

WYROK
z dnia 11 stycznia 2012 r.
Sygn. akt K 36/09*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Rzepliński – przewodniczący
Stanisław Biernat
Zbigniew Cieślak
Maria Gintowt-Jankowicz
Mirosław Granat
Wojciech Hermeliński
Marek Kotlinowski
Teresa Liszcz
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Stanisław Rymar
Piotr Tuleja
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz
Andrzej Wróbel – sprawozdawca
Marek Zubik,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 11 stycznia 2012 r., wniosku Zarządu Głównego Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów o zbadanie zgodności:

art. 13a ust. 6 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.) z art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 13a ust. 6 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67, Nr 121, poz. 1264 i Nr 191, poz. 1954, z 2005 r. Nr 10, poz. 65, Nr 90, poz. 757 i Nr 130, poz. 1085, z 2006 r. Nr 104, poz. 708 i 711, z 2007 r. Nr 82, poz. 558, z 2008 r. Nr 66, poz. 402 i 409 i Nr 220, poz. 1410, z 2009 r. Nr 24, poz. 145 i Nr 95, poz. 786 oraz z 2010 r. Nr 113, poz. 745) jest zgodny z art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

* Sentencja została ogłoszona dnia 20 stycznia 2012 r. w Dz. U. z 2012 r. poz. 80.

UZASADNIENIE

I

1. Zarząd Główny Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów (dalej: ZG NSZZ Policjantów) 20 października 2009 r. wniósł o stwierdzenie, że:

1) preambuła ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz 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. Nr 24, poz. 145; dalej: ustawa zmieniająca z 2009 r.), w zakresie obejmującym słowa:

a) „stosującej bezprawne metody, naruszające podstawowe prawa człowieka”, jest sprzeczna z art. 10 Konstytucji przez to, że władza ustawodawcza weszła w kompetencje władzy sądowniczej i dokonała karnoprawnej oceny działania nie tylko określonego organu państwowego, działającego przed 1990 r., ale również pełniących w nim służbę wszystkich funkcjonariuszy,

b) „dopuszczano się zbrodni przy jednoczesnym wyjęciu sprawców spod odpowiedzialności i rygorów prawa”, jest niezgodna z art. 2 w związku z art. 42 ust. 1 Konstytucji oraz art. 7 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.; dalej: Konwencja) przez przyjęcie zasady zbiorowej odpowiedzialności funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa istniejących do 1990 r. i tym samym karania ich bez podstawy prawnej oraz przypisanie im konkretnych czynów noszących znamiona przestępstw;

2) art. 13a ust. 6 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67, ze zm.; dalej: ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy), dodany przez art. 2 pkt 2 ustawy zmieniającej z 2009 r., jest niezgodny z art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji przez to, że wyłączając stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w sprawie informacji o przebiegu służby wydanej przez Instytut Pamięci Narodowej, będącej faktycznie decyzją, pozbawia uprawnionego prawa do rozpoznania sprawy w dwuinstancyjnym postępowaniu administracyjnym oraz prawa do sądowej kontroli prawidłowości rozstrzygnięcia wydanego przez Instytut Pamięci Narodowej;

3) art. 15b ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, dodany przez art. 2 pkt 3 ustawy zmieniającej z 2009 r., jest niezgodny:

a) z art. 2 Konstytucji:

– przez naruszenie zasady ochrony praw słusznie nabytych wobec pozytywnie zweryfikowanych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425, ze zm.; dalej: ustawa lustracyjna),

– przez naruszenie zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wyrażające się w zanegowaniu prawnego charakteru skutków przeprowadzonej w 1990 r. pozytywnej weryfikacji funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa,

b) z art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji przez naruszenie zasady proporcjonalności, wyrażające się w nieuzasadnionym obniżeniu wymiaru podstawy emerytury z 2,6% do poziomu 0,7% za każdy rok służby, który to wskaźnik nie tylko przerywa ciągłość pełnienia służby przez pozytywnie zweryfikowanych funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa i innych, ale w rozumieniu powszechnych przepisów o zabezpieczeniu społecznym jest właściwy dla okresu nieskładkowego,

c) z art. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz art. 14 Konwencji przez dyskryminujące naruszenie zasady równości wobec prawa, wyrażające się w:

- wyodrębnieniu z całości organów bezpieczeństwa państwa, w rozumieniu art. 2 ustawy lustracyjnej, funkcjonariuszy tylko jednego organu, bez względu na tożsamość zadań wykonywanych przez funkcjonariuszy i żołnierzy pozostałych organów oraz identyczną z funkcjonariuszami podstawę prawną otrzymywanego świadczenia emerytalnego,

- zrównaniu statusu prawnego pozytywnie zweryfikowanych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa ze statusem funkcjonariuszy tych organów, którzy weryfikacji się nie poddali bądź też zostali zweryfikowani negatywnie,

d) z art. 2 w związku z art. 42 ust. 1 Konstytucji oraz art. 6 ust. 1 Konwencji przez przyjęcie zasady zbiorowej odpowiedzialności wszystkich funkcjonariuszy tylko jednego organu bezpieczeństwa państwa z wyliczonych w art. 2 ustawy lustracyjnej, bez względu na przebieg służby oraz wynik dokonanej w 1990 r. weryfikacji;

4) art. 3 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2009 r. w zakresie, w jakim zaskarżenie decyzji emerytalnej do sądu nie wstrzymuje jej wykonania, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, przez nieuzasadnione naruszenie zasady proporcjonalności.

1.1. Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 25 października 2011 r. – na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) – umorzył częściowo postępowanie w niniejszej sprawie w zakresie badania zgodności:

1) art. 15b ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy z art. 2, art. 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz art. 2 w związku z art. 42 ust. 1 Konstytucji – ze względu na zbędność wydania wyroku,

2) preambuły ustawy zmieniającej z 2009 r. z art. 10, art. 2 w związku z art. 42 ust. 1 Konstytucji oraz art. 7 Konwencji – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku,

3) art. 15b ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy z art. 6 ust. 1 i art. 14 Konwencji – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku,

4) art. 3 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2009 r. z art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

1.2. W następstwie powołanego postanowienia TK z 25 października 2011 r. zakres merytorycznego rozpoznania w przedmiotowej sprawie ogranicza się do zbadania zgodności art. 13a ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy z art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji.

1.3. ZG NSZZ Policjantów wniosł o stwierdzenie, że art. 13a ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy jest niezgodny z art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji przez to, że wyłączając stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w sprawie informacji o przebiegu służby wydanej przez Instytut Pamięci Narodowej, będącej faktycznie decyzją, pozbawia uprawnionego prawa do rozpoznania sprawy w dwuinstancyjnym postępowaniu administracyjnym oraz prawa do sądowej kontroli prawidłowości rozstrzygnięcia wydanego przez Instytut Pamięci Narodowej.

Zarzuty podniesione we wniosku zostały uzasadnione w oparciu o następujące argumenty:

Art. 13a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy reguluje tryb ustalania przez IPN przebiegu służby funkcjonariusza organów bezpieczeństwa PRL, określając wynik tej czynności jako „informację” (ust. 1), przy czym ust. 6 tego przepisu wyłącza stosowanie kodeksu postępowania administracyjnego.

Przewidziane przez ustawę zmieniającą z 2009 r. postępowanie jest dwuetapowe. Pierwszy etap stanowi sporządzenie przez IPN dokumentu zaświadczającego o przebiegu służby (art. 2 ustawy zmieniającej z 2009 r.). Etap drugi to postępowanie w przedmiocie ponownego ustalenia prawa do świadczenia i jego wysokości, prowadzone przez właściwy organ emerytalny (art. 3 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2009 r.). Przepisy nie precyzują ani charakteru postępowania prowadzonego przez IPN, ani też prawnej istoty sporządzonej informacji.

Określony przez art. 2 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2009 r. przedmiotowy zakres informacji (indywidualizacja adresata i konkretyzacja prawa) ma charakter konstytutywny. Przewidziany przez art. 3 ust. 2 tej ustawy skutek (wszczęcie z urzędu postępowania o ustalenie prawa do świadczenia) wskazuje, że informacja pochodzi od organu państwowego, jest skierowana na zewnątrz systemu administracji publicznej i w sposób władczy rozstrzyga w sprawie indywidualnej o prawach i obowiązkach prawnych – stanowi w istocie decyzję administracyjną. Skoro zaświadczenie, a więc oświadczenie wiedzy, nie może wywołać skutków kształtujących stosunki prawne, to tym bardziej nie może takich skutków wywołać „informacja” o nieokreślonym prawnie przejawie działania organu państwowego.

W rezultacie zakwestionowanej regulacji uprawniony został pozbawiony nie tylko prawa do dwuinstancyjnego postępowania w sprawie o wydanie „informacji”, ale w konsekwencji również prawa do rzetelnej sądowej kontroli tego rozstrzygnięcia. Ponadto ustawodawca nie określił żadnych szczególnych okoliczności uzasadniających odstępstwo od zasady dwuinstancyjności. Powołane okoliczności uzasadniają zarzut naruszenia przez art. 13a ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy art. 78 i art. 77 ust. 2 Konstytucji oraz art. 13 Konwencji.

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 9 kwietnia 2010 r. przedstawił stanowisko Sejmu, że art. 13a ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą z 2009 r., jest zgodny z art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji. Stanowisko powyższe zostało uzasadnione następującymi argumentami:

2.1. W *petitum* wniosku jako wzorzec kontroli art. 13a ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy zostały wskazane art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji, zaś w uzasadnieniu wnioskodawca przywołał dodatkowo art. 13 Konwencji, nie formułując jednak na tym tle odrębnej argumentacji. Zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK wniosek musi zawierać uzasadnienie zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie. Warunek ten nie został spełniony, dlatego postępowanie w części obejmującej analizę art. 13a ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy z art. 13 Konwencji powinno zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK.

2.2. Przewidziana w art. 13a ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy informacja opracowana przez IPN nie jest decyzją administracyjną w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego, ale zaświadczeniem o przebiegu służby sporządzanym na podstawie akt osobowych przez właściwe organy. Procedura służy tu przede wszystkim pozyskaniu wiedzy istotnej do ustalenia wysokości świadczeń emerytalnych byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa PRL.

Informacja nie stanowi rozstrzygnięcia sprawy z zakresu ubezpieczenia społecznego. Procedura pozyskania z IPN zaświadczenia (informacji) o przebiegu służby funkcjonariusza powinna być traktowana jako zagadnienie wypadkowe, które nie ma charakteru samoistnego, ale prowadzone jest w ramach postępowania głównego (zasadniczego) mającego na celu ponowne ustalenie prawa i wysokości świadczenia emerytalnego funkcjonariusza. Informacja nie rozstrzyga więc definitywnie o prawach i obowiązkach byłego funkcjonariusza organów bezpieczeństwa PRL, bo te ostatecznie zostaną ukształtowane dopiero w odrębnym postępowaniu sądowym, jeśli decyzja organu emerytalnego zostanie zaskarżona.

Informacja jest jednym ze środków dowodowych. Organ emerytalny, przed którym będzie toczyło się postępowanie dotyczące ponownego ustalenia prawa do świadczenia lub jego wysokości – w ramach całokształtu okoliczności sprawy – będzie mógł np.: wzywać i przesłuchiwać zainteresowanych, świadków, zwracać się do biegłych o sporządzenie opinii, a do organów państwa o dokonanie czynności związanych z toczącym się postępowaniem (por. art. 34 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy). Postępowanie to zakończy się wydaniem decyzji, która będzie mogła zostać zaskarżona do sądu powszechnego.

W wypadku takich prawnych form działania administracji jak zaświadczenie (informacja), ustawodawca dysponuje swobodą regulacyjną i może przyjąć jednoinstancyjny model postępowania. Wyłączenie kontroli instancyjnej informacji nie jest bowiem równoznaczne z wykluczeniem prawa do sądu funkcjonariusza, którego informacja dotyczy, ponieważ może on skutecznie dochodzić swoich racji w odrębnym postępowaniu administracyjnym, a przede wszystkim w postępowaniu sądowym.

Podsumowując, art. 13a ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, wyłączając stosowanie kodeksu postępowania administracyjnego w procedurze wydawania przez IPN informacji o przebiegu służby byłego funkcjonariusza organów bezpieczeństwa PRL, jest zgodny z art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 25 stycznia 2010 r. zajął stanowisko, że art. 13a ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy jest zgodny z art. 77 ust. 2 i z art. 78 Konstytucji. Uzasadnienie stanowiska Prokuratora Generalnego zostało oparte na następujących argumentach:

Odnosząc się do zarzutów dotyczących art. 13a ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, należy odnotować, że konstytucyjna ocena środków zaskarżenia uwzględniać musi całokształt unormowań determinujących przebieg danego postępowania. W szczególności konieczne jest zarówno odniesienie do rodzaju sprawy rozstrzyganej w danym postępowaniu, struktury i charakteru organów podejmujących rozstrzygnięcie, jak i wreszcie konsekwencji oddziaływania innych zasad i norm konstytucyjnych, w szczególności zaś konstytucyjnej zasady prawa do sądu.

Z analizy art. 13a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy wynika, że informacja stanowi w istocie potwierdzenie – na podstawie akt osobowych – stanu faktycznego dotyczącego przebiegu służby funkcjonariusza. Zaświadczenia takiego (informacji) nie można uznać za akt administracyjny (decyzję) o charakterze konstytucyjnym. Nie zmienia ono bowiem *per se* sytuacji prawnej byłego funkcjonariusza. Informacja o przebiegu służby funkcjonariusza stanowi jedynie dowód z jego akt osobowych w postępowaniu w sprawie ponownego ustalenia prawa do świadczenia emerytalnego oraz jego wysokości. Zaświadczenie to nie jest rozstrzygnięciem sprawy z zakresu zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariusza.

Postępowaniem w tej sprawie jest postępowanie przed organem emerytalnym, w toku którego organ ten bada i ocenia całokształt sprawy. Organ emerytalny, w celu ustalenia okoliczności mających wpływ m.in. na ustalenie prawa do świadczenia lub jego wysokości, może wzywać i przesłuchiwać zainteresowanych, świadków, zwracać się do biegłych o

wydanie opinii i do innych organów o dokonanie czynności związanych z toczącym się postępowaniem (art. 34 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy).

Decyzja w sprawie ponownego ustalenia prawa do świadczenia oraz wysokości świadczenia podlega następnie zaskarżeniu do sądu. W odwołaniu od decyzji może zostać podniesiona jej wadliwość, również ze względu na wadliwość dowodów, w tym zaświadczenia (art. 477¹⁰ k.p.c.). W toku postępowania sądowego, z zastosowaniem wszelkich środków dowodowych, może zatem nastąpić weryfikacja informacji, o której mowa w art. 13a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

Ustawodawca nie pozbawił więc osób, których dotyczy kwestionowane rozwiązanie, prawa zaskarżania informacji sporządzonej przez IPN. Prawo zaskarżania tegoż zaświadczenia połączył bowiem z prawem do rozpoznania istoty sprawy przez sąd.

Art. 13a ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy jest zatem zgodny z art. 78 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

4. Pełnomocnik wnioskodawcy w piśmie z 22 grudnia 2011 r. podtrzymał dotychczasowe żądania i wnioski ZG NSZZ Policjantów oraz dodatkowo wniósł o zbadanie zgodności art. 3 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2009 r. z art. 78 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji i art. 2 ustawy zmieniającej z 2009 r. z art. 18 Konstytucji.

Zdaniem pełnomocnika wnioskodawcy naruszenie art. 78 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji przez art. 3 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2009 r. wynika z tego, że przepis ten narusza zakodowaną w prawie do odwołania (art. 78 Konstytucji) zasadę zawieszenia wykonania zaskarżonego rozstrzygnięcia. Z uwagi na fakt, że kwestionowana regulacja nie jest konieczna w demokratycznym państwie prawa i nie przyczynia się do ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, należy uznać ją również za niezgodną z tym wzorcem kontroli konstytucyjności. Kwestionowana regulacja narusza także, zdaniem pełnomocnika, wynikającą z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji zasadę proporcjonalności ponieważ w nieuzasadniony sposób ingeruje w prawo do odwołania się od orzeczenia wydanego w pierwszej instancji. Takie działanie ustawodawcy, pełnomocnik wnioskodawcy, uznaje za nadmierne i uciążliwe dla adresatów nowelizowanych przepisów.

W uzasadnieniu zarzutu niezgodności art. 2 ustawy zmieniającej z 2009 r. z art. 18 Konstytucji, pełnomocnik wnioskodawcy wskazuje, że obniżenie uprawnień emerytalnych byłych funkcjonariuszy w istotny sposób oddziałuje na status ekonomiczny ich rodzin, przez co narusza zasadę ochrony rodziny. Obniżenie bowiem świadczeń emerytalnych jednego z małżonków, w sytuacji gdy jedno lub oboje osiągnęli wiek emerytalny, skutkuje bardzo istotnym obniżeniem wysokości wspólnych dochodów.

Uzupełniając argumentację dotyczącą niezgodności art. 13a ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy z art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji, pełnomocnik wnioskodawcy zwrócił uwagę, że funkcjonariusze byłych służb zostali pozbawieni możliwości proceduralnej weryfikacji stanu faktycznego ustalonego przez IPN. Natomiast konstytucyjne prawo do zaskarżania decyzji i orzeczeń wydanych w pierwszej instancji obejmuje wszystkie etapy procesu stosowania prawa w tym etap ustalania stanu faktycznego.

II

Na rozprawie 11 stycznia 2012 r. Trybunał Konstytucyjny zwrócił się do uczestników postępowania o ustosunkowanie się do pisma procesowego pełnomocnika wnioskodawcy z 22 grudnia 2011 r.

Przedstawiciel Sejmu przypomniał, że warunkiem wniesienia pisma procesowego podmiotu kolegiального jest uchwała statutowego organu tego podmiotu. Z uwagi na fakt, że pismo procesowe wniesione 22 grudnia 2011 r. nie zawiera stosownej uchwały, tym samym występuje brak legitymacji czynnej do wniesienia takiego pisma. Ponadto zwrócił uwagę, że pisma procesowe wnoszone przez związki zawodowe podlegają kontroli wstępnej. Ze względu na brak stosownej uchwały oraz brak kontroli wstępnej pisma procesowego z 22 grudnia 2011 r., przedstawiciel Sejmu wniósł o umorzenie postępowania w tym zakresie.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego poparł stanowisko przedstawiciela Sejmu uznając, że brak uchwały podmiotu legitymowanego do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego uzasadnia umorzenie postępowania w tym zakresie.

Przedstawiciel wnioskodawcy pozostawił kwestię umorzenia postępowania, w zakresie wniosku wniesionego 22 grudnia 2011 r., do uznania Trybunału Konstytucyjnego.

Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że w przypadku Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów organem właściwym do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału jest Zarząd Główny tego związku, który jako organ kolegialny wyraża swoją wolę w drodze uchwał. Ponadto ogólnopolskie związki zawodowe należą do podmiotów o ograniczonej legitymacji procesowej ponieważ mogą występować z wnioskiem do Trybunału tylko, jeżeli kwestionowany akt normatywny dotyczy spraw objętych zakresem działania danego związku. Z tego względu wnioski te podlegają wstępnej kontroli przed merytoryczną oceną zasadności wniosku.

Trybunał Konstytucyjny postanowił nie uwzględnić wniosku pełnomocnika wnioskodawcy o rozszerzenie przedmiotu zaskarżenia z uwagi na fakt, że do pisma procesowego pełnomocnika wnioskodawcy z 22 grudnia 2011 r. nie została dołączona odpowiednia uchwała Zarządu Głównego Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów, a sam wniosek w rzeczywistości zmierza do obejścia procedury wstępnego rozpoznania wniosku.

W pozostałym zakresie uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone na piśmie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Uwagi wstępne.

Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 25 października 2011 r. – na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) – umorzył częściowo postępowanie w niniejszej sprawie ze względu na zbędność i niedopuszczalność wydania wyroku.

W konsekwencji powyższego postanowienia zakres merytorycznego rozpoznania sprawy został ograniczony do zbadania zgodności art. 13a ust. 6 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67, ze zm.; dalej: ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy), z art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji.

2. Przedmiot kontroli – art. 13a ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

2.1. Zarząd Główny NSZZ Policjantów wniósł o stwierdzenie, że art. 13a ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy jest niezgodny z art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji przez to, że wyłączając stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w sprawie informacji o przebiegu służby wydanej przez Instytut Pamięci Narodowej, będącej faktycznie decyzją, pozbawia uprawnionego prawa do rozpoznania sprawy w dwuinstancyjnym postępowaniu administracyjnym oraz prawa do sądowej kontroli prawidłowości rozstrzygnięcia wydanego przez Instytut Pamięci Narodowej.

2.2. Zgodnie z art. 13a ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy na wniosek organu emerytalnego właściwego według niniejszej ustawy, Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (dalej: IPN) sporządza na podstawie posiadanych akt osobowych i, w terminie 4 miesięcy od dnia otrzymania wniosku, przekazuje organowi emerytalnemu informację o przebiegu służby wskazanych funkcjonariuszy w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425, ze zm.; dalej: ustawa lustracyjna).

Wspomniany wniosek zawiera dane osobowe funkcjonariusza, w tym imiona, nazwisko, nazwisko rodowe, imię ojca oraz datę urodzenia, jak również określenie ostatniego stanowiska oraz formacji lub jednostki organizacyjnej, w której funkcjonariusz pełnił służbę w dniu zwolnienia ze służby (art. 13a ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy).

Z kolei informacja o przebiegu służby zawiera: 1) przedstawione wyżej dane osobowe funkcjonariusza; 2) wskazanie okresów służby w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy lustracyjnej; 3) informację, czy z dokumentów zgromadzonych w archiwach IPN wynika, że funkcjonariusz w tym okresie, bez wiedzy przełożonych, podjął współpracę i czynnie wspierał osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego (art. 13a ust. 4 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy).

Co więcej, w myśl art. 13a ust. 5 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy informacja o przebiegu służby jest równoważna z zaświadczeniem o przebiegu służby sporządzanym na podstawie akt osobowych przez właściwe organy służb.

Wreszcie, jak stanowi zakwestionowany art. 13a ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy: „Do informacji, o której mowa w ust. 1, nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego”.

Jeśli z informacji o przebiegu służby, o której mowa w art. 13a ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, wynika, że osoba otrzymująca świadczenia emerytalne przyznane na podstawie tej ustawy pełniła służbę w latach 1944-1990 w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy lustracyjnej – organ emerytalny wszczyna z urzędu postępowanie w przedmiocie ponownego ustalenia prawa do świadczeń i ich wysokości (art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz 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. Nr 24, poz. 145; dalej: ustawa zmieniająca z 2009 r.)). Mamy bowiem do czynienia z sytuacją szczególną, do której odnosi się art. 33 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, a mianowicie z ponownym ustaleniem z urzędu prawa do świadczeń pieniężnych z tytułu zaopatrzenia emerytalnego, na skutek przedstawienia nowych dowodów lub ujawnienia nowych okoliczności, które mają wpływ na prawo do świadczeń albo ich wysokość.

Należy podkreślić, że w celu ustalenia okoliczności mających wpływ na prawo do świadczeń pieniężnych z tytułu zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy lub ich wysokość organ emerytalny może przeprowadzić postępowanie dowodowe, tj. m.in.: wzywać i przesłuchiwać zainteresowanych, świadków oraz zwracać się do biegłych o wydanie opinii i do innych organów o dokonanie czynności związanych z toczącym się postępowaniem (art. 34 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy).

Po przeprowadzeniu stosownego postępowania organ emerytalny ponownie ustala w formie decyzji prawo do zaopatrzenia emerytalnego i wysokość świadczeń pieniężnych z tytułu tego zaopatrzenia (art. 32 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy).

Od powyższej decyzji przysługuje zainteresowanemu odwołanie do właściwego sądu powszechnego, według zasad określonych w przepisach kodeksu postępowania cywilnego (art. 32 ust. 4 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy).

Postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych regulują przepisy art. 477⁸ – art. 477¹⁶ k.p.c. Orzekanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych co do zasady należy do właściwości sądów okręgowych (art. 477⁸ § 1 k.p.c.). W odwołaniu od decyzji o ponownym ustaleniu prawa do zaopatrzenia emerytalnego i wysokości świadczeń z tego tytułu mogą zostać podniesione wszelkie zarzuty i wnioski (art. 477¹⁰ k.p.c.) podlegające weryfikacji sądu w postępowaniu dowodowym. W razie uwzględnienia odwołania sąd zmienia zaskarżoną decyzję w całości lub w części i orzeka co do istoty sprawy (art. 477¹⁴ § 2 k.p.c.).

3. Instytucja zaświadczenia w kodeksie postępowania administracyjnego.

Zgodnie z art. 13a ust. 5 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy informacja o przebiegu służby jest równoważna z zaświadczeniem o przebiegu służby wydawanym na podstawie akt osobowych przez właściwe organy służb.

Wydawanie zaświadczeń regulują przepisy art. 217 – art. 220 k.p.a. I tak organ administracji publicznej wydaje zaświadczenie na żądanie osoby ubiegającej się o zaświadczenie, jeżeli: 1) urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego wymaga przepis prawa, 2) osoba ubiega się o zaświadczenie ze względu na swój interes prawny w urzędowym potwierdzeniu określonych faktów lub stanu prawnego (art. 217 § 1 i 2 k.p.a.). Organ administracji publicznej obowiązany jest wydać zaświadczenie osobie ubiegającej się o nie ze względu na swój interes prawny, gdy chodzi o potwierdzenie faktów albo stanu prawnego, wynikającego z prowadzonej przez ten organ ewidencji, rejestrów bądź innych danych znajdujących się w jego posiadaniu (art. 218 § 1 k.p.a.). Wydanie zaświadczenia może być poprzedzone przeprowadzeniem w koniecznym zakresie postępowania wyjaśniającego (art. 218 § 2 k.p.a.).

Wreszcie, zgodnie z art. 219 k.p.a., odmowa wydania zaświadczenia bądź zaświadczenia o treści żądanej przez osobę ubiegającą się o nie następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie. Na ostateczne postanowienie o odmowie wydania zaświadczenia lub zaświadczenia o treści żądanej przez osobę ubiegającą się o nie służy skarga do sądu administracyjnego (zob. utrwalone orzecznictwo, np. wyrok NSA z 28 października 1996 r., sygn. akt SA/Lu 117/96, „Glosa” nr 8/1997, s. 30; postanowienie SN z 26 marca 1997 r., sygn. akt III RN 9/97, OSNAP nr 20/1997, poz. 395; wyrok NSA z 16 kwietnia 1997 r., sygn. akt I SA 544/96, Lex nr 31501, „Glosa” nr 12/1997, s. 31; wyrok NSA z 14 listopada 2000 r., sygn. akt I SA/Ka 1265/99, Lex nr 45541).

4. Zakaz zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw – art. 77 ust. 2 Konstytucji.

W myśl art. 77 ust. 2 Konstytucji „Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TK zakaz zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw pozostaje w ścisłym, komplementarnym związku z prawem do sądu wyrażonym w art. 45 ust. 1 Konstytucji (zob. np. wyroki z: 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50; 14 czerwca 1999 r., sygn. K 11/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 97; 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 36). O ile jednak art. 45 ust. 1 Konstytucji normuje prawo do sądu od strony pozytywnej, o tyle art. 77 ust. 2 Konstytucji odnosi się do tego samego prawa od strony negatywnej, ustanawiając zakaz zamykania przez ustawodawcę drogi sądowej (zob. np. wyrok TK z 13 maja 2002 r., sygn. SK 32/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 31). Co więcej, art. 77 ust. 2 Konstytucji stanowi nie tylko dopełnienie i rozwinięcie prawa do sądu, ale przede wszystkim podstawową konstytucyjną gwarancję tego prawa. Wszelkie ograniczenia prawa do sądu muszą spełniać nie tylko warunki wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji, lecz również uwzględniać kategoryczny zakaz zamykania drogi do sądu w zakresie dochodzenia naruszonych wolności lub praw, o którym mowa w art. 77 ust. 2 Konstytucji (zob. np. wyrok TK z 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109).

Zarazem przyjmuje się, że art. 77 ust. 2 Konstytucji ma także samodzielne znaczenie normatywne. Z jego negatywnej formuły wynika bowiem obowiązek adresowany do ustawodawcy, którego treścią jest nakaz powstrzymania się od stanowienia regulacji zamykających drogę sądową dochodzenia naruszonych wolności lub praw (zob. np. wyrok TK z 8 grudnia 2009 r., sygn. SK 34/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 165 i powołane tam orzeczenia). Z perspektywy art. 77 ust. 2 Konstytucji niedopuszczalne jest zatem zarówno: a) ustanowienie regulacji wprost wyłączającej orzekanie przez sąd o naruszonych prawach i wolnościach – bezpośrednie zamknięcie drogi sądowej, jak i b) wprowadzenie środków prawnych, których zastosowanie w praktyce doprowadzi do wyłączenia możliwości orzekania – pośrednie zamknięcie drogi sądowej (por. wyrok z 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14).

5. Prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji – art. 78 Konstytucji.

Zgodnie z art. 78 Konstytucji „Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżenia określa ustawa”.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że konstytucyjne prawo zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji stanowi bardzo istotny czynnik urzeczywistniania tzw. sprawiedliwości proceduralnej (zob. począwszy od wyroku z 16 listopada 1999 r., sygn. SK 11/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 158). Z art. 78 zdanie pierwsze Konstytucji można bowiem wywieść skierowany do ustawodawcy postulat takiego ukształtowania wszystkich typów procedur, aby w miarę możliwości przewidziane w nich było prawo wniesienia przez stronę środka zaskarżenia.

W orzecznictwie TK przyjmuje się, że niewątpliwie bardziej sprzyjający realizacji zasady zaskarżenia, o której mowa w art. 78 Konstytucji, jest model postępowania preferujący środki zaskarżania o charakterze dewolutywnym i suspensywnym (zob. np. wyrok TK z 14 marca 2006 r., sygn. SK 4/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 29). Ustawodawca posłużył się jednak ogólnym sformułowaniem „zaskarżenie”, nie precyzując charakteru i właściwości środków prawnych służących urzeczywistnieniu prawa do zaskarżenia. Co pozwoliło na objęcie pojęciem „zaskarżenia” rozmaitych, niekiedy specyficznych środków prawnych, których wspólną cechą jest umożliwienie stronie uruchomienia weryfikacji podjętych w pierwszej instancji rozstrzygnięć (zob. wyrok TK z 27 marca 2007 r., sygn. SK 3/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 32). Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. SK 11/99: „konstytucyjna kwalifikacja konkretnych środków zaskarżenia

pozostawionych przez prawodawcę do dyspozycji strony, uwzględniać musi całokształt unormowań determinujących przebieg danego postępowania. W szczególności konieczne jest zarówno odniesienie do rodzaju sprawy rozstrzyganej w danym postępowaniu, struktury i charakteru organów podejmujących rozstrzygnięcie, jak i wreszcie konsekwencji oddziaływania innych zasad i norm konstytucyjnych, w szczególności zaś konstytucyjnej zasady prawa do sądu”.

Prawo do zaskarżania zagwarantowane w art. 78 Konstytucji nie ma ponadto charakteru absolutnego i dopuszcza wyjątki. Przepis art. 78 Konstytucji z jednej strony stanowi, że każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, a z drugiej strony – upoważnia ustawodawcę do określenia wyjątków od tej zasady oraz trybu zaskarżania.

Konstytucja nie precyzuje charakteru tych wyjątków. Nie oznacza to jednak, że ustawodawca ma pełną, niczym nieskrępowaną swobodę w ustalaniu ich katalogu. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01: „W pierwszym rzędzie należy liczyć się z tym, iż nie mogą one prowadzić do naruszenia innych norm konstytucyjnych. Ponadto, nie mogą powodować przekreślenia samej zasady ogólnej” (OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 42, zob. też wyrok TK z 2 lipca 2009 r., sygn. K 1/07, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 104).

Dopuszczalność ustawowego ustanowienia wyjątków od zasady zaskarżania rozstrzygnięć pierwszoinstancyjnych nie dotyczy przede wszystkim orzeczeń sądowych objętych dyspozycją art. 176 ust. 1 Konstytucji, który – jako *lex specialis* – formułuje zasadę, że postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne. Przy czym we wcześniejszym orzecznictwie TK uznawano, że kategorię zasad dwuinstancyjności postępowania sądowego obowiązuje w odniesieniu do spraw rozpoznawanych od początku do końca przez sądy (zob. np. wyrok TK z 12 września 2006 r., sygn. SK 21/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 103 i wyrok z 8 grudnia 1998 r., sygn. K 41/97, OTK ZU nr 7/1998, poz. 117). W aktualnym orzecznictwie pogląd ten ewoluował i przyjmuje się, że zasadę dwuinstancyjności postępowania sądowego należy powiązać z pojęciem „sprawy”, a więc merytorycznym rozstrzygnięciem co do jej istoty (zob. np. wyroki TK: z 13 lipca 2009 r., sygn. SK 46/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 109, z 31 marca 2009 r., sygn. SK 19/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 29, z 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 1).

6. Ocena zgodności art. 13a ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy z art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji.

Art. 13a ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy wyłącza stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego do informacji o przebiegu służby funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa PRL, sporządzanej przez IPN na wniosek właściwego organu emerytalnego w celu ponownego ustalenia prawa do świadczeń emerytalnych i ich wysokości. W konsekwencji czego wnioskodawca zarzuca, że kwestionowany przepis pozbawia uprawnionego prawa do rozpoznania sprawy w dwuinstancyjnym postępowaniu administracyjnym oraz prawa do sądowej kontroli prawidłowości informacji wydanej przez IPN.

Jak wykazano wyżej, informacja IPN, o której mowa w art. 13a ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, ma wyłącznie charakter zaświadczenia. Przemawia za tym nie tylko jednoznaczne brzmienie art. 13a ust. 5 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy nakazujące powyższą informację traktować jako równoważną z zaświadczeniem o przebiegu służby wydawanym na podstawie akt osobowych przez właściwe organy służb, ale również treść tej informacji nawiązująca do dokumentacji osobowej o zatrudnieniu niezbędnej przy ustalaniu prawa do emerytury. Mamy bowiem do czynienia jedynie z urzędowym potwierdzeniem faktów dotyczących przebiegu służby

funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa PRL, wynikających z danych znajdujących się w posiadaniu IPN, a mianowicie: 1) danych osobowych funkcjonariusza; 2) wskazania okresów służby w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy lustracyjnej; oraz 3) informacji, czy z dokumentów zgromadzonych w archiwach IPN wynika, że funkcjonariusz w tym okresie, bez wiedzy przełożonych, podjął współpracę i czynnie wspierał osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego (art. 13a ust. 4 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy).

Kwestionowany art. 13a ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, wyłączając stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego do informacji o przebiegu służby funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa PRL, będącej *de facto* zaświadczeniem, eliminuje w istocie przewidzianą w art. 219 k.p.a. możliwość złożenia zażalenia na postanowienie o odmowie wydania zaświadczenia bądź zaświadczenia o treści żądanej przez osobę ubiegającą się o nie. W konsekwencji brak jest możliwości uruchomienia kontroli instancyjnej przed IPN, a następnie możliwości złożenia skargi do sądu administracyjnego.

Należy jednak podkreślić, że zgodnie z regułą wyznaczoną w art. 180 § 1 k.p.a. w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych stosuje się przepisy kodeksu, chyba że przepisy dotyczące ubezpieczeń ustalają odmienne zasady postępowania w tych sprawach. Oznacza to, że przepisy o ubezpieczeniach społecznych mają pierwszeństwo przed przepisami k.p.a., o ile zawierają odrębności w stosunku do uregulowań kodeksowych. Nie ulega przy tym wątpliwości, że w przypadku kwestionowanej regulacji mamy do czynienia ze sprawą z zakresu ubezpieczeń społecznych. Stąd też wyłączenie stosowania k.p.a. do informacji IPN o przebiegu służby funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa PRL wpisuje się w akceptowane na gruncie k.p.a. odmienne unormowanie zasad postępowania w sprawach ubezpieczeń społecznych. Ponadto, wprowadzie informacja IPN, o której mowa w art. 13a ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, ma wyłącznie charakter zaświadczenia, to nie jest ona jednak z pewnością zaświadczeniem w rozumieniu k.p.a., ponieważ zgodnie z art. 217 § 1 k.p.a. „organ administracji publicznej wydaje zaświadczenie na żądanie osoby ubiegającej się o zaświadczenie”, jeżeli są spełnione przesłanki określone w § 2 tego przepisu. Tymczasem informacja, o której mowa w kwestionowanym przepisie, jest sporządzana przez IPN na wniosek właściwego organu emerytalnego i przekazywana temu organowi w terminie 4 miesięcy od dnia otrzymania wniosku, a zatem nie jest to zaświadczenie wydawane na wniosek zainteresowanej osoby, w tym wypadku funkcjonariusza organów bezpieczeństwa PRL.

Ponadto, informacja o przebiegu służby sporządzona przez IPN stanowi tylko i wyłącznie dowód z akt osobowych funkcjonariusza w postępowaniu przed organem emerytalnym w sprawie ponownego ustalenia prawa do świadczenia emerytalnego oraz jego wysokości. Informacja, będąc tylko jednym ze środków dowodowych w postępowaniu przed organem emerytalnym, w żadnym wypadku nie rozstrzyga sprawy indywidualnej z zakresu zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariusza. Z istoty zaświadczenia jako czynności materialno-technicznej wynika bowiem, że jest ono – jak niniejsza „informacja” – aktem wiedzy, a nie woli IPN i nie ma charakteru prawotwórczego, w szczególności nie zmienia zakresu praw i obowiązków funkcjonariuszy, nie wywołuje bezpośrednio żadnych skutków materialnych w sferze ich uprawnień emerytalnych, choć pośrednio może mieć wpływ na realizację niektórych praw i obowiązków. Zaświadczeniem organ potwierdza jedynie istnienie określonego stanu faktycznego na podstawie posiadanych już danych. Rozstrzygnięciem władczym o indywidualnych prawach i obowiązkach byłego funkcjonariusza organów bezpieczeństwa PRL jest dopiero decyzja właściwego organu emerytalnego w przedmiocie ponownego ustalenia prawa do świadczenia emerytalnego i jego wysokości. Co więcej, to właśnie w tym postępowaniu organ emerytalny, zgodnie art. 34 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu

emerytalnym funkcjonariuszy, w celu ustalenia okoliczności mających wpływ na prawo do świadczeń pieniężnych z tytułu zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy, przeprowadza postępowanie dowodowe i ocenia tym samym także urzędowe poświadczenie określonych faktów zawarte w informacji IPN. Treść informacji IPN, stanowiącej dokument urzędowy, może zatem ulec weryfikacji w postępowaniu dowodowym. W myśl art. 76 § 3 k.p.a. dopuszczalne jest bowiem nawet obalenie domniemania zgodności z prawdą dokumentu urzędowego w drodze przeprowadzenia dowodu przeciwko treści takiego dokumentu. Decyzja organu emerytalnego zapada więc po przeprowadzeniu stosownego postępowania dowodowego i podlega następnie zaskarżeniu do sądu powszechnego.

Zatem, jeśli decyzja organu emerytalnego zostanie zaskarżona, to o ostatecznym ukształtowaniu praw emerytalnych byłego funkcjonariusza organów bezpieczeństwa PRL można dopiero mówić po przeprowadzeniu stosownego postępowania przed sądem powszechnym. Należy podkreślić, że sąd powszechny nie ogranicza się w takim wypadku do kontroli decyzji organu emerytalnego z punktu widzenia jej legalności, jak ma to miejsce w przypadku kontroli dokonywanej przez sąd administracyjny. Wręcz przeciwnie – sąd powszechny rozstrzyga merytorycznie co do istoty sprawy.

Nie ulega więc wątpliwości, że w toku postępowania sądowego, z zastosowaniem wszelkich środków dowodowych, może nastąpić także weryfikacja informacji, o której mowa w art. 13a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Dla oceny przez sąd zasadności obniżenia świadczenia emerytalnego byłego funkcjonariusza organów bezpieczeństwa PRL nieodzowne jest ustalenie stanu faktycznego mającego bezpośredni wpływ na ponowne ustalenie przez organ emerytalny świadczeń w tym zakresie. Sąd powszechny ma zatem obowiązek oceny całego materiału dowodowego łącznie z treścią informacji IPN.

W razie uwzględnienia odwołania sąd orzeka bowiem co do istoty sprawy, zmieniając zaskarżoną decyzję w całości lub w części (art. 477¹⁴ § 2 k.p.c.). Model postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych zakłada prejurysdykcyjność działania organu rentowego. Sądowe postępowanie cywilne toczące się po załatwieniu sprawy rentowej nie jest kontynuacją postępowania administracyjnego. Jego celem nie jest bezpośrednia kontrola poprzedzającego go postępowania administracyjnego, lecz załatwienie sprawy co do istoty; ma ono doprowadzić do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy wywołanej wniesieniem odwołania od decyzji (zob. wyrok TK z 19 lutego 2008 r., sygn. P 49/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 5). Postępowanie sądowe, w tym w sprawach z zakresu prawa ubezpieczeń społecznych, skupia się na wadach wynikających z naruszenia prawa materialnego, a kwestia wad decyzji administracyjnych spowodowanych naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego pozostaje w zasadzie poza przedmiotem tego postępowania (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 14 stycznia 2010 r., sygn. akt I UK 238/09, Lex 577819).

Kwestionowany art. 13a ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy nie zamknął więc byłym funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa PRL drogi sądowej dochodzenia swych praw emerytalnych. Kontrola informacji o przebiegu służby wydawanej przez IPN została bowiem połączona z prawem zaskarżenia decyzji organu emerytalnego, a w konsekwencji z prawem do rozpoznania istoty sprawy przez sąd powszechny. Nie sposób zatem uznać, że ustawodawca pozbawił osoby, których dotyczy kwestionowana regulacja, prawa sądowej kontroli informacji sporządzonej przez IPN.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza tym samym, że kwestionowany art. 13a ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy nie narusza zakazu zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw, wyrażonego w art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Zakwestionowany art. 13a ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy wyłączając stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego do informacji o

przebiegu służby funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa PRL, wyłącza tym samym jedynie prawo do bezpośredniego zaskarżania informacji o przebiegu służby funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa PRL przed IPN w trybie i na zasadach określonych w k.p.a.. Kwestionowana regulacja wydaje się zatem *prima facie* stanowić wyjątek od konstytucyjnej zasady zaskarżania rozstrzygnięć pierwszoinstancyjnych (art. 78 Konstytucji).

Jak wykazano wyżej, informacja, o której mowa w art. 13a ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, jest jednak równoważna z zaświadczeniem o przebiegu służby sporządzanym na podstawie akt osobowych przez właściwe organy służb, które po pierwsze – nie jest zaświadczeniem w rozumieniu k.p.a., po drugie – nie jest rozstrzygnięciem sprawy z zakresu zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariusza. Nie ma więc z całą pewnością ani charakteru decyzji, ani tym bardziej – co oczywiste – orzeczenia, podczas gdy konstytucyjne prawo do zaskarżania dotyczy bezpośrednio decyzji i orzeczeń wydanych w pierwszej instancji.

Co więcej, art. 78 zdanie drugie Konstytucji upoważnia wprost ustawodawcę do określenia wyjątków od powyższej zasady oraz trybu zaskarżania. Oznacza to z jednej strony, że konstytucyjne prawo do zaskarżania nie ma charakteru absolutnego, z drugiej jednak, że ustawowe wyjątki nie powinny przekreślać samej zasady ogólnej.

Biorąc pod uwagę całokształt unormowań determinujących postępowanie w przedmiocie ponownego ustalenia prawa do świadczeń emerytalnych i ich wysokości, należy stwierdzić, że osoba, której dotyczy kwestionowana regulacja, nie jest pozbawiona generalnego prawa do zaskarżania. Informacja o przebiegu służby byłego funkcjonariusza organów bezpieczeństwa PRL, mimo braku możliwości bezpośredniego zakwestionowania jej treści w postępowaniu przed IPN przez funkcjonariusza, którego informacja dotyczy, podlega nie tylko weryfikacji w postępowaniu przed właściwym organem emerytalnym, ale przede wszystkim podlega wszechstronnej kontroli sądowej w postępowaniu wyjaśniającym. W razie bowiem zaskarżenia decyzji organu emerytalnego o ostatecznym ukształtowaniu praw emerytalnych funkcjonariusza rozstrzyga co do istoty sąd powszechny, który nie jest prawnie związany treścią tej informacji.

Trybunał Konstytucyjny uznaje zatem, że kwestionowany art. 13a ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy nie narusza ogólnego prawa do zaskarżania, o którym mowa w art. 78 Konstytucji.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.