

Dochodzenie roszczeń emerytalnych z tytułu pełnienia służby w warunkach szczególnie zagrożających życiu lub zdrowiu w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2014 r.

I. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego

1. Treść wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 27 maja 2014 r. sygn. U. 12/2013 wskazał, iż § 4 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 maja 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków podwyższania emerytur 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 (Dz. U. Nr 86, poz. 734 oraz z 2012 r. poz. 1205) w zakresie, w jakim stanowi o bezpośrednim zagrożeniu życia lub zdrowia, jest niezgodny z art. 15 ust. 6 w związku z ust. 2 pkt 3 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 2013 r. poz. 667, 675, 1623 i 1717) oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Główne tezy z uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Stosownie do treści art. 15 ust. 2 pkt 3 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 emerytura dla funkcjonariusza, który pozostawał w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., wynosi 40% podstawy jej wymiaru za 15 lat służby i wzrasta o 0,5% podstawy wymiaru za każdy rok służby pełnionej w warunkach szczególnie zagrożających życiu i zdrowiu. Ustawodawca na mocy art. 15 ust. 6 upoważnił Radę Ministrów do określenia szczegółowych warunków podwyższania emerytury § 4 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 maja 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków podwyższania emerytur 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 stanowi, iż emeryturę podwyższa się o 0,5 % podstawy wymiaru za każdy rok służby pełnionej w warunkach szczególnie zagrożających życiu i zdrowiu, jeżeli funkcjonariusz w czasie wykonywania obowiązków służbowych podejmował, co najmniej 6 razy w ciągu roku, czynności operacyjno-rozpoznawcze lub dochodzeniowo-śledcze albo interwencje w celu ochrony osób, mienia lub przywrócenia porządku publicznego w sytuacjach, w których istniało bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego zwrot „*bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia*” dotyczy związku przyczynowo-skutkowego i nakazuje adresatom § 4 pkt 1 rozporządzenia z 2005 r. odwołać się do konkretnej koncepcji związku przy określaniu, czy został spełniony ustawowy warunek podwyższenia emerytury. Natomiast zwrot „*szczególnie zagrożających*”

życiu i zdrowiu” odnosi się do kwalifikacji zagrożenia per se, rozumianej jako stwierdzenie istnienia zagrożenia innego niż normalne następstwo pełnienia służby, przy założeniu, że w jej istotę wpisane jest ryzyko zagrożenia życia i zdrowia. Z perspektywy ustawowej regulacji ważne jest aby zagrożenie nie było normalnym następstwem służby, ale miało charakter wyjątkowy. Wypowiedź preferencyjna prawodawcy wskazuje na możliwość gradacji zagrożeń uzasadniających podwyższenie emerytury. Nie ulega przy tym wątpliwości, że w pojęciu „szczególnie zagrażających życiu i zdrowiu” mieszczą się takie zdarzenia, które mogą mieć miejsce w czasie pełnionej służby, choć nie pozostają w bezpośrednim związku przyczynowym z czynnościami podejmowanymi przez funkcjonariusza lub jego osobą. Zakwestionowany przepis wymaga natomiast aby zagrożenie nie tylko miało charakter „szczególny”, ale również aby pozostawało w ściśle określonej („bezpośredniej”) relacji kausalnej z czynnościami funkcjonariusza. Uprawnienia do takiego dookreślenia ustawowego warunku podwyższenia emerytury nie sposób natomiast wywieść z art. 15 ust. 6 w związku z ust. 2 pkt 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym.”

3. Wnioski.

Zaskarżony przepis wykonawczy został wydany z przekroczeniem ustawowej normy upoważniającej do wydania aktu wykonawczego i tym samym narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji, albowiem organ władzy wykonawczej nie może wykraczać poza ustawowe upoważnienie i wprowadzać dodatkowych, nieznanych ustawie kryteriów realizacji praw i wolności, niezależnie od ich racjonalności lub operatywności dla konkretnego wypadku. Zawężenie kryteriów podwyższania emerytury leży w wyłącznej kompetencji ustawodawcy.

Podwyższenia emerytury może zatem domagać się funkcjonariusz, który w czasie wykonywania obowiązków służbowych podejmował, co najmniej 6 razy w ciągu roku, czynności operacyjno-rozpoznawcze lub dochodzeniowo-śledcze albo interwencje w celu ochrony osób, mienia lub przywrócenia porządku publicznego w sytuacjach, w których istniało szczególne zagrożenia dla życia i zdrowia, przy czym pojęcie szczególnego zagrożenia dla życia i zdrowia nie może być utożsamiane z pojęciem bezpośredniości.

4. Moc wiążąca orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego i skutki prawne wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Odnosząc się do problemu mocy wstecznej orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzających niezgodność aktu normatywnego lub jego części z aktem wyższego rzędu należy wskazać, iż zagadnienie to było wielokrotnie przedmiotem wypowiedzi Sądu Najwyższego, który zdecydowanie opowiadał się za przyznaniem orzeczeniom skutków sięgających w przeszłość. Zgodnie z poglądem przeważającym w orzecznictwie Sądu Najwyższego, wyrok Trybunału Konstytucyjnego stwierdzający niezgodność przepisu ustawy z Konstytucją jest w zasadzie skuteczny *ex tunc*, tj. od dnia wejścia w życie zakwestionowanego przepisu, chyba że co innego wynika z sentencji wyroku (*tak. m.in. uchwała z dnia 3 lipca 2003 r., III CZP 45/03, OSNC 2004, , wyrok z dnia 9 października 2003 r., I CK 150/02,, uchwała z dnia 23 stycznia 2004 r., III CZP 112/03, postanowienie z dnia 15 kwietnia 2004 r., IV CK 272/03, wyrok z dnia 30 września 2004 r., IV CK 20/04, uchwała z dnia 23 czerwca 2005 r., III CZP 35/05, uchwała z dnia 19 maja 2006 r., III CZP 26/06, uchwała składu siedmiu sędziów z dnia 7 grudnia 2006 r., III CZP 99/06, wyrok z dnia 13 grudnia 2007 r., I CSK 315/07, niepubl., wyrok z dnia 19 czerwca 2008 r., V CSK 31/08, OSNC-ZD 2009, nr A, poz. 16, wyrok z dnia 20 maja 2009 r., I CSK 379/08, OSNC 2009,).*

Odmierna linia orzecznictwa Sądu Najwyższego wskazująca na działanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego *ex nunc (na przyszłość)* dotyczy wyłącznie wyroków Trybunału Konstytucyjnego, w których Trybunał wyraźnie określił skutki czasowe działania wydanego wyroku. Tymczasem w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2014 r. Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie określił charakter swego orzeczenia wskazując, iż niekonstytucyjna norma traci moc obowiązującą zgodnie z art. 190 ust. 2 i 3 Konstytucji (nie odroczył utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu). Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego weszło w życie z dniem 3 czerwca 2014 r. tj. ogłoszenia w Dzienniku Ustaw (Dz.U. 2014. poz. 736).

Przenosząc niniejszą argumentację na realia niniejszego zagadnienia należy wskazać, iż przedmiotowe orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego ma działanie *ex tunc*. W związku z powyższym należy przyjąć fikcję prawną, że § 4 pkt 1 Rozporządzenia Rady Ministrów w zakresie, w jakim stanowi o bezpośrednim zagrożeniu życia lub zdrowia został wyeliminowany z obrotu prawnego. To z kolei oznacza retroaktywny skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego i rozpoznawanie sprawy z pominięciem niekonstytucyjnego przepisu od daty wejścia tego przepisu w życie.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu orzeczenia podmioty, o których prawach i wolnościach rozstrzygnięto na podstawie niekonstytucyjnego przepisu mają prawo do przywrócenia stanu konstytucyjności na zasadach określonych w art. 190 ust. 4 Konstytucji i przepisach właściwych dla danego postępowania.

Stosownie do art. 190 ust. 4 Konstytucji orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania.

II. Wzruszenie prawomocnych decyzji emerytalnych – uwagi ogólne.

1. Tryb właściwy dla wzruszenia prawomocnych decyzji emerytalnych.

Kwestie zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Policji reguluje ustawa 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 (tekst jednolity: Dz. U. 2013 r. poz. 667) – dalej ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym.

Art. 11 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym stanowi, że w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się przepisy ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Kodeksu postępowania administracyjnego oraz przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Powyższe oznacza stosowanie regulacji wynikających z ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych jak również Kodeksu

postępowania administracyjnego dopiero w wypadku braku odpowiednich uregulowań zawartych w Ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji.

W ocenie autora trybem właściwym dla wzruszenia postępowania w sprawie prawomocnych decyzji emerytalnych jest tryb przewidziany w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym, w szczególności art. 33 ustawy. Zgodnie z treścią w/w przepisu „Prawo do świadczeń pieniężnych z tytułu zaopatrzenia emerytalnego lub ich wysokość ulega ponownemu ustaleniu na wniosek osoby zainteresowanej albo z urzędu, jeżeli po uprawomocnieniu się decyzji w tej sprawie zostaną przedstawione nowe dowody lub ujawnione nowe okoliczności, które mają wpływ na prawo do świadczeń albo ich wysokość.”

Analogiczne unormowania dotyczące możliwości wzruszenia decyzji rentowych zawiera art. 114 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jednolity: Dz. U. 2013 r. poz. 1440). Z uwagi na szerokie orzecznictwo i poglądy doktryny w zakresie wykładni art. 114 o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz tożsamość uregulowań zawartych w obu ustawach, przy ustalaniu zakresu pojęciowego oraz zakresu stosowania normy wynikającej z art. 33 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym należy posiłkować się orzecznictwem i poglądami doktryny odnoszącymi się do art. 114 o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

2. Specyfika decyzji emerytalnych w kontekście wznowienia postępowania.

Specyfika prawa ubezpieczeń społecznych regulującego prawo do świadczeń z funduszy o charakterze publicznym uzasadnia odmienne aniżeli w stosunku do innych decyzji administracyjnych podejście do kwestii prawomocnych decyzji pozwalające zarówno na kwestionowanie błędnie przyznanego przez organ prawa do świadczenia, jak i na ponowne ubieganie się o poprzednio nieprzyznane świadczenie.

Co do zasady wzruszalność decyzji administracyjnych możliwa jest na podstawie art. 145 i n. kodeksu postępowania administracyjnego, zaś prawomocnych wyroków sądów pracy i ubezpieczeń społecznych (które rozpoznają odwołania od decyzji organu emerytalno-rentowego na mocy art. 32 ust. 4 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym) m.in. na podstawie art. 399 i n. kodeksu postępowania cywilnego.

Ponowne ustalenie prawa do świadczeń w trybie art. 33 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym nie jest wznowieniem postępowania sądowego przewidzianego przepisami kodeksu postępowania cywilnego, ani wznowieniem postępowania przewidzianego przepisami kodeksu postępowania administracyjnego. Instytucja ponownego rozpoznania uprawnień określona w art. 33 ustawy została wprowadzona zamiast wznowienia postępowania administracyjnego, w związku z powyższym podstawą wzruszenia prawomocnej decyzji może być jedynie art. 33 ustawy (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 25 września 2013 r., sygn. akt III AUa 1750/2012).

Art. 33 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym może stanowić również podstawę prawną weryfikacji i wzruszalności prawomocnych wyroków sądów pracy i ubezpieczeń społecznych. „Wystąpienie przesłanki ponownego ustalenia prawa do świadczeń lub ich wysokości w sytuacji gdy sprawę rozstrzygnął sąd oddalający odwołanie od decyzji rentowej, zakłada potencjalną, obiektywną wadliwość tak rozstrzygnięcia organu rentowego, jak i sądu. Jeśli

więc decyzja rentowa uprawomocniła się na skutek wyroku sądu, to zaistnienie tak rozumianych przesłanek ponownego ustalenia uzasadnia, na podstawie i w trybie przepisu (...) art. 114 ust. 1 ustawy emerytalnej (art. 33 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym – przyp. autora) weryfikację i wzruszalność zarówno prawomocnych decyzji rentowych, jak i wyroków sądu” (tak: Renata Babińska, *Wzruszalność prawomocnych decyzji rentowych*” Wolters Kluwer Polska Sp. zo.o 2007).

Podobne stanowisko zajął Sąd Apelacyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 7.05.2013 r., sygn. akt III AUa 1167/2012, który wskazał, że „Ponowne ustalenie prawa zgodnie z przepisem art. 114 ust. 1 ustawy emerytalnej jest instytucją degradującą powagę rzeczy osądzonej. Można ją stosować wielokrotnie i w każdym czasie, przesłanki jej uruchomienia dają podstawę do przyjęcia, że została ona uregulowana w sposób zupełny. Oznacza to, że ma ona pierwszeństwo przed przepisami kodeksu postępowania cywilnego. Prawomocny wyrok sądu ubezpieczeń społecznych nie tamuje możliwości ponownego ustalenia prawa do emerytury. Możliwe było zatem ponowne ustalenie prawa, jeżeli strona powołała się na dowody lub okoliczności, które były jej znane, a których organ rentowy nie uwzględnił wydając decyzję. Szczegółowa analiza przepisu art. 114 ust. 1 ustawy emerytalnej prowadzi jednak do wniosku, że okoliczności i dowody mają przymiot nowości, jeżeli nie były znane wcześniej organowi rentowemu. Nowe dowody i okoliczności muszą istnieć przed dniem wydania ostatecznej decyzji ustalającej zobowiązanie.”

W realiach niniejszej sprawy postępowanie wszczęte na podstawie art. 33 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym może skutkować wzruszalnością decyzji:

1. wydanych przez organ rentowy (od których nie wniesiono odwołania do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych),
2. od których wniesiono odwołanie do Sądu pracy i ubezpieczeń społecznych, a które uprawomocniły się w wyniku ich utrzymania w mocy przez Sąd.

3. Przesłanki złożenia wniosku w trybie art. 33 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym.

Przesłanką ponownego ustalenia prawa do świadczeń jest powołanie nowych dowodów lub wskazanie okoliczności istniejących przed wydaniem decyzji rentowej, które mogą mieć wpływ na istnienie tego prawa.

Zwrot „nowy dowód” użyty w przepisie obejmuje zarówno przypadki ujawnienia dowodów istniejących przed wydaniem decyzji, jak i sytuacje zgłoszenia dowodów uzyskanych po wydaniu decyzji, pod warunkiem że wynikają z nich fakty powstałe przed tym momentem. Zwrot „ujawnione okoliczności” może oznaczać zarówno okoliczności faktyczne, jak i okoliczności sprawy, czyli nie tylko fakty, których ustalenie warunkuje wydanie decyzji, lecz także wszelkie zachowania uczestników postępowania w sprawie ustalania prawa (por. „Prawo do emerytury. Komentarz do ustaw z orzecznictwem.”; Inetta Jędrasik- Jankowska, Karina Jankowska, LexisNexis 2011).

W orzecznictwie przyjmuje się także, że pod pojęciem „okoliczności istniejących przed wydaniem decyzji” należy rozumieć niezgodność z Konstytucją danej normy prawnej, która stanowiła podstawę wydania decyzji. Należy jednak zauważyć, iż uznany za niezgodny z Konstytucją § 4 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków podwyższania emerytur

funkcjonariuszy Policji (...) nie stanowił bezpośredniej podstawy wydania decyzji przez organ emerytalny. Organ emerytalny orzekał na podstawie przedłożonych przez wnioskodawcę dokumentów, stosując właściwe normy prawa materialnego i procesowego. Wskazany § 4 w/w rozporządzenia nie był bezpośrednio adresowany do organu emerytalnego, albowiem przesłanki spełnienia warunków uzasadniających podwyższenie emerytury były badane przez właściwy organ Policji wydający zaświadczenie o spełnieniu takich warunków. Wydanie przez Trybunał Konstytucyjny wyroku z dnia 2 może stanowić „pośrednio” okoliczność istniejącą przed wydaniem decyzji w zakresie, w jakim wpływa na rzeczywistość uprawnionych, różną w stosunku do tej, która została prawomocnie ustalona na podstawie niekonstytucyjnego i uchylonego unormowania.

W realiach niniejszej sprawy należy uznać, okolicznością istniejącą przed wydaniem decyzji rentowej był fakt posiadania uprawnień do podwyższenia podstawy wymiaru emerytury z uwagi na pełnienie służby w warunkach szczególnie zagrażających życiu lub zdrowiu już w chwili składania wniosku. Funkcjonariusz nie mógł we wniosku składanym do organu rentowego załączyć stosownego zaświadczenia organu Policji o okresach służby pełnionej w warunkach uzasadniających podwyższenie emerytury. Nie uzyskał go bowiem na skutek odmowy wydania zaświadczenia z uwagi na brak elementu „bezpośredniości” zagrożenia życia i zdrowia bądź też w ogóle nie ubiegał się o taki dokument. Gdyby organ Policji działał w oparciu o „niewadliwy” przepis rozporządzenia zaświadczenie będące środkiem dowodowym potwierdzającym okresy służby pełnionej w szczególnych warunkach uzasadniających podwyższenie emerytury zostałyby wydane.

Przesłanką ponownego ustalenia prawa do świadczeń lub ich wysokości jest ujawnienie okoliczności sprawy, że wymagany warunek nabycia uprawnień emerytalno-rentowych nie został w ogóle przez organ emerytalny objęty postępowaniem dowodowym (tak wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2004 r., II UK 228/04). „Znamiona tej przesłanki spełnia jednocześnie ujawnienie okoliczności faktycznej w postaci nieustalonego przez organ rentowy warunku nabycia prawa wynikającego jednak ze znanych (będących w jego dyspozycji) lub nieznanymi mu dowodów. W tym ostatnim przypadku ujawnieniu okoliczności faktycznych powinno towarzyszyć przedłożenie nowych dowodów. W istocie zachodzi wtedy przesłanka w postaci przedłożenia nowych dowodów ujawnionych lub uzyskanych po wydaniu decyzji, z których wynikają nieustalone przez organ rentowy wymagane warunki nabycia prawa do świadczeń lub świadczeń o określonej wysokości” (tak: Renata Babińska, *Wzruszalność prawomocnych decyzji rentowych* Wolters Kluwer Polska Sp. zo.o 2007).

Zaświadczenie organu Policji, o którym mowa w pkt III. 1 poniżej będzie stanowiło nowy dowód w rozumieniu art. 33 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym.

III. Tryb postępowania właściwy dla wzruszenia decyzji emerytalnej w świetle orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

1. Uzyskanie zaświadczenia o okresach służby pełnionej w warunkach uzasadniających podwyższenie emerytury.

W świetle przepisu § 14 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 października 2004 roku w sprawie trybu postępowania i właściwości organu w zakresie zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu i Państwowej Straży Pożarnej oraz ich rodzin (Dz. U. Nr 239, poz. 2404), wydanego na podstawie delegacji ustawowej określonej w przepisie art. 38 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym - środkiem dowodowym potwierdzającym okresy służby pełnionej w szczególnych warunkach uzasadniających podwyższenie emerytury jest zaświadczenie o okresach służby pełnionej w warunkach uzasadniających podwyższenie emerytury, sporządzone na podstawie akt osobowych funkcjonariusza lub innych dokumentów potwierdzających pełnienie służby w tych warunkach, wystawione przez właściwe organy Policji, ABW, AW, SG, BOR lub PSP.

Funkcjonariusze składający wniosek w sprawie ustalenia prawa do zaopatrzenia emerytalnego lub wysokości świadczeń, którzy chcą uzyskać wyższą podstawę wymiaru emerytury z uwagi na pełnienie służby w warunkach szczególnie zagrażających życiu i zdrowiu zobowiązani są do przedłożenia stosownego zaświadczenia o okresach służby pełnionej w warunkach uzasadniających podwyższenie emerytury, wystawione przez właściwe organy Policji.

Do chwili wydania przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia z dnia 27 maja 2014 r. organ zobowiązany do wydania zaświadczenia analizował, czy funkcjonariusz w czasie wykonywania obowiązków służbowych podejmował, co najmniej 6 razy w ciągu roku, czynności operacyjno-rozpoznawcze lub dochodzeniowo-śledcze albo interwencje w celu ochrony osób, mienia lub przywrócenia porządku publicznego w sytuacjach, w których istniało bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia. W sytuacji stwierdzenia braku bezpośredniości zagrożenia życia lub zdrowia odmawiał wydania zaświadczenia, co uniemożliwiało funkcjonariuszowi podwyższenie wymiaru emerytury.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego ma ten skutek, że przy wydawaniu zaświadczenia organ Policji nie powinien kierować się kryterium bezpośredniości. W pojęciu „szczególnie zagrażających życiu i zdrowiu” mieszczą się takie zdarzenia, które mogą mieć miejsce w czasie pełnionej służby, choć nie pozostają w bezpośrednim związku przyczynowym z czynnościami podejmowanymi przez Funkcjonariusza lub jego osobą.

W związku z powyższym Funkcjonariusz winien, powołując się na treść orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego złożyć w oparciu o art. 217 kodeksu postępowania administracyjnego wniosek o wydanie zaświadczenia o okresach służby pełnionej w warunkach uzasadniających podwyższenie emerytury (przy czym organ Policji nie powinien brać pod uwagę „bezpośredniości zagrożenia”). Wskazany tryb postępowania dotyczy:

1. osób, które złożyły stosowny wniosek o wydanie zaświadczenia o pełnieniu służby w warunkach uzasadniających podwyższenie emerytury policyjnej na podstawie § 4 pkt 1 rozporządzenia, jednakże takiego zaświadczenia nie uzyskały w wyniku zastosowania przez organ niekonstytucyjnego przepisu rozporządzenia (organ uprawniony do wydania zaświadczenia wskazywał brak spełnienia wymogu „bezpośredniości” zagrożenia życia lub zdrowia),

2. osób, które nie złożyły wniosku o wydanie stosownego zaświadczenia, albowiem przypuszczały, iż z uwagi na braku spełnienia wymogu „bezpośredniości” zagrożenia życia lub zdrowia zaświadczenie nie zostanie im wydane.

Nie można wykluczyć, że organ uprawniony do wydania zaświadczenia, w przypadku wystąpienia przez funkcjonariusza z kolejnym wnioskiem o wydanie zaświadczenia potwierdzającego okresy służby pełnionej w szczególnych warunkach uzasadniających podwyższenie emerytury uzna, że sprawa ta była już przedmiotem rozstrzygnięcia organu (korzysta z tzw. „powagi rzeczy osądzonej”) i w związku z tym należy skorzystać z trybu nadzwyczajnego, jakim jest wznowienie postępowania.

Możliwość ponownego wydania zaświadczenia w tej samej sprawie, bez uprzedniego korygowania czy unieważnienia pierwotnie wydanego zaświadczenia potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 24 listopada 2006 r., sygn. I OSK 88/06. Sąd wskazał, że zaświadczenie jest rodzajem czynności faktycznej, a te nie korzystają z powagi rzeczy osądzonej. Wraz ze zmianą faktów lub stanu prawnego zaświadczenie staje się nieaktualne i może być wydane nowe, odpowiadające aktualnemu stanowi prawnemu lub aktualnym faktom.

2. Złożenie wniosku w trybie art. 33 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym.

Jak wskazywano powyżej przesłanką ponownego ustalenia prawo do świadczeń pieniężnych z tytułu zaopatrzenia emerytalnego lub ich wysokości jest przedstawienie nowych dowodów lub ujawnienie nowych okoliczności, które mają wpływ na prawo do świadczeń albo ich wysokości.

Nawiązując do rozważań zawartych w pkt II pkt 3 powyżej, uprawniony, po uzyskaniu zaświadczenia organu Policji o okresach służby pełnionej w warunkach uzasadniających podwyższenie emerytury winien złożyć do organu emerytalnego wniosek w trybie art. 33 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym. We wniosku powinien powołać się na treść wyroku Trybunału Konstytucyjnego, nowe okoliczności rozumiane jako istnienie warunku nabycia prawa do świadczenia już w chwili składania pierwotnego wniosku, jak również przedłożyć nowy dowód w postaci w/w zaświadczenia.

3. Kwestia zasadności (bezzasadności) żądania wypłaty zaległych świadczeń i odsetek.

Stosownie do treści art. 42. 1. „Świadczenia pieniężne wypłaca się od dnia powstania prawa do tych świadczeń, nie wcześniej jednak niż od miesiąca, w którym złożono wniosek.” Możliwość wypłaty zaległych świadczeń (za okres nie dłuższy niż trzy lata wstecz, licząc od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek) aktualizuje się jedynie w sytuacji powstania zaległości na skutek błędu organu emerytalnego (art. 46 ust. 3 w zw. z art. 46 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym). Podobnie organ emerytalny ma obowiązek wypłaty odsetek ustawowych określonych przepisami prawa cywilnego jeżeli opóźnienie w przyznaniu lub wypłaceniu świadczenia jest następstwem okoliczności, za które organ emerytalny ponosi odpowiedzialność (art. 49 a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym w zw. z art. 85 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych).

W tej sytuacji organ emerytalny może twierdzić, że brak wypłaty „podwyższonej” emerytury nastąpiło w wyniku okoliczności, za które nie ponosi on odpowiedzialności ani winy. W chwili przyznawania świadczenia organ emerytalny działał na podstawie obowiązującego wówczas prawa i na podstawie dokumentów przedłożonych przez wnioskodawcę. Nie mógł tym samym nawet przy zachowaniu należytej staranności przewidzieć późniejszego uznania przez Trybunał niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu. Tym samym brak wypłaty świadczenia jest skutkiem innych przyczyn niezależnych od organu emerytalnego. Jest to koncepcja, która ogranicza pojęcie błędu wyłącznie do uchybień organów rozstrzygających sprawę o świadczenia emerytalne.

Obiektywna koncepcja błędu organu rentowego zakłada, że wszelkie błędy płatnika składek lub innych podmiotów, stanowiące przyczynę nieprawidłowych rozstrzygnięć organów rozpatrujących sprawę o świadczenia emerytalno-rentowe są równoznaczne z błędem tychże organów (tak S. Plązek, „Błąd organu emerytalnego lub odwoławczego w sprawach o świadczenia z zaopatrzenia emerytalnego pracowników i ich rodzin”, *Palestra* 1985, z.6).

Nie ma zatem przeszkód formalnych, aby powołując się na koncepcję obiektywną żądać wypłaty zaległych świadczeń oraz odsetek od dnia złożenia pierwotnego wniosku. Na skutek retroaktywnego działania wyroku Trybunału Konstytucyjnego, podwyższona podstawa wymiaru emerytury przysługiwała uprawnionym (ex lege) już w chwili złożenia pierwotnego wniosku do organu emerytalnego.

IV. Podsumowanie.

W związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2014 r. funkcjonariusze starający się o podwyższenie emerytury nie będą musieli wykazywać okresów służby w warunkach „bezpośrednio” zagrażających ich życiu lub zdrowiu, albowiem Trybunał Konstytucyjny uznał, że taki obowiązek nałożony rozporządzeniem Rady Ministrów jest niezgodny z konstytucją i ustawą o zaopatrzeniu emerytalnym. Wystarczającym będzie wykazanie pełnienia służby w warunkach szczególnie zagrażających życiu lub zdrowiu. Organy Policji zobowiązane do wydawania zaświadczeń o okresach służby pełnionej w warunkach uzasadniających podwyższenie emerytury nie będą mogły się kierować kryterium „bezpośredniości”.

Funkcjonariusze, którzy złożyli wnioski o ustalenie (lub podwyższenie) podstawy wymiaru emerytury przed wydaniem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i uzyskali decyzje emerytalne nie uwzględniające okresów służby w warunkach szczególnie zagrażających życiu lub zdrowiu winni złożyć do właściwego organu Policji wnioski (lub ponowny wniosek w przypadku Funkcjonariuszy, którzy taki wniosek składali, jednak go nie uzyskali z uwagi na brak elementu „bezpośredniości”) o wydanie zaświadczenia o okresach służby pełnionej w warunkach uzasadniających podwyższenie emerytury. Następnie uprawnieni powinni wystąpić do organu rentowego z wnioskiem o ponowne przeliczenie podstawy wymiaru emerytury w trybie art. 33 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym (wraz z ewentualnym wnioskiem o wypłatę zaległych kwot i odsetek od daty złożenia pierwotnego wniosku) powołując się na nowe okoliczności w postaci orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego oraz nowy dowód w postaci zaświadczenia o okresach służby pełnionej w warunkach uzasadniających podwyższenie emerytury.

Wskazany tryb postępowania winien mieć zastosowanie do wszystkich funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę w warunkach szczególnie zagrażających życiu lub zdrowiu, tj. w czasie wykonywania obowiązków służbowych podejmowali, co najmniej 6 razy w ciągu roku, czynności operacyjno-rozpoznawcze lub dochodzeniowo-śledcze albo interwencje w celu ochrony osób, mienia lub przywrócenia porządku publicznego w sytuacjach, w których istniało szczególne (niekoniecznie bezpośrednie) zagrożenie życia lub zdrowia, niezależnie od tego czy wcześniej składali wnioski o przyznanie „podwyższonego” świadczenia czy też nie, oraz czy sprawa została zakończona na etapie postępowania przed organem rentowym, czy dopiero na etapie postępowania sądowego.

Niniejsze opracowanie ma jedynie charakter informacyjny i stanowi opinię autora. W szczególności nie można wykluczyć przyjęcia przez organy stosujące prawo odmiennej interpretacji o konieczności skorzystania z innych trybów postępowania takich jak instytucja wznowienia postępowania przewidziana przepisami kodeksu postępowania administracyjnego (art. 145 a k.p.a.) czy kodeksu postępowania cywilnego (art. 401¹ kp.c.). Z uwagi na upływ ustawowych terminów do złożenia podania o wznowienie postępowania na podstawie kodeksu postępowania administracyjnego bądź skargi o wznowienie postępowania na podstawie przepisów kodeksu postępowania cywilnego (odpowiednio 1 i 3 miesiące od daty wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego) wzruszenie w tym trybie prawomocnych decyzji emerytalnych nie byłoby aktualnie możliwe.

*Anna Wróbel
advokat*