcjonariuszy Straży Granicznej poprzez uzależnienie sposobu obliczania emerytury od okresu, w którym wstąpili do służby.

Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego prowadzi do wniosku, że postulat równości mieści w sobie kilka elementów, tj. chodzi w nim o równość praw, równość wobec prawa (w tym równość ochrony prawnej) oraz o równość w prawie, która to oznacza nakaz jednakowego traktowania podmiotów podobnych w procesie tworzenia prawa. Tak rozumiana równość nie może oznaczać identyczności. Z cechy praw człowieka, jaką jest sytuacyjność (sytuacyjne rozwarstwienie), wynika obowiązek dla organów państwa niwelowania istniejących różnic pomiędzy jednostkami, tak aby osiągnąć faktyczny parytet równości.

Z zasady równości, wyrażonej w np. 32 ust. 1 Konstytucji, jak wskazuje się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być

traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Podmioty różniące się taką cechą mogą być natomiast traktowane odmiennie. Ocena każdej regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości musi być zatem poprzedzona dokładnym zbadaniem sytuacji prawnej podmiotów oraz analizą dotyczącą cech wspólnych i odmiennych. Wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą znajdować podstawę w odpowiednich argumentach, nie mogą mieć charakteru arbitralnego (por. np. orzeczenie z 9 marca 1988 r., sygn. U 7/87, OTK w 1988 r., poz. 1, wyroki z: 21 czerwca 2001 r., sygn. SK 6/01, OTK ZU nr 5/2001, poz. 121; 24 października 2005 r., sygn. P 13/04, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 102 i 11 grudnia 2006 r., sygn. SK 15/06, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 170).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie stwierdzał, że fundamentalny charakter zasady równości w demokratycznym państwie prawnym nie wyklucza możliwości uznania za zgodne z Konstytucją odmiennego traktowania podmiotów podobnych. Warunkiem koniecznym wprowadzenia wyjątków jest jasno sformułowane kryterium, na podstawie którego dokonywane jest zróżnicowanie. Równocześnie kryterium to można w świetle zasad i wartości konstytucyjnych uzasadnić odpowiednio przekonującymi argumentami (zob. wyroki z: 16 grudnia 1997 r., sygn. K 8/97; 24 lutego 1999 r., sygn. SK 4/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 24).

Ewentualne wyjątki od zasady równości powinny odpowiadać następującym wymaganiom:

1) zróżnicowania muszą mieć charakter relewantny, tzn. pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści. To znaczy, że wprowadzane odstępstwa od zasady równości muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony. Nie wolno dokonywać zróżnicowania według dowolnie ustalonego kryterium;

2) zróżnicowania muszą być proporcjonalne, tzn. waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych;

3) muszą pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmiennie traktowanie podmiotów podobnych (por. orzeczenia TK z: 23 października 1995 r., sygn. K 4/95, OTK w 1995 r., cz. II, poz. 31;

KANCELARIA ADWOKACKA  
ADWOKAT DR MARTA DERLATKA  
UL.ŁOWICKA 23 LOK. 210, 02-502 WARSZAWA

---

3września 1996 r., sygn. K 10/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 33; 12 grudnia 1994 r., sygn. K 3/94, OTK w 1994 r., cz. II, poz. 42; 16 grudnia 1996 r., sygn. U 1/96, OTK ZU nr 6/1996, poz. 55; 4 lutego 1997 r., sygn. P 4/96, OTK ZU nr 1/1997, poz. 3 oraz wyroki z: 5 listopada 1997 r., sygn. K 22/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 41; 22 grudnia 1997 r., sygn. K 2/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 72; 23 kwietnia 2009 r., sygn. K 65/07).

W niniejszym wniosku istotne jest również przypomnienie poglądów Trybunału na relację między zasadą równości a zasadą sprawiedliwości społecznej. Trybunał Konstytucyjny między zasadą równości wobec prawa a zasadą sprawiedliwości społecznej podkreśla istnienie ścisłego związku. Obie zasady w znacznym stopniu nakładają się na siebie. Zasada sprawiedliwości społecznej nakazuje w szczególności, by równo traktować podmioty prawa charakteryzujące się daną istotną cechą. Wprowadzanie zróżnicowania podmiotów prawa jest dopuszczalne na gruncie zasady równości, jeżeli służy realizacji sprawiedliwości społecznej. Konsekwencją tego jest stwierdzenie, że zróżnicowanie niesprawiedliwe jest zakazane (por. orzeczenie z 3 września 1996 r., sygn. K 10/96, wyrok z 28 marca 2007 r., sygn. K 40/04, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 33).

W doktrynie wskazuje się, że zasada sprawiedliwości społecznej i zasada równości w znacznej części nakładają się na siebie, a także, że żadnej z tych zasad nie sposób definiować bez jednoczesnego nawiązania do drugiej (por. M. Masternak-Kubiak, *Prawo do równego traktowania*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak i A. Preisner, Warszawa 2002, s. 123).

Trybunał Konstytucyjny interpretuje pojęcie sprawiedliwości społecznej w połączeniu z pojęciem równości, stojąc na stanowisku, że jeżeli w podziale dóbr i związanym z tym podziałem ludzi występują niesprawiedliwe różnice, wówczas różnice te uważane są za nierówność. Sprawiedliwość jest przeciwieństwem arbitralności, wymaga bowiem, aby zróżnicowanie poszczególnych ludzi pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w sytuacji tych ludzi (por. orzeczenie z 22 sierpnia 1990 r., sygn. K 7/90, OTK w1990 r., poz. 5, wyrok z 22 grudnia 1997 r., sygn. K 2/97).

W ocenie wnioskodawcy w analizowanym przypadku brak jest przekonujących argumentów dla wprowadzania odmiennych regulacji w zakresie uprawnień emerytalnych funkcjonariuszy pełniących służbę w Straży Granicznej w zależności od czasu kiedy wstąpili do służby.



Należy podkreślić, że w pracach nad projektem ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy również nie wskazano uzasadnienia dla takiego zróżnicowania. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie 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. 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).

Trybunał w swoim orzecznictwie dopuszczał odmienne uregulowanie statusu funkcjonariuszy poszczególnych służb mundurowych, w szczególności wtedy, gdy uzasadnione to było specyfiką danej służby (por. orzeczenie TK z 8 kwietnia 1997 r., sygn. K 14/96, OTK ZU nr 2/1997, poz. 16). Pozbawione argumentów proporcjonalności i racjonalności wydaje się jednak dokonanie przez ustawodawcę zróżnicowania sytuacji prawnej w ramach tej samej kategorii funkcjonariuszy-funkcjonariuszy Straży Granicznej jedynie w oparciu o przesłankę czasu rozpoczęcia służby, wobec identycznych warunków pełnienia służby i tożsamyh zagrożeń, czy obciążeń z niej wynikających.

Cechą wspólną jest w tym przypadku, jak zostało powyżej wskazane, pełnienie służby w Straży Granicznej. Funkcjonariusze tej samej służby powinni być traktowani równo w zakresie uprawnień emerytalnych, a więc ich sytuacja prawna powinna być ukształtowana w oparciu o jednakowe zasady.

**2.3. Zarzut niezgodności art. 46 ust. 4 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2005 r. Nr 234, poz. 1997, ze zm.) z art. 42 ust. 3 Konstytucji, art. 6 ust. 2 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, art. 14**

**ust. 2 MPPOiP, z art. 77 ust. 1 oraz z art. 2, art. 64 ust. 1, 2 w zw. z art. 31 ust. 3  
Konstytucji**

Zgodnie z art. 46 ust.1 „Uchylenie lub stwierdzenie nieważności decyzji o zwolnieniu ze służby w Straży Granicznej z powodu jej niezgodności z prawem stanowi podstawę przywrócenia do służby na stanowisko równorzędne.” Ust. 4 przepisu stanowi: „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. Świadczenie pieniężne wypłaca się w terminie 14 dni od dnia złożenia przez funkcjonariusza wniosku w tej sprawie wraz z dokumentem potwierdzającym przywrócenie do służby.”

Kwestionowany przepis dotyczy sytuacji, w której Funkcjonariusz Straży Granicznej został zwolniony ze służby w wyniku niezgodnej z prawem decyzji. Uchylenie lub stwierdzenie nieważności decyzji o zwolnieniu ze służby w Straży Granicznej z powodu jej niezgodności z prawem stanowi podstawę przywrócenia do służby na stanowisko równorzędne. Przy czym Funkcjonariuszowi przywróconemu do służby przysługuje świadczenie pieniężne w wysokości odpowiadającej uposażeniu na zajmowanym stanowisku, jednakże świadczenie to jest ograniczone do okresu maksymalnie 6 miesięcy. W ocenie Wnioskodawcy wprowadzenie takiego ograniczenia budzi szereg wątpliwości natury konstytucyjnej. Zwłaszcza wobec faktu, że postępowanie dotyczące zwolnienia ze służby niejednokrotnie jest postępowaniem długotrwałym, znacznie przekraczającym okres 6 miesięcy. Powyższe znajduje potwierdzenie w treści art. 43 ust. 1-3 ustawy o Straży Granicznej. Przepis określa obligatoryjne i fakultatywne przesłanki zawieszenia funkcjonariusza w czynnościach służbowych oraz okresy trwania zawieszenia. Zgodnie z treścią przepisu w przypadku zastosowania wobec funkcjonariusza środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania zawiesza się go w czynnościach służbowych na okres nie dłuższy niż 3 miesiące. Takie rozwiązanie dotyczące obligatoryjnego okresu zawieszenia koresponduje z treścią art. 263 § 1 kpk, zgodnie z którym sąd stosując tymczasowe aresztowanie w postępowaniu przygotowawczym, oznacza jego termin na okres nie dłuższy niż 3 miesiące. Zgodnie zaś z art. 263 § 2, 3, 4 i 7 kpk oraz art. 43 ust. 1 zdanie drugie ustawy o Straży Granicznej jeśli okres tymczasowego aresztowania został przedłużony wówczas z mocy prawa zawieszenie również ulega przedłużeniu do czasu zakończenia tymczasowego aresztowania. Art. 45 ust. 1 Ustawy o

KANCELARIA ADWOKACKA  
ADWOKAT DR MARTA DERLATKA  
UL.ŁOWICKA 23 LOK. 210, 02-502 WARSZAWA

---

Straży Granicznej wskazuje natomiast wśród obligatoryjnych przesłanek zwolnienia funkcjonariusza ze służby wymierzenie kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby. Art. 45 ust. 2 określa przesłanki fakultatywne zwolnienia ze służby wskazując jako jedną z nich upływ 12 miesięcy zawieszenia w czynnościach służbowych. Jedynie w przypadku, kiedy funkcjonariusz sam złoży wniosku o wystąpienia ze służby, a toczy się przeciwko niemu postępowanie dyscyplinarne zwolnienie ze służby następuje w terminie do 6 miesięcy od pisemnego zgłoszenia wystąpienia ze służby. Z przytoczonych przepisów wynika, że dopuszczalna jest sytuacja, kiedy funkcjonariusz nie złożył wniosku o wystąpienie ze służby, a został z niej zwolniony w wyniku bezprawnej decyzji i nie otrzymywał uposażenia przez okres przekraczający 6 miesięcy, pomimo bezprawnej decyzji zwalniającej go ze służby, na podstawie art.46 ust. 4 ustawy o Straży Granicznej zwrot należnego jemu uposażenia zostanie ograniczony do 6 miesięcy.

Zdaniem Wnioskodawcy, pozbawienie Funkcjonariusza zatrudnienia w wyniku decyzji niezgodnej z prawem narusza podstawowe prawa i wolności jednostki, jak domniemanie niewinności gwarantowane przez art. 42 ust. 3 Konstytucji („Każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu”) oraz wiążące Polskę akty prawa międzynarodowego – art. 6 ust. 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja) („Każdego oskarżonego o popełnienie czynu zagrożonego karą uważa się za niewinnego do czasu udowodnienia mu winy zgodnie z ustawą”) oraz art. 14 ust. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167; dalej: MPPOiP) („Każda osoba oskarżona o popełnienie przestępstwa ma prawo być uważana za niewinną aż do udowodnienia jej winy zgodnie z ustawą”). Wnioskodawca dostrzega, że na gruncie dotychczasowego orzecznictwa Trybunał Konstytucyjnego zasada domniemania niewinności jest odnoszona do autonomicznie rozumianej odpowiedzialności karnej, którą Trybunał Konstytucyjny rozciągnął na wszelkie postępowania o charakterze represyjnym (zob. wyrok z 4 lipca 2002 r., sygn. P 12/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 50). Wnioskodawca nie odnosi powołanej jako wzorzec kontroli konstytucyjnej zasady domniemania niewinności do samej możliwości zwolnienia funkcjonariusza w następstwie toczącego się przeciwko niemu postępowania, a jedynie do konsekwencji zwolnienia funkcjonariusza w wyniku bezprawnej decyzji. Dopuszczalność

zwolnienia ze służby w następstwie toczącego się przeciwko funkcjonariuszowi postępowania została potwierdzona w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, w którym również wzorzec kontroli konstytucyjności stanowiła zasada domniemania niewinności.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego nie ma przeszkód, aby za naruszenie konkretnych przepisów prawa ustawodawca przewidział możliwość stosowania sankcji o podobnym charakterze w różnych postępowaniach (np. w postępowaniu cywilnym, administracyjnym czy karnym). Zresztą takie sytuacje w prawie polskim mają miejsce. Dotyczy to np. kary pieniężnej (czy kary grzywny), która może być konsekwencją orzeczenia wydanego w następstwie przeprowadzenia postępowania karnego przed sądem karnym, ale sankcja tego rodzaju może być też zastosowana w postępowaniu administracyjnym, o ile przepisy prawne taką możliwość przewidują w konsekwencji wydanej decyzji administracyjnej (dotyczącej np. ochrony środowiska). Podkreślić, w niniejszej sprawie, należy, że odpowiedzialność karna jest tylko jedną z form odpowiedzialności, w związku z którą stosowane są środki o charakterze represyjnym. Ustawodawcy polskiemu znane są także inne formy postępowań o charakterze represyjnym, które nie są postępowaniami karnymi, i – co istotne – prowadzić je mogą (w początkowej przynajmniej fazie) organy nie będące sądami (np. komisje dyscyplinarne).

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego umieszczenie w Konstytucji przepisów dotyczących domniemania niewinności pośród praw i wolności obywatelskich, może w wyjątkowych sytuacjach oznaczać rozszerzenie zakresu stosowania tej zasady poza ramy procesu karnego także na inne postępowania represyjne. Znalazło to odzwierciedlenie przede wszystkim przy rozpoznawaniu spraw dotyczących zgodności z Konstytucją przepisów regulujących postępowanie dyscyplinarne (por. wyroki TK: K. 22/01 i SK 17/01), gdzie uznano za konieczne rozciągnięcie gwarancji konstytucyjnych zawartych w art. 42 Konstytucji na te postępowania.

Zasada domniemania niewinności powinna w tym przypadku stanowić gwarancje nie tylko przywrócenia na stanowisko, co wynika z obowiązujących przepisów, ale również gwarancję zwrotu należnego funkcjonariuszowi wynagrodzenia za cały okres pozostawania poza służbą. W tym kontekście zaskarżony przepis ma charakter represyjny i powinien zostać poddany ocenie z punktu widzenia naruszenia art. 42 ust. 3 Konstytucji. Należy podkreślić, że Wnioskodawca, nie kwestionuje wprowadzenia przez ustawodawcę różnego rodzaju środków, zanim zapadnie prawomocny wyrok/decyzja ale podważa wynikające z art. 46 ust. 4 ustawy o

Straży Granicznej konsekwencje prawne oddziaływujące na sytuację funkcjonariusza zwolnionego ze służby w oparciu o niezgodną z prawem decyzję.

Zamknięcie toczącego się wobec funkcjonariusza postępowania i przywrócenie do służby, a jednocześnie ograniczenie zwrotu wynagrodzenia do 6 miesięcy ma niewątpliwie charakter sankcji ponoszonej przez funkcjonariusza w następstwie niezgodnej z prawem decyzji. Wnioskodawca, tym samym, nie kwestionuje możliwości wszczęcia i prowadzenia postępowania, ale podkreśla sankcyjny charakter bezprawnej decyzji.

Z powyższych względów należy stwierdzić, że wskazane jako wzorce kontroli przepisy art. 42 ust. 3 Konstytucji, art. 6 ust. 2 Konwencji i art. 14 ust. 2 MPPOiP, wyrażające zasadę domniemania niewinności w postępowaniach karnych są adekwatnymi wzorcami kontroli wobec art. 46 ust. 4 ustawy o Straży Granicznej.

Zgodnie z regulacją konstytucyjną działanie bezprawne rodzi obowiązek władzy publicznej do wyrównania wszelkich szkód. W tym kontekście Wnioskodawca wnosi o zbadanie zgodności art. 46 ust. 4 ustawy o Straży Granicznej z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Podstawową przesłanką odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej jest wystąpienie szkody. Użyte w Konstytucji pojęcie „szkody” jak podkreśla się w orzecznictwie i doktrynie powinno być rozumiane w sposób przyjęty na gruncie prawa cywilnego jako tej gałęzi prawa, w której usytuowane są przepisy konkretyzujące mechanizm funkcjonowania odpowiedzialności odszkodowawczej. Zakres kompensacji, a zwłaszcza elementy szkody podlegające wynagrodzeniu powinny być ustalone na podstawie odpowiednich regulacji kodeksu cywilnego, zwłaszcza zaś art. 361 § 2. Należy w konsekwencji przyjąć, że chodzi tu o każdy uszczerbek w prawnie chronionych dobrach danego podmiotu, zarówno o charakterze majątkowym, jak i niemajątkowym. Nie można zatem wykluczyć odpowiedzialności władzy publicznej z tytułu naruszenia dóbr osobistych obywatela, w tym także możliwości podniesienia przez pokrzywdzonego roszczeń z tytułu zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę niemajątkową (por. art. 445 oraz art. 448 kc)” (zob. wyrok z 4 grudnia 2001 r., sygn. SK 18/00).

Pojęcie „władzy publicznej” w rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji obejmuje wszystkie władze w sensie konstytucyjnym – ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Należy podkreślić, że pojęcia organu państwa oraz organu władzy publicznej nie są tożsame. W pojęciu „władzy publicznej” mieszczą się bowiem także inne instytucje niż państwowe lub samorządowe, o ile wykonują funkcje władzy publicznej w wyniku powierzenia czy

przekazania im tych funkcji przez organ władzy państwowej lub samorządowej. Wykonywanie władzy publicznej dotyczy wszelkich form działalności państwa, samorządu terytorialnego i innych instytucji publicznych, które obejmują bardzo zróżnicowane formy aktywności. Wykonywanie takich funkcji łączy się z reguły, chociaż nie zawsze, z możliwością władczego kształtowania sytuacji jednostki. Dotyczy to obszaru, na którym może dojść do naruszenia praw i wolności jednostki ze strony władzy publicznej.

Nazwa „organ” władzy publicznej użyta w art. 77 ust. 1 Konstytucji oznacza instytucję, strukturę organizacyjną, jednostkę władzy publicznej, z której działalnością wiąże się wyrządzenie szkody, nie zaś organ osoby prawnej w kategoriach prawa cywilnego. Odpowiedzialność oparta na tym przepisie obciąża strukturę (instytucję), a nie osoby z nią związane (jej funkcjonariuszy). Podstawowe znaczenie ma ustalenie, czy działanie organu władzy publicznej związane jest z realizacją jego prerogatyw. Formalny charakter powiązań pomiędzy bezpośrednim sprawcą szkody a władzą publiczną jest mniej istotny. Ustalenie statusu osoby, która jest bezpośrednim sprawcą szkody ułatwia jednak przypisanie danego działania organowi władzy publicznej.

Pojęcie „działania” organu władzy publicznej nie zostało konstytucyjnie zdefiniowane. W pojęciu tym mieszczą się zarówno zachowania czynne tego organu, jak i zaniechania. W zakresie działań czynnych organu władzy publicznej mieszczą się indywidualne rozstrzygnięcia, np. decyzje, orzeczenia i zarządzenia. Pojęcie „zaniechania” władzy publicznej dotyczy tych sytuacji, w których obowiązek określonego działania władzy publicznej jest skonkretyzowany w przepisie prawa i można ustalić, na czym konkretnie miałyby polegać zachowanie organu władzy publicznej, aby do szkody nie doszło.

Art. 77 ust. 1 Konstytucji łączy obowiązek naprawienia szkody jedynie z takim działaniem organu władzy publicznej, które jest „niezgodne z prawem”. Pojęcie „działanie niezgodne z prawem” ma ugruntowane znaczenie. W kontekście regulacji konstytucyjnej należy je rozumieć jako zaprzeczenie zachowania uwzględniającego nakazy i zakazy wynikające z normy prawnej. „Niezgodność z prawem” w świetle art. 77 ust. 1 Konstytucji musi być rozumiana ściśle, zgodnie z konstytucyjnym ujęciem źródeł prawa (art. 87-94 Konstytucji). Pojęcie to jest więc węższe niż tradycyjne ujęcie bezprawności na gruncie prawa cywilnego, które obejmuje obok naruszenia przepisów prawa również naruszenie norm moralnych i obyczajowych, określanych terminem „zasad współżycia społecznego” lub „dobrych obyczajów”. (zob. wyrok z 4 grudnia 2001 r., sygn. SK 18/00).

W kontekście powyższego, zdaniem wnioskodawcy, spełnione są wszystkie przesłanki wskazujące na niekonstytucyjność art. 46 ust. 4 ustawy o Straży Granicznej.

Przepis dotyczy funkcjonariusza zwolnionego ze służby na skutek bezprawnej decyzji – spełniona jest więc przesłanka niezgodnego z prawem działania organów władzy publicznej.

W wyniku działania organów władzy publicznej Funkcjonariusz niewątpliwie poniósł szkodę, która ma w tym przypadku postać zarówno uszczerbku o charakterze majątkowym – funkcjonariuszowi przywróconemu do służby przysługuje wprawdzie uposażenie równe uposażeniu na stanowisku zajmowanym przed służbą, ale maksymalnie za okres 6 miesięcy, jeśli w następstwie bezprawnej decyzji funkcjonariusz został pozbawiony wynagrodzenia za okres dłuży niż 6 miesięcy w tym przypadku za ten okres uposażenie nie jest zwracane, jak i niemajątkowy – stres związany z wydaleniem ze służby.

Konkludując należy raz jeszcze podkreślić, że działanie bezprawne rodzi obowiązek władzy publicznej do wyrównania wszelkich szkód z niego wynikających. W związku z powyższym wprowadzenie ograniczenia czasowego zwrotu należnego uposażenia za okres pozostawania poza służbą do 6 miesięcy należy uznać za niezgodne z Konstytucją. Szkada powinna zostać naprawiona w pełnej wysokości w tym kontekście istotne znaczenie mają również podniesione poniżej wątpliwości w zakresie wysokości zwracanego uposażenia.

Art. 46 ust. 4 wymaga, zdaniem wnioskodawcy również oceny w zakresie zgodności z art. 2 Konstytucji z uwagi na wątpliwości interpretacyjne w kontekście stosowania kwot bazowych. Zgodnie z treścią przepisu uposażenie przyznane funkcjonariuszowi przywróconemu do służby musi odpowiadać uposażeniu należnemu na stanowisku, które zajmował funkcjonariusz przed zwolnieniem. Nie oznacza to jednak, że musi być równe uposażeniu, które otrzymywał w dacie zwolnienia ze służby. Powyższe wątpliwości znajdują potwierdzenie również w orzecznictwie. W wyroku z dnia 13 stycznia 2011 r., I OSK 1211/2010, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał na niejasne brzmienie przepisu, podkreślając, że przepis nie zawiera sformułowania „otrzymywanemu” uposażeniu przez co możliwa jest różna jego interpretacja i wykładnia. Podkreślić należy, że Wnioskodawca nie kwestionuje sposobu wykładni przepisu a jedynie jego treść.

Obowiązkiem ustawodawcy, co konsekwentnie podkreśla Trybunał Konstytucyjny jest formułowanie przepisów w sposób jasny i precyzyjny. Szczególne znaczenie ma w tym kontekście wywodzona z art. 2 Konstytucji zasada prawidłowej legislacji i wynikająca z niej

zasada dostatecznej określoności przepisów prawa zasada zaufania obywateli do państwa oraz stanowionego przez nie prawa, zasada sprawiedliwości społecznej oraz zasada proporcjonalności.

Zasada przyzwoitej legislacji jest jednym z fundamentów demokratycznego państwa prawnego. Zasada ta ma na celu wskazanie reguł, którymi powinien kierować się ustawodawca w procesie legislacyjnym tak, by tworzone prawo było racjonalne i stanowiło pełną ochronę jego adresatów. Z zasady tej wynika m.in. zasada dostatecznej określoności prawa. Zasada ta wprowadza nakaz stanowienia norm jasnych, pozwalających ustalić jednoznaczną treść praw i obowiązków z nich wywodzonych, niebudzących wątpliwości interpretacyjnych i niepowodujących przez to rozbieżności w procesie ich stosowania. Należy pamiętać, że „(...) niejasność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, o ile jest tak daleko posunięta, iż wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejednorodności w stosowaniu prawa” (tak Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 3 grudnia 2002 r., sygn. P 13/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 90). W ocenie Wnioskodawcy z taką właśnie sytuacją mamy do czynienia w niniejszym przypadku, co uzasadnia kontrolę Trybunału Konstytucyjnego we wskazanym w *petitum* wniosku zakresie.

Analiza prawna art. 46 ust. 4 ustawy o Straży Granicznej prowadzi również do pytania o zgodność przepisu z art. 64 ust.1 i 2 Konstytucji.

Zakres przedmiotowy art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji obejmuje własność i inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia. Konstytucja nie definiuje pojęcia „inne prawa majątkowe”, nie wymienia też poszczególnych typów tych praw, co skłania do nadania temu pojęciu cywilistycznego rozumienia. Jak wskazuje się w doktrynie „prawa majątkowe traktować należy jako jeden z rodzajów praw podmiotowych, wydzielony według kryterium bezpośredniego uwarunkowania interesem ekonomicznym podmiotu uprawnionego” (zob. A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1996, s. 128). „Konstytucja nazywa i wymienia odrębnie tylko prawo własności i prawo dziedziczenia, natomiast istnienie innych praw majątkowych gwarantuje w sposób sumaryczny”. (zob. L. Garlicki, komentarz do art. 64 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, tom III). Nie oznacza to jednak, że niewymienione z nazwy prawa majątkowe mają podlegać słabszej ochronie prawnej.



W niniejszym przypadku, zdaniem Wnioskodawcy art. 46 ust. 4 Ustawy o Straży Granicznej narusza prawa majątkowe funkcjonariuszy wynikające ze stosunku pracy w zakresie w jakim pozbawia funkcjonariusza wynagrodzenia w przypadku, kiedy pozostawał poza służbą w wyniku pozbawionej podstaw prawnych decyzji i ten okres przekroczył wskazane w ustawie 6 miesięcy.

Tym samym przepis po pierwsze, jak zostało powyżej wskazane, jest niejasny i nieprecyzyjny a po drugie budzi wątpliwości w zakresie zgodności z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Prawo własności ani też inne prawa majątkowe nie mają charakteru absolutnego, naturalnym jest poddanie ich pewnym ograniczeniom, ale owe ograniczenia muszą się mieścić w wyznaczonych w Konstytucji ramach. W przypadku zbiorczej kategorii praw majątkowych oznacza to, że muszą one być zgodne z wymogami ukształtowanymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji, jako, że art. 64 ust. 3 ma zastosowanie wyłącznie do prawa własności.

Art. 31 ust. 3 Konstytucji formułuje granice dopuszczalnych ograniczeń praw i wolności jednostki. Przepis ten stanowi, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Należy wskazać, że Konstytucja formułuje klauzulę generalną odnoszącą się do ograniczeń sformułowanych w niej praw i wolności (zob. szerzej: B. Banaszak, Komentarz do art. 31, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009 oraz K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 110), w myśl której ustalenie granic konstytucyjnych praw i wolności może zostać dokonane wyłącznie w akcie normatywnym, jakim jest ustawa. Co więcej, w myśl ustępu 3 tego przepisu, wprowadzenie przez ustawodawcę jakichkolwiek ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw może zostać ustanowione przy spełnieniu konkretnych materialno-prawnych przesłanek. Katalog wymienionych w tym przepisie przesłanek ma charakter zamknięty, co w efekcie uniemożliwia ich rozszerzającą interpretację (zob. szerzej wyroki TK: z 25 lutego 1999 r., sygn. K 23/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 25; z 11 lipca 2000 r., sygn. K 30/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 145; z 18 stycznia 2000 r., sygn. K 17/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 4).

KANCELARIA ADWOKACKA  
ADWOKAT DR MARTA DERLATKA  
UL.ŁOWICKA 23 LOK. 210, 02-502 WARSZAWA

---

W analizowanej sprawie przede wszystkim należy wskazać na naruszenie istoty praw majątkowych wynikających ze stosunku pracy tych funkcjonariuszy, którzy zostali przywróceniu do służby a jednocześnie otrzymali zwrot należnego im wynagrodzenia tylko w ograniczonym ustawowo zakresie ustalonym z góry na maksymalny okres 6 miesięcy. Za spełnioną w tym przypadku należy uznać jedynie pierwszą z przesłanek a więc wprowadzenie ograniczeń w drodze ustawy. Trudno natomiast uzasadnić wprowadzenie 6 miesięcznego ograniczenia dla zwrotu należnego funkcjonariuszowi wynagrodzenia warunkiem jego konieczności – składającym się na zasadę proporcjonalności.

Z powyższych względów wnoszę jak w *petitum* wniosku.