



Warszawa, 5 października 2018 r.

SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sygn. akt P 4/18

BAS-WAKU-462/18

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, przedkładam wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego Sądu Okręgowego w Warszawie Sekcja XIII Wydziału Ubezpieczeń Społecznych Sekcja ds. odwołań od decyzji zmniejszających wysokość emerytur i rent byłym funkcjonariuszom pełniącym służbę na rzecz totalitarnego państwa z 24 stycznia 2018 r. (sygn. akt P 4/18), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

- 1) art. 15c ust. 1 pkt 1, art. 15c ust. 2 i 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, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno - Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (tj. Dz. U. z 2018 r. poz. 132, ze zm.) **jest zgodny** z zasadą zaufania obywatela do państwa i prawa oraz z zasadą ochrony praw nabytych i **nie jest niezgodny** z zasadą *ne bis in idem*, wywodzonymi z art. 2 Konstytucji, a także **jest zgodny** z art. 30 Konstytucji;
- 2) art. 15c ust. 2 i 3 ustawy powołanej w pkt 1, w zakresie, w jakim ma zastosowanie do wymiaru wysokości emerytury za okres służby w Policji po 1 sierpnia 1990 r., ograniczając jej wysokość do kwoty przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych i pomijając możliwość jej

wzrostu z tytułu inwalidztwa powstałego w związku ze służbą w Policji, **jest niezgodny** z art. 32 ust. 1 Konstytucji;

- 3) art. 15c ust. 1 pkt 1, art. 15c ust. 2 i 3 ustawy powołanej w pkt 1 **jest zgodny** z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ponadto wnoszę o **umorzenie** postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. W dniu 1 marca 2018 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego Sądu Okręgowego w Warszawie (dalej: Sąd Okręgowy, sąd pytający, sąd) Sekcja XIII Wydziału Ubezpieczeń Społecznych Sekcja ds. odwołań od decyzji zmniejszających wysokość emerytur i rent byłym funkcjonariuszom pełniącym służbę na rzecz totalitarnego państwa z 24 stycznia 2018 r. (sygn. akt P 4/18).

2. Przedmiotem kontroli jest:

- a) art. 15c, art. 22a, art. 13 ust. 1 lit. 1c w związku z art. 13b 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, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno - Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (tj. Dz. U. z 2018 r. poz. 132, ze zm.; dalej: ustawa zaopatrzeniowa, u.z.e.);
- b) art. 1 i art. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie 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. poz. 2270; dalej: ustawa z 2016 r.).

3. Zaskarżony art. 13 ust. 1 lit. 1c u.z.e. stanowi: „Jako równorzędne ze służbą w Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Straży Granicznej, Służbie Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służbie Celnej, Służbie Celno-Skarbowej i w Służbie Więziennej traktuje

się: 1c) okresy służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, na zasadach określonych w art. 15c, z wyjątkiem służby określonej w ust. 2”.

Z kolei art. 13b u.z.e. przewiduje „1. Za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się służbę od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. w niżej wymienionych cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach:

1) Resort Bezpieczeństwa Publicznego Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego;

2) Ministerstwo Bezpieczeństwa Publicznego;

3) Komitet do Spraw Bezpieczeństwa Publicznego;

4) jednostki organizacyjne podległe organom, o których mowa w pkt 1–3, a w szczególności jednostki Milicji Obywatelskiej w okresie do dnia 14 grudnia 1954 r.;

5) służby i jednostki organizacyjne Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, i ich poprzedniczki, oraz ich odpowiedniki terenowe:

a) nadzorujące prace jednostek wypełniających zadania: wywiadowcze, kontrwywiadowcze, Służby Bezpieczeństwa, czynności operacyjno-techniczne niezbędne w działalności Służby Bezpieczeństwa, odpowiedzialne za szkolnictwo, dyscyplinę, kadry i ideowo-wychowawcze aspekty pracy w służbie bezpieczeństwa:

– Gabinet Ministra Spraw Wewnętrznych,

– Główny Inspektorat Ministra Spraw Wewnętrznych, z wyłączeniem Zespołu do spraw Milicji Obywatelskiej w wojewódzkich komendach Milicji Obywatelskiej oraz w wojewódzkich urzędach spraw wewnętrznych,

– Wojskowa Służba Wewnętrzna Jednostek Wojskowych MSW,

– Zarząd Ochrony Funkcjonariuszy,

b) wypełniające zadania wywiadowcze i kontrwywiadowcze:

– Departament I,

– Departament II,

– Biuro Paszportów, od dnia 1 kwietnia 1964 r.

– Biuro „A”,

– Biuro Szyfrów,

– Biuro Radiokontrwywiadu,

– wydziały paszportów, od dnia 15 lipca 1964 r.,

– Zwiad Wojsk Ochrony Pogranicza,

– Inspektorat I,

- samodzielne grupy specjalne,
- c) wypełniające zadania Służby Bezpieczeństwa:
 - Departament Ochrony Konstytucyjnego Porządku Państwa,
 - Departament Ochrony Gospodarki,
 - Departament Studiów i Analiz,
 - Departament III,
 - Departament IV,
 - Departament V,
 - Departament VI,
 - Główny Inspektorat Ochrony Przemysłu, od dnia 27 listopada 1981 r.,
 - Biuro Śledcze,
 - Departament Społeczno-Administracyjny,
 - Biuro Studiów Służby Bezpieczeństwa,
 - Biuro Rejestracji Cudzoziemców,
 - Zarząd Kontroli Ruchu Granicznego,
 - Biuro Ochrony Rządu,
 - Samodzielna Sekcja Operacyjno-Ochronna,
 - Inspektorat Operacyjnej Ochrony Elektrowni Jądrowej w Żarnowcu,
- d) wykonujące czynności operacyjno-techniczne niezbędne w działalności Służby Bezpieczeństwa:
 - Biuro „B”,
 - Biuro Informatyki,
 - Biuro „C”,
 - Biuro „T”, w tym Zakład Techniki Operacyjnej,
 - Departament Techniki, w tym Zakład Konstrukcji Sprzętu Operacyjnego,
 - Biuro „W”,
 - Departament PESEL,
 - Zarząd Łączności, od dnia 1 stycznia 1984 r.,
 - Wydział Zabezpieczenia Operacyjnego,
 - Samodzielna Stacja „P”,
 - Inspektorat Analityczno-Informacyjny,
- e) odpowiedzialne za szkolnictwo, dyscyplinę, kadry i ideowo-wychowawcze aspekty pracy w Służbie Bezpieczeństwa:

- Departament Kadr, z wyłączeniem terenowych odpowiedników jako całości w wojewódzkich, powiatowych i równorzędnych komendach Milicji Obywatelskiej oraz w wojewódzkich, rejonowych i równorzędnych urzędach spraw wewnętrznych,
 - Departament Szkolenia i Wychowania, z wyłączeniem terenowych odpowiedników jako całości w wojewódzkich, powiatowych i równorzędnych komendach Milicji Obywatelskiej oraz w wojewódzkich, rejonowych i równorzędnych urzędach spraw wewnętrznych,
 - Zarząd Polityczno-Wychowawczy,
 - Biuro Historyczne,
 - Akademia Spraw Wewnętrznych, a w jej ramach kadra naukowo-dydaktyczna, naukowa i naukowo-techniczna pełniąca służbę w Wydziale Bezpieczeństwa Państwa Akademii Spraw Wewnętrznych oraz na etatach Służby Bezpieczeństwa, a także słuchacze i studenci, którzy przed skierowaniem do Akademii Spraw Wewnętrznych pełnili służbę, o której mowa w pkt 5 i 6 oraz ust. 2 pkt 1,
 - Centrum Wyszkozenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w Legionowie, a w jego ramach kadra naukowo-dydaktyczna, naukowa, naukowo-techniczna oraz słuchacze i studenci,
 - Wyższa Szkoła Oficerska Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w Legionowie, a w jej ramach kadra naukowo-dydaktyczna, naukowa, naukowo-techniczna oraz słuchacze i studenci,
 - Szkoła Chorążych Biura „B”, a w jej ramach kadra naukowo-dydaktyczna, naukowa, naukowo-techniczna oraz słuchacze i studenci,
 - Szkoła Chorążych Milicji Obywatelskiej z siedzibą w Warszawie, a w jej ramach kadra naukowo-dydaktyczna, naukowa, naukowo-techniczna oraz słuchacze i studenci,
 - Wydział Pracy Operacyjnej w Ośrodku Doskonalenia Kadry Kierowniczej MSW w Łodzi, a w jego ramach kadra naukowo-dydaktyczna, naukowa oraz naukowo-techniczna,
 - Samodzielna Sekcja Kadr,
 - Samodzielna Sekcja Kadr i Szkolenia,
 - Samodzielna Sekcja Informacji i Sprawozdawczości,
 - Samodzielna Sekcja Ogólno-Organizacyjna;
- 6) jednostki organizacyjne Ministerstwa Obrony Narodowej i ich poprzedniczki:

- a) Informacja Wojskowa oraz podległe jej jednostki terenowe, w tym Organa informacji Powszechnej Organizacji „Służba Polsce” oraz Organa informacji Wojskowego Korpusu Górniczego,
- b) Wojskowa Służba Wewnętrzna, w tym Zarząd Wojskowej Służby Wewnętrznej Korpusu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Wojsk Ochrony Pogranicza i jego poprzedniczki,
- c) Zarząd II Sztabu Generalnego Wojska Polskiego,
- d) inne służby Sił Zbrojnych prowadzące działania operacyjno-rozpoznawcze lub dochodzeniowo-śledcze, w tym w rodzajach broni oraz w okręgach wojskowych.

2. Za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się również:

1) służbę na etacie:

- a) Ministra Spraw Wewnętrznych,
- b) funkcjonariusza nadzorującego służby i jednostki organizacyjne wymienione w ust. 1 pkt 5,
- c) komendanta wojewódzkiego, zastępcy komendanta wojewódzkiego, powiatowego, miejskiego lub dzielnicowego do spraw bezpieczeństwa, zastępcy komendanta wojewódzkiego, powiatowego, miejskiego lub dzielnicowego do spraw Służby Bezpieczeństwa, zastępcy szefa wojewódzkiego, rejonowego, miejskiego lub dzielnicowego urzędu spraw wewnętrznych do spraw Służby Bezpieczeństwa,
- d) zastępcy komendanta wojewódzkiego, powiatowego lub miejskiego do spraw polityczno-wychowawczych, zastępcy szefa wojewódzkiego, rejonowego lub miejskiego urzędu spraw wewnętrznych do spraw polityczno-wychowawczych,
- e) oficera szkolenia operacyjnego Służby Bezpieczeństwa w wydziałach kadr i szkolenia komend wojewódzkich Milicji Obywatelskiej oraz w wojewódzkich urzędach spraw wewnętrznych,
- f) funkcjonariusza w referacie do spraw bezpieczeństwa w wydziale kadr komendy wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej,
- g) starszego inspektora przy zastępcy komendanta wojewódzkiego do spraw Służby Bezpieczeństwa,
- h) słuchacza na kursach Służby Bezpieczeństwa, organizowanych przez jednostki i szkoły wchodzące w skład Ministerstwa Spraw Wewnętrznych;

2) okres odbywania szkolenia zawodowego w szkołach i na kursach Służby Bezpieczeństwa przez funkcjonariuszy pełniących służbę, o której mowa w pkt 1 i ust. 1;

3) okres oddelegowania funkcjonariuszy pełniących służbę, o której mowa w pkt 1 i ust. 1, do innych instytucji państwowych, w tym przeniesienia na etaty niejawne w kraju lub poza granicami Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”.

Zaskarżony art. 15c u.z.e. normuje: „1. W przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., emerytura wynosi:

1) 0% podstawy wymiaru – za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b;

2) 2,6% podstawy wymiaru – za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, 1a oraz 2–4.

2. Przepisy art. 14 i art. 15 ust. 1–3a, 5 i 6 stosuje się odpowiednio. Emerytura nie podwyższa się zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3, jeżeli okoliczności uzasadniające podwyższenie wystąpiły w związku z pełnieniem służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b.

3. Wysokość emerytury ustalonej zgodnie z ust. 1 i 2 nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

4. W celu ustalenia wysokości emerytury, zgodnie z ust. 1–3, organ emerytalny występuje do Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu z wnioskiem o sporządzenie informacji, o której mowa w art. 13a ust. 1.

5. Przepisów ust. 1–3 nie stosuje się, jeżeli osoba, o której mowa w tych przepisach, udowodni, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, podjęła współpracę i czynnie wspierała osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego.

6. W przypadku, o którym mowa w ust. 5, środkiem dowodowym może być zarówno informacja, o której mowa w art. 13a ust. 1, jak i inne dowody, w szczególności wyrok skazujący, choćby nieprawomocny, za działalność polegającą na podjęciu, bez wiedzy przełożonych, czynnej współpracy z osobami lub organizacjami działającymi na rzecz niepodległości Państwa Polskiego w okresie służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b.

7. Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych ogłosi, w formie komunikatu, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, obowiązującą od

dnia ogłoszenia ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie 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. poz. 2270) miesięczną kwotę przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, obliczoną za ostatni miesiąc kwartału poprzedzającego datę ogłoszenia ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie 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.

8. Do obliczenia miesięcznej kwoty przeciętnej emerytury, o której mowa w ust. 3, przyjmuje się kwoty wszystkich jednostkowych emerytur, wypłacanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, przed odliczeniem składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz zaliczki i innych należności z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych, a także przed dokonaniem zmniejszeń z tytułu zawieszalności oraz przed dokonaniem potrąceń i egzekucji. Kwoty, o których mowa w zdaniu pierwszym, oblicza się bez kwot wyrównań oraz dodatków i innych świadczeń pieniężnych przysługujących do emerytury.

9. Miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszona przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych zgodnie z ust. 7, podlega waloryzacji na zasadach i w terminach przewidzianych w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

10. Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych ogłasza, w formie komunikatu, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” co najmniej na 7 dni roboczych przed najbliższym terminem waloryzacji obowiązującą od tego terminu kwotę, o której mowa w ust. 9”.

Art. 22a u.z.e. ustala, że: „1. W przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, rentę inwalidzką ustaloną zgodnie z art. 22 zmniejsza się o 10% podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b. Przy zmniejszaniu renty inwalidzkiej

okresy służby, o której mowa w art. 13b, ustala się z uwzględnieniem pełnych miesięcy.

2. W przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, i została zwolniona ze służby przed dniem 1 sierpnia 1990 r. rentę inwalidzką wypłaca się w kwocie minimalnej według orzeczonej grupy inwalidzkiej.

3. Wysokość renty inwalidzkiej, ustalonej zgodnie z ust. 1, nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej renty z tytułu niezdolności do pracy wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

4. W celu ustalenia wysokości renty inwalidzkiej, zgodnie z ust. 1 i 3, organ emerytalny występuje do Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu z wnioskiem o sporządzenie informacji, o której mowa w art. 13a ust. 1. Przepisy art. 13a stosuje się odpowiednio.

5. Przepisów ust. 1 i 3 nie stosuje się, jeżeli osoba, o której mowa w tych przepisach, udowodni, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, podjęła współpracę i czynnie wspierała osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego.

6. W przypadku, o którym mowa w ust. 5, przepis art. 15c ust. 6 stosuje się odpowiednio.

7. Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych ogłosi, w formie komunikatu, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, obowiązującą od dnia ogłoszenia ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie 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 miesięczną kwotę przeciętnej renty z tytułu niezdolności do pracy wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, obliczoną za ostatni miesiąc kwartału poprzedzającego datę ogłoszenia ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie 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. Przepis art. 15c ust. 8 stosuje się odpowiednio.

8. Miesięczna kwota przeciętnej renty z tytułu niezdolności do pracy wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszona przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych zgodnie z ust. 7, podlega waloryzacji na zasadach i w terminach przewidzianych w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

9. Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych ogłasza, w formie komunikatu, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” co najmniej na 7 dni roboczych przed najbliższym terminem waloryzacji obowiązującą od tego terminu kwotę, o której mowa w ust. 8”.

4. Poza tym Sąd Okręgowy zakwestionował również tryb uchwalenia art. 1 i 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie 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. poz. 2270; dalej: ustawa z 2016 r.), która wprowadziła art. 13 ust. 1 lit. 1c, art. 13b, art. 15c i art. 22a do ustawy zaopatrzeniowej.

II. Stan faktyczny i zarzuty sądu pytającego

1. Pytanie prawne zostało wniesione w następującym stanie faktycznym. Skarżąca pobiera emeryturę ustaloną przepisami ustawy zaopatrzeniowej i przyznaną jej za służbę w jednostkach mundurowych. Przebieg jej służby kształtował się następująco:

- 1) od 16 listopada 1978 r. do 15 grudnia 1989 r. była funkcjonariuszem Służby Bezpieczeństwa;
- 2) od 16 grudnia 1989 r. do 31 grudnia 1989 r. pozostawała w dyspozycji Szefa Wojewódzkiego Urzędu Spraw Wewnętrznych w Łodzi; a następnie do początku 1991 r. pełniła służbę w referacie paszportów;
- 3) od 1991 r. do 1997 r. pełniła służbę w Komisariacie Policji;
- 4) od 1997 r. do 2005 r. pełniła służbę w Komendzie Rejonowej Policji.

Na emeryturę przeszła w 2005 r. w stopniu aspiranta, legitymując się 15-letnim stażem służby w Policji. Jak wynika z pytania prawnego „Służbę pełniła

nienagannie, właściwie wywiązując się z nakładanych obowiązków, uzyskiwała pozytywne wyniki swojej pracy. Otrzymywała nagrody pieniężne. Była oceniana jako dyspozycyjna i profesjonalna” (pytanie prawne, s. 6). Służba w Policji wpłynęła na pogorszenie jej stanu zdrowia, uprawniając do policyjnej renty inwalidzkiej. „Na emeryturę przeszła m.in. w związku z pogarszającym się stanem zdrowia, który uniemożliwił dalszą służbę (...)” (pytanie prawne, s. 6-7). Wskaźnik wymiaru świadczenia obejmował wzrost w związku z inwalidztwem nabytym w czasie służby (łącznie 80% podstawy wymiaru).

W sprawie skarżącej wydano kolejno następujące decyzje z:

- 1) 14 października 2005 r. ustalającą wysokość emerytury na kwotę 2893, 80 zł;
- 2) 27 lutego 2017 r. waloryzującą świadczenie do kwoty 3802, 93 zł;
- 3) 3 czerwca 2017 r. ustalającą, na podstawie zaskarżonych przepisów, wysokość emerytury w kwocie 2069,02 zł;
- 4) 3 czerwca 2017 r. ustalającą, na podstawie zaskarżonych przepisów, wysokość renty inwalidzkiej w kwocie 750 zł. Z uwagi na posiadanie przez ubezpieczoną prawa do korzystniejszej emerytury, świadczenie to nie jest wypłacane.

Od decyzji wydanych w dniu 3 czerwca 2017 r. skarżąca wniosła odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie.

2. Sąd Okręgowy, rozpatrując odwołanie od tych decyzji, dostrzegł szereg wątpliwości natury konstytucyjnej, które mają wpływ na wynik zawisłej przed nim sprawy. Zaskarżone przepisy ustawy zaopatrzeniowej są, zdaniem sądu pytającego, niezgodne z art. 2 (zasada: sprawiedliwości, ochrony praw nabytych, zaufania do państwa i prawa, *ne bis in idem*), art. 30 (zasada godności), art. 32 ust. 1 i 2 (zasada równości i niedyskryminacji), art. 67 (prawo do zabezpieczenia społecznego) w związku z art. 31 ust. 3 (zasada proporcjonalności) Konstytucji. Z kolei ustawa z 2016 r. jest niezgodna z art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawnego), art. 7 (zasada legalizmu), art. 95 ust. 1 (organy władzy ustawodawczej), art. 104 (zasada mandatu wolnego), art. 106 (nakaz unormowania warunków wykonywania mandatu w ustawie), art. 109 ust. 1 (posiedzenia Sejmu), art. 119 (tryb ustawodawczy), art. 120 (głosowanie), art. 61 ust. 1 i ust. 2 (prawo do informacji) Konstytucji.

3. Problem konstytucyjny, jaki podnosi sąd pytający, odnosi się do trzech zagadnień. Pierwsze, dotyczy zakresu podmiotowego zaskarżonych przepisów, które normują sytuację: a) funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa (dalej: funkcjonariusze SB) oraz b) funkcjonariuszy, rozpoczynających służbę w takich formacjach, ale kontynuujących ją po 1990 roku na rzecz państwa demokratycznego (dalej: funkcjonariusze). W obydwu przypadkach okres pracy na rzecz państwa totalitarnego jest przeliczany według wskaźnika 0%, z kolei okres służby na rzecz państwa demokratycznego jest przeliczany według wskaźnika 2,6%. Z tym jednak zastrzeżeniem, że emerytura obu kategorii funkcjonariuszy nie może być wyższa niż przeciętna emerytura wypłacana przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS). Obniżenie dotknęło także renty inwalidzkie, ponieważ ich wysokość nie może być wyższa niż przeciętna renta wypłacana przez ZUS. Co więcej, zaskarżone przepisy nie przyznają prawa do wzrostu emerytury o 15% z tytułu inwalidztwa powstałego w związku ze służbą na rzecz państwa demokratycznego, jeśli funkcjonariusz rozpoczął służbę na rzecz państwa totalitarnego. Z takiej możliwości mogą skorzystać pozostali funkcjonariusze. Sąd wskazuje także na okoliczność, że ustawodawca zmienił wskaźnik wymiaru z 2,6% na 0,7% za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa w 2009 roku (ustawa 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 z 2009 r.). Nowy wskaźnik 0% należy zatem postrzegać jako regulację o charakterze represyjnym.

Zdaniem sądu pytającego, istnieją uzasadnione wątpliwości: „czy nie łamie zasady zaufania do państwa i prawa prawodawca, który po raz drugi obniża świadczenia emerytalne i rentowe tej samej grupie osób, przy czym - czyniąc to po raz drugi - zdaje się naruszać szereg zasad i wartości konstytucyjnych, w tym w szczególności w 2016 roku przekraczając dozwolone Konstytucją RP, standardami międzynarodowymi oraz nakreślone w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2010 r. granice, naruszając istotę prawa do zabezpieczenia społecznego” (pytanie prawne, s. 9). Zaskarżoną ustawą

obniżono również świadczenia emerytalne osób, które służyły od 1990 roku dla wolnej, demokratycznej Polski. „Takie działanie może stanowić zaprzeczenie zasady zaufania obywateli do państwa. Emerytury nabyte począwszy od 1 sierpnia 1990 r. w żadnym razie nie mogą być traktowane jako nabyte w sposób niesłuszny czy niesprawiedliwy” (pytanie prawne, s. 9).

Wątpliwości konstytucyjne budzi, zdaniem sądu pytającego, art. 15c ust. 3 u.z.e., zrywający z dotychczasowymi zasadami zaopatrzenia emerytalnego. „Przepis ten wskazuje, że wysokość obniżonej emerytury nie może przewyższać przeciętnej emerytury wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Analogiczny zapis znalazł się w art. 22 ust. 3 dotyczącym renty inwalidzkiej oraz art. 24a ust. 2 w odniesieniu do renty rodzinnej. Niezależnie zatem od stażu pracy, wysokości wynagrodzenia, zajmowanego stanowiska, wysokość świadczenia jest z góry ograniczona w oderwaniu od sytuacji prawnej konkretnej osoby. Ponadto, nawet po wypracowaniu po 1990 roku emerytury, której wysokość przewyższałaby średnią emeryturę wypłaconą przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, osoba, która choćby jeden dzień pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b cyt. ustawy, może otrzymać świadczenie maksymalnie w wysokości średniego świadczenia wpłacanego przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Ustawa nie przewiduje obliczania świadczenia obniżonego proporcjonalnie do okresu służby na rzecz totalitarnego państwa, lecz zawiera mechanizm umożliwiający automatyczne spłaszczenie jego wysokości. Przewidziany w ustawie sposób obliczania świadczeń z tytułu ubezpieczeń społecznych wydaje się w ten sposób naruszać konstytucyjną zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) oraz zasadę równości (art. 32 Konstytucji)” (pytanie prawne, s. 10). Z tych samych powodów należy uznać za niekonstytucyjny art. 15c ust. 2 zaskarżonej ustawy, który pomija możliwość wzrostu świadczenia o 15% z tytułu inwalidztwa powstałego już po 1990 roku w związku ze służbą (pytanie prawne, s. 11).

Zdaniem sądu zaskarżone przepisy ustawy zaopatrzeniowej naruszają zasadę równości, ponieważ różnicują osoby spełniające warunki do emerytury policyjnej. „Irrelevantna dla takiego ukształtowania zasad naliczania świadczenia pozostaje bowiem kwestia uprzedniej służby w organach bezpieczeństwa państwa totalitarnego, bowiem ten okres ustawodawca już uprzednio zróżnicował

wprowadzając podstawę wymiaru 0,7 % za każdy rok służby. Dalsze różnicowanie w odniesieniu w istocie do służby po 31 lipca 1990 r. może stanowić zaprzeczenie standardów wskazanych uprzednio przez Trybunał Konstytucyjny i naruszać zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa” (pytanie prawne, s. 11).

W opinii sądu, „ustawodawca jest uprawniony do znoszenia przywilejów niesłusznie nabytych. W takich kategoriach należy oceniać przywileje emerytalne funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa. Nie dotyczy to jednak okresów służby w III RP, w tym także nie wynikających z zatrudnienia poza służbą mundurową i innych, o których mowa w art. 14 ustawy emerytalnej, czy też prawa do podwyższenia emerytury o 15% w związku z inwalidztwem nabytym w służbie [...] po 1990 roku. Takie uprawnienia nie mogą bowiem być uznane za «przywileje emerytalne za okres służby w organach bezpieczeństwa Polski Ludowej»”(pytanie prawne, s. 12). Tak więc w „sytuacji osób pozytywnie zweryfikowanych i świadczących służbę począwszy od 1 sierpnia 1990 r. dla III RP należy podkreślić, że nie sposób przyjąć, że którykolwiek z funkcjonariuszy otrzymał za tę służbę świadczenie, które może być uznane za niesłuszne czy niesprawiedliwie nabyte. Dotyczy to także wyłączenia stosowania przepisu art. 15 ust. 4 stanowiącego o podwyższeniu emerytury o 15% podstawy wymiaru emerytowi, którego inwalidztwo pozostaje w związku ze służbą oraz podwyższenia emerytury na podstawie art. 14 ustawy emerytalnej” (pytanie prawne, s. 13).

Sąd zauważa, że „ustawa z 16 grudnia 2016 r. wprowadzająca drugie już obniżenie wskaźników rocznych byłych funkcjonariuszy zdaje się stosować wobec nich ponowną sankcję, co można przez analogię do zasad stosowanych w polskim porządku prawnym uznać za naruszenie zasady *ne bis in idem*, w rozumieniu prawnokarnym. Oczywiście, ustawa z 16 grudnia 2016 r. nie przewiduje odpowiedzialności karnej, zaś podstawą obniżenia świadczenia nie jest stwierdzenie winy byłych funkcjonariuszy za wykroczenie czy przestępstwo. Należy jednak traktować ją na podobnej zasadzie co quasi odpowiedzialność karną, bowiem ustawodawca ogólnie stwierdza, że wszyscy funkcjonariusze będący adresatami ustawy zmieniającej dopuścili się czynów, jakie kwalifikują ich do obniżenia im świadczeń emerytalnych, co należy poczytywać ze represję analogiczną do kar stosowanych w prawie karnym. Powyższe bez wątplenia świadczy o tym, iż mimo ubezpieczeniowego charakteru sprawy, należy zastosować doń zasadę *ne bis in idem*” (pytanie prawne, s. 14). Pierwsza zmiana, „obniżająca ich świadczenia

emerytalne w związku ze służbą w tych jednostkach, wprowadzona została w 2009 roku i skutecznie zaimplementowała zasadę sankcjonowanej odpowiedzialności za tę służbę, zabierając tym funkcjonariuszom uprzywilejowany przelicznik 2,6% za rok służby i wprowadzając w jego miejsce przelicznik 0,7%. Funkcjonariusze ci zostali zatem skutecznie na podstawie prawa zabezpieczeń społecznych poddani negatywnej ocenie, za swoją służbę w jednostkach organów bezpieczeństwa PRL. Obecnie ustawa zmieniająca z grudnia 2016 roku ponownie godzi w tych emerytowanych funkcjonariuszy, nakładając na nich kolejną i znacznie obniżającą ich świadczenia, sankcję. Nawet gdyby uznać, że ustawodawca, z uwagi na odmienne uwarunkowania polityczne był uprawniony do ponownego obniżenia podstawy wymiaru świadczenia funkcjonariuszy do 0,0% za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa totalitarnego do 31 lipca 1990 r., to i tak pozostaje kwestia oceny konstytucyjności odmiennych zasad ustalania świadczenia tej grupy emerytów odnośnie okresów po 31 lipca 1990 r. oraz co do naruszenia zasady *ne bis in idem*. W konsekwencji wymaga oceny, czy tak ukształtowane przepisy ustawy nie naruszają art. 2 Konstytucji RP” (pytanie prawne, s. 16).

Nadto zaskarżona regulacja narusza zasadę równości: „W przepisach ustawy, stanowiących podstawę prawną skarżonych decyzji, ustawodawca wyróżnił grupę osób, które «pełniły służbę na rzecz totalitarnego państwa», która to grupa została wyróżniona spośród wszystkich uprawnionych do świadczeń emerytalno-rentowych. Grupa ta została przez ustawodawcę zdefiniowana w art. 13b ustawy. Ustawa nie rozróżnia natomiast w tej grupie osób, które pełniły służbę jedynie «na rzecz totalitarnego państwa» od tych, które zostały następnie pozytywnie zweryfikowane i pełniły służbę także na rzecz demokratycznego państwa. W konsekwencji, w efekcie wprowadzonej regulacji, wszystkie osoby, które miały chociażby epizod w «służbie *na rzecz totalitarnego państwa*», a następnie – nawet przez wiele lat – pełniły także służbę na rzecz III RP czyli państwa demokratycznego, zostają dotknięte regulacjami ustawy, tj. obniżeniem świadczeń emerytalno-rentowych i to zarówno tych wypracowanych przed 1990 r., jak i po tej dacie” (pytanie prawne, s. 17). Zdaniem Sądu Okręgowego budzi wątpliwość, „czy w niniejszym przypadku można znaleźć racjonalne i konstytucyjnie usprawiedliwione uzasadnienie dla rozróżnienia sytuacji funkcjonariuszy pełniących służbę po 31 lipca 1990 r. jedynie w oparciu o fakt, czy pełnili oni wcześniej służbę w organach bezpieczeństwa państwa. Dla uprawnień nabywanych począwszy od 1 sierpnia 1990 r. okoliczność ta

nie powinna mieć żadnego znaczenia. Funkcjonariusze ci pełnili służbę dla III RP, podobnie jak ci przyjęci w III RP do służby po raz pierwszy w dniu 12 września 1989 roku (art. 13c pkt 1 ustawy emerytalnej funkcjonariuszy) – z narażeniem bezpieczeństwa, zdrowia i życia. O niemożności wyróżnienia i dyskryminowania ich przez ustawodawcę *in gremio* świadczą liczne przykłady ich zaangażowania w tworzenie służb wolnej Polski, znajdujące odzwierciedlenie w awansach, nagrodach, odznaczeniach. Tego typu dywersyfikacja zdaje się zatem nie znajdować wystarczającego uzasadnienia i ustawodawca nie jest uprawniony do jej przeprowadzenia. Obie grupy funkcjonariuszy po 31 lipca 1990 r. (czy też po 11 września 1989 r.) charakteryzują się bowiem tymi samymi cechami i nie ma żadnych istotnych przesłanek rozróżnienia tych grup i gorszego traktowania przez ustawodawcę jednej z nich. Ustawodawca w tym przypadku zdaje się przekraczać granice konstytucyjnie dopuszczalnego różnicowania grup adresatów – w istocie w omawianym zakresie równych. Budzi wątpliwości czy to zróżnicowanie odpowiada wymogom relewantności, proporcjonalności czy znajduje usprawiedliwienie konstytucyjne” (pytanie prawne, s. 18). Naruszenie zasady równości jest jednocześnie naruszeniem zasady sprawiedliwości. „Ubezpieczenia emerytalne powinny być wolne od ingerencji ustawodawcy podyktowanej względami politycznymi [...]. Zaskarżona ustawa jest niezgodna z zasadą godności, ponieważ: Ustawa nowelizująca jest już drugą regulacją dotyczącą obniżenia rent i emerytur osobom, które pełniły służbę w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990 (pierwsza została uchwalona 23 stycznia 2009 r.). Nowelizacja z 16 grudnia 2016 r., stanowiąca podstawę skarżonych decyzji, jest przy tym dalej idąca w porównaniu do ustawy z 2009 roku. Obniża ona już po raz drugi i to w większym stopniu uposażenia tej samej grupy funkcjonariuszy, nie ograniczając się do praw nabytych w związku ze służbą w organach bezpieczeństwa przed 31 lipca 1990 roku, ale odbiera także świadczenia wypracowane w III RP. Ustawa zdaje się zatem naruszać zasadę równości, przy czym regulacja taka uderza w osoby niezdolne z uwagi na wiek lub stan zdrowia do wykonywania pracy zarobkowej, celem uzupełnienia utraconych świadczeń, wypracowanych na równi z funkcjonariuszami przyjętymi do służby po raz pierwszy od 1990 r.” (pytanie prawne, s. 20).

Zaskarżona regulacja narusza prawo do zabezpieczenia społecznego, ponieważ ustawodawca wprowadza represję na gruncie zaopatrzenia emerytalnego wobec osób pracujących na rzecz państwa totalitarnego. Ponadto różnicuje sytuację

funkcjonariuszy zatrudnionych po 1990 r. w zależności od tego, czy pełnili służbę na rzecz państwa totalitarnego i w jakim charakterze, czy też takiej służby nie pełnili. Ograniczenie tego prawa jest nieproporcjonalne i tym samym niezgodne z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4. Ustawa z 2016 r. została uchwalona w sposób niezgodny z trybem procedowania, ponieważ: a) została przyjęta w sali kolumnowej przy braku odpowiedniego kworum oraz b) nie przeprowadzono wobec niej prawidłowo konsultacji społecznych. Sąd nie jest jednak w stanie samodzielnie rozstrzygnąć o zasadności lub niezasadności zarzutów. Wobec tego przywołuje stanowisko skarżącej prezentowane w sprawie zawisłej przed Sądem Okręgowym.

III. Analiza formalna

1. Przed przystąpieniem do merytorycznego rozpatrzenia zarzutów Sądu Okręgowego w Warszawie, Sejm pragnie zwrócić uwagę na problemy natury formalnej, które wyłaniają się z treści pytania prawnego.

2. Pierwszy dotyczy wniosku Sądu o przeprowadzenie kontroli trybu uchwalenia ustawy z 2016 r. Zdaniem sądu pytającego, zakwestionowana ustawa została przyjęta przez Sejm w sposób niezgodny z art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawnego), art. 7 (zasada legalizmu), art. 95 ust. 1 (organy władzy ustawodawczej), art. 104 (zasada mandatu wolnego), art. 106 (nakaz unormowania warunków wykonywania mandatu w ustawie), art. 109 ust. 1 (posiedzenia Sejmu), art. 119 (tryb ustawodawczy), art. 120 (uchwalanie ustaw zwykłą większością głosów), art. 61 ust. 1 i ust. 2 (prawo do informacji) Konstytucji. Uzasadniając naruszenie powyższych przepisów Konstytucji, wnioskodawca podnosi dwa argumenty: „[...] ustawa w rzeczywistości nie została w prawidłowy sposób uchwalona” (pytanie prawne, s. 24); „zachodzą uzasadnione wątpliwości co do prawidłowości przeprowadzenia procesu legislacyjnego”, ponieważ ustawa została przyjęta bez wymaganego kworum podczas obrad Sejmu prowadzonych w sali kolumnowej (pytanie prawne, s. 24) i bez prawidłowo przeprowadzonych konsultacji.

Analiza uzasadnienia pytania prawnego uprawnia Sejm do wniosku, że sąd nie przedstawił żadnych dowodów, wskazujących na naruszenie wzorców kontroli.

Trudno jest na podstawie lakonicznej wypowiedzi ocenić, w jaki sposób Sejm i projektodawca dopuścił się do naruszenia aż dziewięciu przepisów Konstytucji, uchwalając zaskarżoną ustawę z 2016 r. W tym zakresie pytanie prawne dotknięte jest poważnym deficytem argumentacyjnym, co uniemożliwia, zdaniem Sejmu, rozpatrzenie wniosku o kontrolę trybu przyjęcia ustawy z 2016 r. Sąd nie sprostał wymaganiom, jakie wynikają z art. 52 ust. 2 pkt 4 ustawy z 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: u.o.TK). Ustawowym obowiązkiem sądu jest nie tylko sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ale także jego uzasadnienie z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie. Obowiązek ten nie może być wykonywany powierzchownie i instrumentalnie. „Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące [...], lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok z 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10). „Merytoryczne rozpoznanie sprawy uzależnione jest nie tylko od precyzyjnego oznaczenia przez pytający sąd wzorców konstytucyjnych, ale i zgodnej z orzecznictwem konstytucyjnym ich interpretacji oraz odpowiedniego (adekwatnego) przyporządkowania do przedmiotu kontroli” (postanowienie TK z 28 maja 2015 r., sygn. akt P 65/14). „Dopóki sąd nie powoła przekonujących motywów mających świadczyć o niezgodności kwestionowanego przepisu ze wskazanymi wzorcami kontroli, Trybunał musi uznawać je za zgodne z wzorcem kontroli. Pytanie prawne, w którym sąd ograniczyłby się do wyrażenia przekonania o niezgodności przepisu z Konstytucją bądź wskazania istniejących w tej kwestii wątpliwości, nie może podlegać rozpoznaniu przez Trybunał [...]. Trybunał Konstytucyjny podkreśla jednocześnie, że jest on zobowiązany do zbadania wszystkich okoliczności sprawy w celu wszechstronnego wyjaśnienia nie będąc zarazem związanym wnioskami dowodowymi uczestników postępowania [...]. Nie oznacza to w żadnym wypadku przerzucenia ciężaru dowodzenia na Trybunał przez podmiot inicjujący postępowanie w sprawie. Powyższa reguła postępowania może bowiem znaleźć zastosowanie dopiero wówczas, gdy ten podmiot wykazał należyłą staranność, spełniając wszystkie ustawowe wymagania [...]” (postanowienie TK z 26 czerwca 2013 r., sygn. akt P 13/12).

Tak określonego obowiązku sąd pytający nie wykonał należycie, domagając się kontroli trybu uchwalenia ustawy z 2016 r. Wobec tego Sejm wnosi o umorzenie

postępowania, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.TK, w zakresie dotyczącym art. 1 i art. 2 ustawy z 2016 r.

3. Sąd czyni, co wynika z *petitum* pytania, przedmiotem kontroli: „art. 15c, art. 22a, art. 13 ust. 1 lit. 1c w związku z art. 13b” ustawy zaopatrzeniowej. Przepisy te są rozbudowane treściowo i normują następujące kwestie:

- a) art. 13 ust. 1 lit. 1c u.z.e. określa okresy równorzędne ze służbą w Policji i zalicza do nich służbę na rzecz państwa totalitarnego;
- b) art. 13b u.z.e. określa cywilne i wojskowe instytucje, a także formacje pracujące na rzecz państwa totalitarnego;
- c) art. 15c u.z.e. określa: wysokość podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz państwa totalitarnego oraz za każdy rok innej służby (ust. 1); zasady zwiększenia emerytur (ust. 2), maksymalną wysokość emerytury (ust. 3); obowiązek Instytutu Pamięci Narodowej sporządzenia informacji o przebiegu służby na rzecz państwa totalitarnego (ust. 4); skutki działalności na rzecz niepodległości Państwa Polskiego w sferze prawa do zaopatrzenia (ust. 5); postępowanie dowodowe (ust. 6); obowiązek podania do publicznej wiadomości wysokości miesięcznej kwoty przeciętnej emerytury wypłacanej przez ZUS (ust. 7); zasady ustalania kwoty przeciętnej emerytury (ust. 8); zasady waloryzacji przeciętnej emerytury (ust. 9 i 10);
- d) art. 22a określa: zmniejszenie renty inwalidzkiej (ust. 1); wysokość renty dla osoby zwolnionej ze służby przed dniem 1 sierpnia 1990 roku (ust. 2); maksymalną wysokość renty (ust. 3); skutki działalności na rzecz niepodległości Państwa Polskiego (ust. 5 i ust. 6); obowiązki IPN i ZUS (ust. 4, ust. 7-9).

Jak wynika z uzasadnienia pytania prawnego, Sąd Okręgowy upatruje niekonstytucyjność zaskarżonej regulacji w tym, iż ustawodawca ustanawia: po pierwsze, wskaźnik 0% podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa (art. 15c ust. 1 pkt 1 u.z.e.); po drugie, ograniczenie wysokości emerytury funkcjonariuszy, którzy rozpoczęli służbę na rzecz totalitarnego państwa i kontynuowali ją w demokratycznym państwie prawnym (art. 15c ust. 3 u.z.e.); po trzecie, brak prawnej możliwości zwiększenia wysokości emerytury z tytułu inwalidztwa powstałego w związku ze służbą (art. 15c ust. 2 u.z.e.). W istocie, sąd pytający swoje wątpliwości konstytucyjne wiąże, mając na uwadze stan faktyczny,

z ukształtowanym przez zaskarżone przepisy mechanizmem ustalania wysokości emerytury za okres służby po dniu 1 sierpnia 1990 r.: „Emerytury nabyte począwszy od 1 sierpnia 1990 r. w żadnym razie nie mogą być traktowane jako nabyte w sposób niesłuszny czy niesprawiedliwy. Ani w czasie, gdy pozytywnie zweryfikowani funkcjonariusze podejmowali służbę dla wolnej Polski, ani w żadnym okresie aż do 2016 roku, organy państwa zawierające z nimi umowę nie sygnalizowały, że mogą być oni - w zakresie uprawnień nabywanych począwszy od 1990 roku - traktowani gorzej od funkcjonariuszy nowo przyjętych, szczególnie, że ich służba po tej dacie była taka sama: wymagano od nich takiej samej dyspozycyjności, zaangażowania, narażania zdrowia i życia. Znaczna część z tych funkcjonariuszy swoją służbę dla III RP sprawowała wzorowo: byli oni odznaczani, awansowali na wysokie stanowiska, wymagające specjalistycznej wiedzy i odpowiedzialności” (pytanie prawne, s. 9 i 10).

Sąd pytający zarzut niekonstytucyjności kieruje wobec art. 22a u.z.e., który normuje prawo do renty inwalidzkiej osoby pełniącej służbę na rzecz państwa totalitarnego, ale czyni to w kontekście braku prawnej możliwości wzrostu wysokości emerytury z tytułu powstałego inwalidztwa np.: „[...] pozbawienie funkcjonariusza prawa do podwyższenia emerytury na podstawie art. 14 ustawy” (pytanie prawne, s. 11, 12, 13, 19, 23). Z kolei możliwość wzrostu emerytury funkcjonariusza państwa totalitarnego z tytułu inwalidztwa powstałego w związku ze służbą wyłącza art. 15c ust. 2 u.z.e. W istocie inicjator postępowania przed TK nie kwestionuje treści normatywnych (przepis ten jest również rozbudowany treściowo) zawartych w art. 22a u.z.e., ponieważ pytanie prawne pozbawione jest wywodu argumentacyjnego wskazującego na ich niekonstytucyjność. A zatem sąd pytający nie wykonał należycie obowiązku, o którym mowa w art. 52 ust. 2 pkt 4 u.o.TK, co skutkuje wnioskiem Sejmu o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.TK. w zakresie obejmującym zarzutu naruszenia Konstytucji przez art. 22a u.z.e.

4. Mając powyższe na uwadze Sejm dokonał, kierując się zasadą *falsa demonstratio non nocet*, modyfikacji przedmiotu kontroli w sposób oddający istotę problemu. Obejmuje on swoim zakresem wyłącznie art. 15c ust. 1 pkt 1, art. 15c ust. 2 i ust. 3 u.z.e. Mając także na uwadze konkretny charakter postępowania przed TK, Sejm ograniczył swoją analizę do zagadnienia służby w Policji, ponieważ

skarżąca przed przejściem na emeryturę była funkcjonariuszem tej formacji mundurowej.

5. Wobec sprezycowania przedmiotu kontroli, koniecznym jest również prawidłowe odtworzenie wzorców kontroli, którymi są: art. 2 (zasada: sprawiedliwości, ochrony praw nabytych, zaufania do państwa i prawa, *ne bis in idem*), art. 30 (zasada godności), art. 32 ust. 1 i 2 (zasada równości i niedyskryminacji), art. 67 (prawo do zabezpieczenia społecznego) w związku z art. 31 ust. 3 (zasada proporcjonalności) Konstytucji. Przywołane przepisy Konstytucji stanowią punkt odniesienia do kontroli wszystkich zaskarżonych norm ustawy zaopatrzeniowej. Sąd nie precyzuje ani w *petitum*, ani też w uzasadnieniu relacji treściowej pomiędzy wzorcem kontroli a kontrolowaną normą. Niemniej jednak na podstawie uzasadnienia można zrekonstruować następujące problemy konstytucyjne.

Pierwszy ogniskuje się wokół naruszenia art. 2 Konstytucji i wynikających z niego zasad: ochrony praw nabytych, *ne bis in idem* i zaufania do państwa i prawa, a także naruszenia art. 30 Konstytucji (zasada godności człowieka) poprzez dwukrotne już obniżanie wskaźnika podstawy wymiaru emerytury i wprowadzenie innych ograniczeń wysokości emerytury osób, które pełniły służbę na rzecz państwa totalitarnego.

Drugi dotyczy naruszenia konstytucyjnej zasady równości i sprawiedliwości poprzez zróżnicowanie uprawnień w sferze zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy, którzy kontynuowali służbę w Policji po 1 sierpnia 1990 r. wobec tych funkcjonariuszy, którzy podjęli służbę w Policji po raz pierwszy po dniu 12 września 1989 r.

Trzeci zaś problem wiąże się z nieproporcjonalnym naruszeniem prawa do zabezpieczenia społecznego poprzez ustalenie maksymalnej wysokości emerytury funkcjonariuszy Policji, którzy rozpoczęli służbę w okresie państwa totalitarnego i kontynuowali ją po 1 sierpnia 1990 r. bez względu na wysokość osiągniętego dochodu, przebiegu służby i dalszego zatrudnienia poza służbą.

6. Sąd pytający przywołuje w charakterze wzorca kontroli art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji. Z uzasadnienia wynika natomiast, iż dopatruje się on naruszenia zasady równości przez zróżnicowanie sytuacji prawnej funkcjonariuszy Policji

w sferze zabezpieczenia prawnego. Całość przedstawionej argumentacji ogniskuje się wokół naruszenia ust. 1 art. 32 Konstytucji (pytanie prawne, s. 16- 18). Sąd pytający ustala, czy kryterium zróżnicowania jest relewantne, proporcjonalne, i czy znajduje usprawiedliwienie konstytucyjne. Brak jest natomiast analizy problemu z punktu widzenia zakazu dyskryminacji, o którym traktuje wprost ust. 2 art. 32 Konstytucji. W takim stanie rzeczy należy przyjąć, iż wzorcem kontroli, który oddaje istotę problemu konstytucyjnego, jest art. 32 ust. 1 Konstytucji.

7. W opinii Sejmu, zasada *ne bis in idem* wywodzona z art. 2 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli w sprawie.

Przed wszystkim, zasada *ne bis in idem*, której źródłem normatywnym jest art. 2 Konstytucji, ma zastosowanie nie tylko do postępowania karnego *sensu stricto*, ale także do spraw i postępowań niemających formalnie karnoprawnego charakteru pod warunkiem, że wiążą się ze stosowaniem środków represyjnych *sensu largo*. „Zakaz podwójnego (wielokrotnego) karania musi zatem być brany pod uwagę zarówno w wypadku zbiegu dwóch (kilku) kar kryminalnych w rozumieniu ustawowym, jak i w razie zbiegu sankcji określonych w przepisach karnych oraz sankcji przewidzianych w innych przepisach prawa publicznego (w tym w przepisach prawa administracyjnego), jeżeli przewidują one formy odpowiedzialności prawnej mające cechę represyjności” (wyrok TK z 20 czerwca 2017 r., sygn. akt P 124/15; por. wyrok TK z 21 października 2015 r., sygn. akt P 32/12). Oceniając regulację prawną z punktu widzenia jej zgodności z zasadą *ne bis in idem*, Trybunał stosuje dwuetapowy test. Ustala, czy „określone środki przewidziane przez ustawodawcę jako reakcja na określone zachowanie jednostki mają charakter represyjny”. W przypadku pozytywnej odpowiedzi, konieczna jest dalsza weryfikacja i ustalenie, czy „realizują one te same, czy odmienne cele. Realizacja identycznych celów przez różne środki o charakterze represyjnym winna co do zasady prowadzić do wniosku o naruszeniu zasady *ne bis in idem*, wynikającej z art. 2 Konstytucji” (wyrok TK z 21 października 2014 r., sygn. akt P 50/13, por. też wyroki TK z: 21 października 2015 r., sygn. akt P 32/12 oraz 20 czerwca 2017 r., sygn. akt P 124/15).

Ponadto ustawa z 2009 r. nie została uznana przez Trybunał Konstytucyjny za regulację prawną, której celem jest ukaranie funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa PRL: „Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że kwestionowane przepisy

nie zawierają sankcji karnych, ani nawet sankcji o charakterze represyjnym; nie przesądzają też winy adresatów norm w nich wyrażonych. Kwestionowane przepisy wprowadzają nowe zasady ustalania wysokości świadczeń emerytalnych dla członków Wojskowej Rady oraz funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polski Ludowej. Świadczenia te pozostają pod rządami kwestionowanych przepisów istotnie wyższe od emerytur w systemie powszechnym” (sygn. akt K 6/09). Wskutek obowiązywania przepisów ustawy z 2009 r. przeciętna emerytura funkcjonariusza organów bezpieczeństwa Polski Ludowej była wciąż wyższa o 58% od przeciętnej emerytury w powszechnym systemie emerytalnym (dane na dzień orzekania). Powyższe uprawnia do wniosku, że skoro tzw. pierwsze obniżenie emerytur funkcjonariuszy państwa totalitarnego nie było ani środkiem karnym *sensu stricto*, ani też *sensu largo*, to tzw. drugie obniżenie nie może być analizowane w kontekście wielokrotnego nałożenia sankcji lub środków represyjnych za ten sam popełniony czyn.

Nadto zaskarżone przepisy nie mają charakteru sankcji karnych i nie ustanawiają też żadnych innych sankcji za działalność na rzecz umacniania państwa totalitarnego. „Podstawę prawną do pociągnięcia do odpowiedzialności karnej funkcjonariuszy komunistycznego państwa dostarczyła uchwalona przez Sejm RP ustawa o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu [ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, tj. Dz. U. z 2016 r. poz. 1575, ze zm. – uwaga własna]. Przepisy tejże ustawy umożliwiają pociągnięcie do odpowiedzialności karnej m.in. funkcjonariuszy państwa komunistycznego, którzy prowadzili postępowania karne w sprawach, mających polityczne podłoże. Do uznania, iż w postępowaniu karnym miał miejsce czyn, który był zbrodnią komunistyczną, niezbędne jest ustalenie, iż czyn ten spełniał warunki określone w art. 2 ust. 1 ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej. Dla postawienia zarzutu popełnienia zbrodni komunistycznej konieczne jest udowodnienie, że działania funkcjonariusza publicznego stanowiły przestępstwo w świetle przepisów polskiej ustawy karnej obowiązującej w czasie ich popełnienia. Czynności tego rodzaju powinny stanowić formę represji dokonaną przez funkcjonariusza komunistycznego państwa wobec jednostki lub grup ludności z powodu rzeczywistej lub domniemanej działalności i mogły być formą prześladowania za «działalność niezgodną z obowiązującą wówczas linią polityczną»” (E. Leniart, *Odpowiedzialność*

karna funkcjonariuszy komunistycznego państwa za zbrodnie komunistyczne, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2015, nr 1, s. 337 i 338).

Biorąc powyższe pod uwagę, Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 15c ust. 1 pkt 1, art. 15c ust. 2 i 3 u.z.e. **nie jest niezgodny** zasadą *ne bis in idem*, wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

8. Mając na uwadze dotychczasowe uwagi należy stwierdzić, iż istota sprawy zawisłej przed TK sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy:

- a) art. 15c ust. 1 pkt 1, art. 15c ust. 2 i 3 u.z.e. jest zgodny z art. 2 Konstytucji i wywodzonymi z niego z zasadami: ochrony praw nabytych, zaufania obywateli do państwa i prawa, a także z art. 30 Konstytucji;
- b) art. 15c ust. 2 i 3 u.z.e. w zakresie, w jakim ma zastosowanie do wymiaru wysokości emerytury za okres służby w Policji po 1 sierpnia 1990 r., ograniczając jej wysokość do kwoty przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych i pomijając możliwość jej wzrostu z tytułu inwalidztwa powstałego w związku ze służbą w Policji, jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz z zasadą sprawiedliwości społecznej wywodzoną z art. 2 Konstytucji;
- c) art. 15c ust. 1 pkt 1, art. 15c ust. 2 i 3 u.z.e. jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

IV. Wzorce konstytucyjne

1. Zasada sprawiedliwości społecznej została wyrażona w art. 2 Konstytucji. „Na pojęcie sprawiedliwości, stosowane zarówno w języku potocznym, jak i w różnych dziedzinach wiedzy (filozofii, prawie, etyce) składa się niesłychanie złożona i rozległa sieć zachodzących na siebie znaczeń, których odniesienia przemieszczają się pomiędzy wieloma sferami ludzkiej aktywności” (M. Augustyniak, *Sprawiedliwość w myśli Arystotelesa* [w:] *Sprawiedliwość. Wybrane koncepcje*, red. P. Polaczuk i inni, Olsztyn 2010, s. 5; por. J. Karp, *Sprawiedliwość społeczna. Szkice ze współczesnej teorii konstytucjonalizmu i praktyki polskiego prawa ustrojowego*, Kraków 2004, s. 144). W znaczeniu konstytucyjnym sprawiedliwość społeczna jest celem, którego obowiązek urzeczywistniania ciąży na państwie demokratycznym. „Nie jest demokratycznym państwem prawnym państwo, które nie realizuje idei sprawiedliwości, przynajmniej pojmowanej jako dążenie do zachowania

równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli” (wyrok TK z 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 8/98). W treść konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej wpisany jest zakaz arbitralności państwa. Zróżnicowanie poszczególnych jednostek jest możliwe natomiast wtedy, gdy pozostaje w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji (zob. W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, uwagi do art. 2, s. 62).

W konstytucyjnej koncepcji sprawiedliwości ważną rolę pełnią zasady równości i proporcjonalności (zob. W. Sokolewicz, M. Zubik [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, uwagi do art. 2, s. 161). W orzecznictwie TK utworzył sobie drogę pogląd, w myśl którego zasada sprawiedliwości społecznej pozostaje w ścisłym związku z zasadą równości, gdyż obie zasady w znacznym stopniu „nakładają się” na siebie (zob. wyrok TK z 6 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97, a także wyroki TK z: 18 grudnia 2008 r., sygn. akt P 16/07; 21 września 2009 r., sygn. akt P 46/08; 5 kwietnia 2011 r., sygn. akt P 6/10; 4 czerwca 2013 r., sygn. akt SK 49/12; 19 grudnia 2017 r. sygn. akt SK 10/16). W wyroku z 20 października 1998 r. o sygn. akt K 7/98, Trybunał wywiódł, że zasada równości stanowi nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Natomiast w wyroku z 15 października 2001 r. o sygn. akt K 12/01 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że nierówne traktowanie podmiotów podobnych nie zawsze musi oznaczać dyskryminację lub uprzywilejowanie, a w konsekwencji niezgodność z art. 32 ust. 1 czy też z art. 2 Konstytucji. Niezbędna jest ocena kryterium, na podstawie którego dokonano zróżnicowania, ponieważ każde odstępstwo od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych musi zawsze znajdować głębokie uzasadnienie. Kryterium to powinno pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych i mieć charakter proporcjonalny. Trybunał zauważył, że zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych ma znacznie większe szanse uznania za zgodne z Konstytucją, jeżeli pozostaje w zgodzie z zasadami sprawiedliwości społecznej lub służy urzeczywistnianiu tych zasad. Zostaje ono natomiast uznane za niekonstytucyjną dyskryminację (uprzywilejowanie), jeżeli nie znajduje podtrzymania w tej zasadzie. W tym właśnie sensie zasady równości wobec prawa

i sprawiedliwości społecznej w znacznym stopniu „nakładają się” na siebie (zob. orzeczenie TK z 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96, wyrok TK z 2 grudnia 2008 r., sygn. akt P 48/07).

Zdecydowana większość przedstawicieli nauki prawa analizuje zasadę sprawiedliwości społecznej przez pryzmat nakazu zachowania sprawiedliwości dystrybutywnej (A. Domańska, *Zasady sprawiedliwości społecznej we współczesnym polskim prawie konstytucyjnym*, Łódź 2001, s. 65). Ta koncepcja znajduje również odzwierciedlenie w orzecznictwie TK, który nakazuje jednakowo traktować wszystkich w obrębie określonej klasy (kategorii). Być sprawiedliwym – zdaniem TK to tak samo traktować podmioty równe z pewnego punktu widzenia, tj. mające tę samą cechę charakterystyczną, istotną dla danej klasy (kategorii) ludzi. Według sprawiedliwości rozdzielczej równe traktowanie nie oznacza otrzymania identycznych udziałów rozdzielanych dóbr, lecz oznacza stosowanie tej samej miary wobec wszystkich podmiotów zainteresowanych otrzymaniem dzielonych dóbr (zob. wyroki TK z: 18 stycznia 2000 r., sygn. akt K 17/99; 15 października 2001 r., sygn. akt K 12/01).

2. Artykuł 2 Konstytucji jest źródłem normatywnym zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (zob. wyroki TK z: 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00; 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 96/06). W orzecznictwie TK uformował się pogląd, w myśl którego istota analizowanej zasady wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla adresata normy i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć, podejmując decyzję oraz że jego działania realizowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny (zob. wyroki TK z: 21 grudnia 1999 r., sygn. akt K 22/99; 16 czerwca 2003 r., sygn. akt K 52/02; 30 maja 2005 r., sygn. akt P 7/04; 27 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 41/07; 25 listopada 2010 r., sygn. akt K 27/09; 10 marca 2015 r., sygn. akt K 29/13; 18 kwietnia 2018 r., sygn. akt K 52/16).

W praktyce TK stwierdzał niekonstytucyjność przepisów z powodu naruszenia zasady zaufania obywateli do państwa i prawa, gdy, po pierwsze, prawodawca zmienił w sposób arbitralny sytuację prawną jednostki, uniemożliwiając jej decydowanie o swoim postępowaniu przy pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą (zob. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00).

Po drugie, prawodawca powołał do życia regulację, kształtującą uprawnienia niemożliwe do zrealizowania z tego powodu, że nie istnieją procedury ich urzeczywistniania; gdy są one iluzoryczne i pozorne (orzeczenie TK z 2 marca 1993 r., sygn. akt K 9/92; por. wyrok TK z 10 stycznia 2012 r., sygn. akt P 19/10). Po trzecie, nienależycie zabezpieczył prawa nabyte i interesy w toku, co powinien czynić, stosując powszechnie przyjęte techniki prawodawcze, a w szczególności przepisy intertemporalne i odpowiednią *vacatio legis* (zob. wyrok TK z 15 września 1998 r., sygn. akt K 10/98). Zmiany w prawie nie mogą, zdaniem TK, zaskakiwać podmiotów prawa. Muszą oni dysponować odpowiednim czasem na dostosowanie się do nowych regulacji i na podjęcie przemyślanych decyzji (zob. wyrok TK z 15 lutego 2005 r., sygn. akt K 48/04).

Zasada zaufania obywateli do państwa nie ma, co podkreśla się w orzecznictwie TK, charakteru absolutnego. Ustawodawca może odstąpić od jej przestrzegania, ale tylko wtedy, gdy jest to usprawiedliwione koniecznością ochrony innej zasady konstytucyjnej (zob. wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00). Ponadto dopuszczalność odstępstw od zasady lojalności zależy również od wagi wartości konstytucyjnych, które dana regulacja prawna ma chronić.

3. Zasada ochrony praw nabytych stanowi element składowy demokratycznego państwa prawnego, a jej źródłem normatywnym jest art. 2 Konstytucji. W orzecznictwie TK ukształtował sobie drogę pogląd, w myśl którego arbitralne znoszenie lub ograniczanie praw podmiotowych, przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym, występującym w obrocie prawnym jest niedopuszczalne (zob. wyroki TK z: 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99; 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99; 30 października 2007 r., sygn. akt P 28/06). Z drugiej jednak strony, ochrony praw nabytych nie można utożsamiać z ich nienaruszalnością (por. wyroki TK z: 27 lutego 2002 r., sygn. akt K 47/01; 16 czerwca 2003 r., sygn. akt K 52/02; 20 stycznia 2010 r., sygn. akt Kp 6/09). Analizowana zasada nie ma więc charakteru absolutnego i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych dla jednostki. Odstąpienie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne, jeśli znajduje uzasadnienie w innej zasadzie lub wartości konstytucyjnej (por. m.in. wyroki TK z: 15 września 1998 r., sygn. akt K 10/98; 17 marca 2008 r., sygn. akt K 32/05). "Zmiana sytuacji prawnej jest dopuszczalna, jeśli:

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

2) nie istnieje możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych;

3) 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;

4) prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji" (wyrok TK z 26 lutego 2013 r., sygn. akt K 15/10).

4. Artykuł 30 Konstytucji, powołany przez Sąd Okręgowy jako wzorzec kontroli,

uznaje przyrodzoną i niezbywalną godność człowieka za źródło wolności i praw człowieka i obywatela oraz proklamuje jej nienaruszalność. Omawiany przepis wskazuje rangę zasady godności jako łącznika pomiędzy prawem naturalnym a prawem stanowionym oraz jako aksjologicznej podstawy całego porządku konstytucyjnego. Normatywny charakter zasady godności przejawia się w obowiązku władz publicznych jej poszanowania i ochrony przed wszelkimi naruszeniami (por. L. Garlicki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, uwagi do art. 30, s. 27.). W judykatach Trybunału Konstytucyjnego godność człowieka jest rozpatrywana w dwóch znaczeniach (zob. wyroki TK z: 5 marca 2003 r., sygn. akt K 7/01; 24 października 2006 r., sygn. akt SK 41/05; 7 marca 2007 r., sygn. akt K 28/05; 10 lipca 2007 r., sygn. akt SK 50/06; 9 lipca 2009 r., sygn. akt SK 48/05).

W pierwszym znaczeniu godność człowieka jawi się jako wartość transcendentna (aksjologiczno-ontyczna) i pierwotna, a także przyrodzona i niezbywalna. Stanowi immanentną cechę każdej istoty ludzkiej, która ani nie wymaga uprzedniego „zdobycia”, ani też nie może zostać przez człowieka utracona. Jest ona także niestopniowalna. W tym znaczeniu człowiek zawsze zachowuje godność i żadne zachowania, w tym również działania prawodawcy, nie mogą go tej godności pozbawić (zob. wyrok TK z 10 lipca 2007 r., sygn. akt SK 50/06). W drugim znaczeniu godność człowieka występuje jako „godność osobowa”, najbliższa temu, co może być określane prawem osobistości, obejmującym wartości życia psychicznego każdego człowieka oraz te wszystkie wartości, które określają

podmiotową pozycję jednostki w społeczeństwie i które składają się, według powszechnej opinii, na szacunek należny każdej osobie (zob. wyrok TK z 5 marca 2003 r., sygn. akt K 7/01). „Koncepcja osobowościowa uznaje godność jako cechę przypadłościową, którą generalnie kształtuje się samodzielnie. Można ją nabywać, rozwijać lub utracić, jest wyrazem wewnętrznych predyspozycji skłaniających do życia w poczuciu własnej wartości, zgodnie z uznawanymi przez siebie zasadami [...]. W takim ujęciu godność ma dość subiektywny wymiar, połączony z dobrym imieniem, szacunkiem, honorem” (zob. M. Augustyniak, *Pojęcie, istota oraz geneza wolności i praw człowieka* [w:] *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Chmaj, Warszawa 2008, s. 12). Tylko w ten sposób rozumiana godność może być przedmiotem naruszenia przez prawodawcę. W niniejszej sprawie należy rozważyć wyłącznie zarzut naruszenia przez zaskarżony przepis godności człowieka w tym drugim znaczeniu.

5. Wzorcem kontroli jest art. 31 ust. 3 Konstytucji, który 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”. Przepis ten jest źródłem normatywnym zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze), zakazu naruszania istoty prawa i wolności (art. 31 ust. 3 zdanie drugie) oraz zasady wyłączności ustawy (art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze).

Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego prowadzi do wniosku, że zasada proporcjonalności ustala dopuszczalny zakres ograniczeń korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. Wymaga od sądu konstytucyjnego odpowiedzi na następujące pytania, czy zaskarżona regulacja ustawowa jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (zasada przydatności), czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (zasada konieczności), a ponadto czy jej efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zasada proporcjonalności w ścisłym znaczeniu –zob. wyroki TK z: 11 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 57/04; 11 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 15/98). Przesłanka proporcjonalności w znaczeniu ścisłym, niezbędna dla uznania zasadności wprowadzenia ograniczenia konstytucyjnych wolności lub

praw, oznacza zatem dla ustawodawcy obowiązek wyboru najmniej dolegliwego środka.

Zawarty w art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji zakaz naruszania istoty wolności i praw opiera się na założeniu, że w ramach każdego konkretnego prawa lub wolności można wyodrębnić pewne elementy podstawowe, bez których takie prawo czy wolność w ogóle nie będą mogły istnieć, oraz pewne elementy dodatkowe, które mogą być przez ustawodawcę zwykłego ujmowane i modyfikowane w różny sposób bez zniszczenia tożsamości danego prawa czy wolności (orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/95 oraz wyroki TK z: 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; 20 października 2010 r., sygn. akt P 37/09).

W wyroku z 12 stycznia 1999 r. (sygn. akt P 2/98) Trybunał Konstytucyjny wyraził nadal aktualny pogląd, że: „[I]nterpretacja zakazu naruszania istoty prawa lub wolności nie powinna sprowadzać się jedynie do płaszczyzny negatywnej, akcentującej odpowiednie miarkowanie dokonywanych ograniczeń. Należy w nim widzieć również stronę pozytywną, związaną z dążeniem do wskazania, choćby przykładowo, pewnego nienaruszalnego rdzenia danego prawa lub wolności, który pozostawać winien wolny od ingerencji prawodawcy nawet w sytuacji, gdy działa on w celu ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji. Wskazanie istoty prawa lub wolności powinno uwzględniać przy tym kontekst sytuacji, w której dochodzi do ograniczenia danego uprawnienia”.

Przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji wyraża zasadę wyłączności regulacji ustawowej. Pełni ona funkcję gwarancyjną wobec praw i wolności człowieka, zabezpieczając jednostkę przed nadmierną ingerencją ze strony państwa (zob. K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 110). Zasada wyłączności nie polega jedynie na zachowaniu formy ustawowej dla ograniczania wolności. Trybunał Konstytucyjny rozwija jej treść, dodając, że: „[S]koro ograniczenia mogą być ustanawiane «tylko» w ustawie, to kryje się w tym nakaz kompletności unormowania ustawowego, które musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys (kontur) tego ograniczenia. Niedopuszczalne jest natomiast przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych” (wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; stanowisko to zostało następnie powtórzone m.in. w wyroku TK z 5 lutego 2008 r., sygn. akt K 34/06). Jednocześnie

sąd konstytucyjny wskazał, że: „[W]ymaganie umieszczenia bezpośrednio w tekście ustawy wszystkich zasadniczych elementów regulacji prawnej musi być stosowane ze szczególnym rygoryzmem, gdy regulacja ta dotyczy władczych form działania organów administracji publicznej wobec obywateli” (wyrok TK z 25 maja 1998 r., sygn. akt U 19/97).

6. Konstytucyjna zasada równości wobec prawa ma utrwalone znaczenie zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak i w nauce prawa (L. Garlicki, Zubik [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, uwagi do art. 32, s. 101-132). Z art. 32 ust. 1 Konstytucji („Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”) wynika, że podmioty prawa, które charakteryzują się w równym stopniu określoną cechą relewantną, muszą być tak samo traktowane przez prawo. Równe traktowanie oznacza stosowanie jednakowej miary, a także odrzucenie dyskryminujących i faworyzujących różnicowań. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że zasada równości wobec prawa wyraża się w formule „nie wolno tworzyć prawa różnicującego sytuację prawną podmiotów, których sytuacja faktyczna jest taka sama” (np. wyrok TK z 31 marca 2008 r., sygn. akt P 20/07). Podmioty różniące się mogą być natomiast traktowane odmiennie.

Ustawodawca może wprowadzać różnicowanie prawne podmiotów, gdyż zasada równości wobec prawa nie ma charakteru absolutnego. Odstępstwo od równego traktowania nie prowadzi jeszcze do uznania wprowadzających je przepisów za niekonstytucyjne. Nierówne traktowanie podmiotów podobnych nie musi bowiem oznaczać dyskryminacji lub uprzywilejowania, a w konsekwencji niezgodności z art. 32 Konstytucji (zob. wyrok TK z 5 października 2005 r., sygn. akt SK 39/05). Jest ono dopuszczalne konstytucyjnie, jeżeli zostały spełnione łącznie następujące przesłanki:

- 1) kryterium różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji;
- 2) waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania;

3) kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

W związku z powyższym, ocenę regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości należy poprzedzić dokładnym zbadaniem sytuacji prawnej jej adresatów, a także dokonaniem analizy cech wspólnych i różniących (zob. wyrok TK z 28 maja 2002 r., sygn. akt P 10/01).

7. Sąd pytający jako wzorzec kontroli art. 67 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym: „Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa” (szerzej K. Ślęzak [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, t. I, Warszawa 2016, s. 1492 i n.). W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, analizując charakter art. 67 Konstytucji, stwierdził m.in., że:

1) pojęcie zabezpieczenia społecznego ujęto w kategoriach prawa podmiotowego, a rangę tego prawa dodatkowo zaznaczono, nadając mu w pełni egzekwowlany charakter (ograniczenia zakresu dochodzenia niektórych praw socjalnych, przewidziane w art. 81 Konstytucji, nie odnoszą się do prawa do zabezpieczenia społecznego);

2) określając zakres prawa do ubezpieczenia społecznego ustawa nie może naruszyć istoty tego prawa;

3) nie da się wyprowadzić konstytucyjnego prawa do jakiegokolwiek konkretnej postaci świadczenia na rzecz emerytów (wyrok TK z 7 września 2004 r., sygn. akt SK 30/03 wraz z cytowanym tam orzecznictwem).

W judykatach Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się także swobodę ustawodawcy w kształtowaniu praw z ubezpieczenia społecznego. „Z uwagi na złożoność materii związanej z ubezpieczeniami społecznymi, Konstytucja nie przesądziła o formach realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego, pozostawiając ustawodawcy zwykłemu znaczny margines swobody określania poszczególnych wymogów i zasad przyznawania określonych świadczeń. Takie rozwiązanie jest uzasadnione koniecznością reagowania na zachodzące w państwie zmiany gospodarcze i związane z tym możliwości realizowania zobowiązań państwa wobec obywateli, co byłoby niemożliwe w przypadku określenia jednego modelu tego

zabezpieczenia na poziomie Konstytucji” (wyrok TK z 11 marca 2008 r., sygn. akt SK 58/06). Zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie zwraca się uwagę, że swoboda kształtowania systemu ubezpieczeń społecznych, w tym określenia praw z nim związanych, jest jednak uwarunkowana zachowaniem innych zasad konstytucyjnych, w tym zasady równości (por. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, uwagi do art. 67, s. 5-6; L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. II, Warszawa 2016, uwagi do art. 67, s. 710).

Trybunał Konstytucyjny wyraził także pogląd, że na tle spraw z zakresu zabezpieczenia społecznego nie bada on trafności ani celowości rozstrzygnięć parlamentu oraz zawsze przyjmuje wstępne założenie, że parlament działa racjonalnie i zgodnie z Konstytucją (wyrok TK z 12 września 2000 r., sygn. akt K 1/00, zob. także wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99).

V. Analiza zgodności

1. Przed przystąpieniem do analizy zarzutów pytania prawnego, należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę na tezy wyroku TK z 24 lutego 2010 r. (sygn. akt K 6/09), który odnosi się do wpływu służby na rzecz organów bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1989 r. na wymiar świadczeń emerytalnych wypłacanych w systemie zaopatrzenia mundurowego. W przywołanej sprawie, Trybunał rozpatrywał konstytucyjność regulacji prawnej, obniżającej między innymi wskaźnik podstawy wymiaru emerytury z 2,6% na 0,7% z każdy rok służby, wprowadzony ustawą 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 z 2009 r.). Skutkiem obowiązywania ustawy z 2009 r. było obniżenie emerytur funkcjonariuszy, pełniących służbę na rzecz organów bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1989. TK utrzymał domniemanie konstytucyjności zaskarżony przepisów ustawy o zaopatrzeniu, a swoje rozstrzygnięcie oparł na następujących ustaleniach.

Po pierwsze, „Regulacja wprowadzona ustawą [...] 2009 r. jest kolejnym przejawem procesu uporania się demokratycznego ustawodawcy z rozliczeniem – w granicach państwa prawnego – reżimu komunistycznego panującego w Polsce w latach 1944-1989. Aksjologicznym uzasadnieniem tego rodzaju prawodawstwa jest w szczególności preambuła Konstytucji, w której ustrojodawca nawiązuje do „najlepszych tradycji Pierwszej i Drugiej Rzeczypospolitej»” (przemilczając okres rządów komunistów) i przypomina o „gorzkich doświadczeniach z czasów, gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane»”.

Po drugie, reżim komunistyczny cechował się: 1) monopolistyczną władzą partii komunistycznej i jej przewodnią rolą w państwie; 2) nacjonalizacją całej własności prywatnej, 3) monopolem państwa i zastąpieniem wolnego rynku; 4) uzależnieniem gospodarczym obywateli od państwa, 5) brakiem pluralizmu politycznego i związkowego, 6) ograniczeniem lub całkowitym brakiem wolności i praw obywatelskich, w tym w szczególności wolności słowa, 7) brakiem środków prawnych, służących, w razie konfliktu z reżimem, dochodzeniu praw i wolności osobistych i politycznych, 8) trwałym naruszeniem godności człowieka, wartości naczelnej państwa demokratycznego. Na straży panowania reżimu komunistycznego w Polsce w latach 1944-1989 stały organy bezpieczeństwa Polski Ludowej i ich funkcjonariusze.

Po trzecie, funkcjonariusze organów bezpieczeństwa za swoją służbę na rzecz państwa komunistycznego otrzymywali wysokie apanaże i dodatki do wynagrodzenia. Korzystali też ze innych przywilejów w sferze, np.: opieki zdrowotnej, mieszkalnictwa, zabezpieczenia w trudno dostępne na rynku towary i artykuły, itd. „Wyższe wynagrodzenia i różne udogodnienia socjalne [...] funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa w tym okresie w porównaniu z pozostałą częścią społeczeństwa polskiego decydowały o uprzywilejowanej pozycji wskazanej grupy podmiotów”. Korzystali też z przywilejów emerytalnych, ponieważ wskaźnik podstawy wymiaru emerytury wynosił 2,6% za rok służby. To uprzywilejowanie zostało przez nich nabyte niegodziwie i nie może znajdować uzasadnienia w systemie demokratycznym, przeciw którego wartościom zwracali się funkcjonariusze SB. Tak więc służba na rzecz reżimu komunistycznego nie powinna w demokratycznym państwie prawnym uzasadniać roszczeń o utrzymanie *status quo*.

Po czwarte, „Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że obniżenie świadczeń emerytalnych członków Wojskowej Rady oraz funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polski Ludowej znajduje podstawę aksjologiczną w preambule Konstytucji oraz licznych aktach prawa międzynarodowego. Ustawa z 23 stycznia 2009 r. jest wyrazem jednoznacznie negatywnej oceny reżimu komunistycznego, który nie mógłby funkcjonować w Polsce w latach 1944-1989 bez stojących na jego straży organów bezpieczeństwa”. Funkcjonariusze organów bezpieczeństwa Polski Ludowej oraz członkowie Wojskowej Rady nie mogli także oczekiwać, że po upadku reżimu komunistycznego ich działalność pozostanie prawnie indyferentna.

Po piąte, ustawodawca, pozostając w zgodzie z systemem konstytucyjnych wartości, był uprawniony, pomimo znacznego upływu czasu od rozpoczęcia transformacji ustrojowej, do wprowadzenia regulacji „obniżających – w racjonalnie miarkowany sposób – świadczenia emerytalne za okres służby w tajnej policji politycznej na rzecz ustanowienia i podtrzymywania poprzedniego reżimu, który nie był ani demokratyczny, ani oparty na rządach prawa, a którego podstawowym narzędziem panowania była właśnie tajna policja polityczna”.

Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego podzielił Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: ETPCz.), wydając postanowienie z 14 maja 2013 r. w sprawie Cichopek i inni przeciwko Polsce (nr skargi nr 15189/10). W opinii ETPCz., ustawa z 2009 r., ograniczająca przywileje emerytalne byłych funkcjonariuszy bezpieczeństwa, mieści się w granicach marginesu swobody z jakiego korzysta państwo. Celem tej regulacji było usunięcie nierówności i niesprawiedliwości pomiędzy uprawnieniami emerytalnymi funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa (dalej: funkcjonariuszy SB) a uprawnieniami ubezpieczonych należących do powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych. Naganna moralnie ocena organów bezpieczeństwa w okresie 1944-1989 i jej funkcjonariuszy, utrzymujących reżim komunistyczny oraz walczących z wolnościową opozycją, nie pozwala na dalsze korzystanie z przywilejów w sferze zabezpieczenia społecznego.

2. Z powyższego wynika, że ustawodawca był uprawniony, w kontekście ustawy z 2009 r., do zmiany zasad ustalania wysokości emerytury za okres służby w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1989. Powstaje zatem pytanie, czy ustawodawca jest też uprawniony, w świetle art. 2 Konstytucji i wywodzonej z niego zasady: ochrony praw nabytych, zaufania obywateli do państwa i prawa,

a także w świetle art. 30 Konstytucji do kolejnej modyfikacji systemu zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy państwa totalitarnego.

2.1. Ocena zasadności zarzutu niezgodności art. 15c ust. 1 pkt 1, art. 15c ust. 2 i 3 u.z.e. z art. 2 Konstytucji i wynikającej z niego zasady ochrony praw nabytych i zasady zaufania obywateli do państwa i prawa wymaga odpowiedzi na pytanie, czy wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych; czy istnieje możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych i naruszenia zaufania do państwa i prawa; 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 czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji (sygn. akt K 6/09). Trzeba podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny stoi konsekwentnie na stanowisku, że „zasada ochrony praw nabytych nie ma zastosowania do praw nabytych niesłusznie lub niegodziwie, a także praw niemających oparcia w założeniach obowiązującego w dacie orzekania porządku konstytucyjnego” (orzeczenie TK z 11 lutego 1992 r., sygn. akt K 14/91; wyroki z: 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99; 13 stycznia 2006 r., sygn. akt K 23/03).

Zaskarżone przepisy ustawy zaopatrzeniowej służą, zdaniem Sejmu, realizacji zasady sprawiedliwości społecznej i równości wobec prawa. Ustawa z 2009 r., która ograniczyła przywileje emerytalne funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa, miała charakter punktowy, ponieważ: po pierwsze, obniżała jedynie tzw. wskaźnik wymiaru z 2,6% na 0,7% za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1989. Po drugie, nie obejmowała swoim zakresem takich świadczeń, jak renty inwalidzkie i renty rodzinne, z których korzystają funkcjonariusze tego systemu i ich rodziny. Wprowadzone ustawą z 2016 r. zmiany ukierunkowane są na pełne „zniesienie przywilejów emerytalnych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa PRL przez ustalenie na nowo świadczeń emerytalnych i rentowych osobom pełniącym służbę na rzecz totalitarnego państwa w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r.” Tak określonego celu nie dało się osiągnąć ustawą z 2009 r., gdyż świadczenia emerytalno-rentowe funkcjonariuszy państwa totalitarnego były, na co zwracał uwagę projektodawca, nadal wysokie w stosunku do

świadczeń z powszechnego systemu ubezpieczeń (rządowy projekt ustawy o zmianie 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, druk sejmowy nr 1061/VIII kad.). I tak np. w 2016 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych wypłacił: 2.010.800 emerytur w wysokości powyżej przeciętnej kwoty (39,6% wszystkich emerytur), zaś 3.071.500 emerytur – wysokości poniżej przeciętnej kwoty (60,4% wszystkich emerytur). Z kolei w ramach powszechnego systemu wypłacił 308.200 rent z tytułu niezdolności do pracy w wysokości powyżej przeciętnej kwoty, co stanowiło zaledwie 32,4% wszystkich rent, natomiast 642.600 rent z tytułu niezdolności do pracy nie przekraczało wysokości przeciętnej kwoty, co stanowiło aż 67,6% wszystkich świadczeń tego rodzaju (*ibidem*). Na tym tle świadczenia wypłacane funkcjonariuszom państwa totalitarnego jawiły się jako korzystne. W czasie prac na ustawą podnoszono bowiem, że „120 osób [funkcjonariuszy państwa totalitarnego – uwaga własna] otrzymuje rentę w średniej wysokości 6747 zł. Rentę w wysokości od 3000 do 6000 zł pobiera prawie 2500 funkcjonariuszy byłej Służby Bezpieczeństwa”. Z kolei „60% uczciwych Polaków, którzy korzystają ze świadczeń emerytalnych, pobiera emerytury w niższej wysokości niż średnia krajowa [emerytura – uwaga własna]”, natomiast „ok. 8000 funkcjonariuszy otrzymuje średnio powyżej 4000 zł emerytury [...]. Ponad tysiąc osób otrzymuje od 6 tysięcy do 9 tysięcy złotych emerytury, średnio jest to ok. 7 tysięcy złotych, a około 100 osób pobiera emerytury w wysokości od 9000 do 12000 zł [...]. Przez 26 lat przywileje dawnych funkcjonariuszy SB były utrzymywane. Przypominam, że było to 26 lat istnienia wolnej i suwerennej Polski, tymczasem ofiary funkcjonariuszy, o których dziś dyskutujemy, otrzymują nierzadko najniższe świadczenia emerytalne w wysokości 882 złotych” (zob. J. Zieliński, *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych (nr 73) z 13 grudnia 2016 r.*, s. 27 i 28). Projektodawca podnosił, że „Rozwiązania wprowadzane obecnie projektowaną ustawą, są co prawda dalej idące, niż te wprowadzone ustawą z 2009 r., jednakże nie naruszają istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, natomiast są niezbędne, ażeby wyeliminować dalej istniejące uprzywilejowanie byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa oraz pozostałych po nich osób uprawnionych do rent

rodziny w zakresie świadczeń emerytalnych i rentowych” (rządowy projekt ustawy o zmianie 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, druk sejmowy nr 1061/VIII kad.).

Z powyższego wynika, iż celem zaskarżonych przepisów było usunięcie dysproporcji pomiędzy wysokością świadczeń wypłacanych funkcjonariuszom państwa totalitarnego a wysokością świadczeń finansowanych z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych. Ingerencja ta podyktowana była także wzrostem liczby osób, pobierających minimalne emerytury (w Polsce utrzymuje się wysoki wskaźnik osób pobierających emerytury w minimalnej lub poniżej minimalnej wysokości, np. w 2017 r.: do 500 zł – 0,2%; 500-700 zł – 0,6%; 700 -900 zł – 3,9%; 900-1000 zł – 4,5%; 1000-1200 zł – 6%, zob. E. Karczewicz, *Struktura wysokości emerytur i rent wypłacanych przez ZUS po waloryzacji i podwyższeniu świadczeń najniższych w marcu 2017 roku*, s. 9; w 2018 r.: do 500 zł – 0,3%; 500-700 zł – 0,6%; 700 -900 zł – 3,2%; 900-1000 zł – 1,3%; 1000-1200 zł – 8% – zob. E. Karczewicz, *Struktura wysokości emerytur i rent wypłacanych przez ZUS po waloryzacji w marcu 2018 roku*, s. 7). Również ponad 60% przyznanych emerytur, co było już podniesione, nie przekracza wysokości przeciętnego świadczenia wypłacanego przez ZUS. W tej ostatniej grupie świadczeniobiorców znaleźli się, w skutek wejścia w życie ustawy z 2016 r., funkcjonariusze państwa totalitarnego. Ustawodawca osiągnął zakładany cel ustawy, polegający na likwidacji przywilejów emerytalnych, zrównujący wysokość świadczeń funkcjonariuszy SB wypłacanych z zaopatrzenia emerytalnego do wysokości świadczeń ubezpieczonych wypłacanych z powszechnego systemu ubezpieczenia.

Reasumując, art. 15c ust. 1 pkt 1, art. 15c ust. 2 i 3 u.z.e. **jest zgodny** z art. 2 Konstytucji i wywodzoną z niego zasadą zaufania obywatela do państwa i prawa, a także z zasadą ochrony praw nabytych, ponieważ ustawodawca był uprawniony, kierując się konstytucyjną zasadą równości i sprawiedliwości, do pełnej likwidacji przywilejów emerytalnych funkcjonariuszy państwa totalitarnego.

2.2. Sąd pytający wnosi o orzeczenie, że zaskarżone przepisy naruszają zasadę godności człowieka wyrażoną w art. 30 Konstytucji.

Kwestionowane przepisy ustawy o zaopatrzeniu nie pozbawiają funkcjonariuszy państwa totalitarnego minimum socjalnego. Mają oni zagwarantowane prawo do emerytury i renty w minimalnej wysokości. Zgodnie z art. 18 ust. 2 u.z.e. „Kwota emerytury lub renty bez uwzględnienia dodatków, zasiłków i świadczeń pieniężnych, o których mowa w art. 25, nie może być niższa od kwoty najniższej emerytury lub renty, z uwzględnieniem ust. 3”. W tym stanie rzeczy ustawodawca zapewnia, również pod rządami kwestionowanych przepisów, funkcjonariuszom państwa totalitarnego zabezpieczenie społeczne na poziomie przynajmniej minimalnym. Nie można także pominąć i tej okoliczności, że adresaci zaskarżonych norm mogą korzystać z dodatków, zasiłków i świadczeń pieniężnych, a także z innych form pomocy przewidzianych w u.z.e., np. dodatek pielęgnacyjny, dodatek dla sieroty zupełnej, prawo do świadczeń socjalnych z tworzonego na ten cel funduszu socjalnego, prawo do lokalu mieszkalnego będącego w dyspozycji odpowiednio ministra właściwego do spraw wewnętrznych, Ministra Sprawiedliwości lub podległych im organów, albo Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefa Agencji Wywiadu, Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Szefa Służby Wywiadu Wojskowego w rozmiarze przysługującym im w dniu zwolnienia ze służby. Świadczenia ustalone na podstawie zaskarżonych przepisów podlegają waloryzacji na zasadach i w terminach przewidzianych w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (art. 6 u.z.e.). Na koniec Sejm pragnie zwrócić uwagę, że funkcjonariusze państwa totalitarnego mogą korzystać na równi z innymi obywatelami z prawa do bezpłatnych leków dla seniorów (program 75 lat plus – zob. art. 43a ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, tj. Dz. U. z 2017 r. poz. 1938, ze zm.), a także z form pomocy gwarantowanej ustawą z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1769, ze zm.).

Konkludując, Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 15c ust. 1 pkt 1, art. 15c ust. 2 i 3 u.z.e. **jest zgodny** z art. 30 Konstytucji.

3. Kolejny zarzut wiąże z naruszeniem art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji przez art. 15c ust. 2 i 3 u.z.e. Zdaniem Sądu Okręgowego ustalenie innych zasad nabywania prawa do emerytury za okres służby po 1 sierpnia 1990 r. jest sprzeczne z zasadą sprawiedliwości i zasadą równości. „Nawet gdyby uznać, że ustawodawca z uwagi na odmienne uwarunkowania polityczne był uprawniony do ponownego

obniżenia podstawy wymiaru świadczenia funkcjonariuszy do 0% za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa totalitarnego do 31 lipca 1990 r., to i tak pozostaje kwestia oceny konstytucyjności odmiennych zasad ustalania świadczenia tej grupy emerytów odnośnie okresów po 31 lipca 1990 r. [...]” (pytanie prawne, s. 16). Dalej sąd zauważa, że istnieją dwie grupy funkcjonariuszy, którzy służyli na rzecz państwa demokratycznego. Pierwszą stanowią osoby, które rozpoczęły służbę po 11 września 1989 r. Drugą zaś osoby, które rozpoczęły służbę przed 11 września 1989 r. i kontynuowali ją po 1 sierpnia 1990 r. Zdaniem sądu, wysokość świadczenia emerytalnego obydwu grup za okres służby przypadający po 1 sierpnia 1990 r. powinna być ustalona według tych samych zasad, ponieważ wykonywali oni służbę w tych samych warunkach, określonych pragmatykami i pobierali wynagrodzenie ustalane na tych samych zasadach przez pragmatyki służbowe. Tym samym art. 15c ust. 2 i 3 u.z.e. w zakresie, w jakim ma zastosowanie do wymiaru wysokości emerytury za okres służby po 1 sierpnia 1990 r., jest niezgodny z art. 32 ust. 1 i ust. 2, a także zasadą sprawiedliwości społecznej wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

3.1. Punktem wyjścia do analizy zarzutu sądu pytającego jest teza, że u.z.e. gwarantuje wszystkim policjantom prawo do emerytury, którzy legitymują się 15-letnią służbą w Policji (art. 12 u.z.e.). Z kolei zasady przyjmowania do służby, wykonywania i ustania tej służby określa ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 2067, ze zm.; dalej: u.o.p.). Policja jest umundurowaną i uzbrojoną formacją służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 1 u.o.p.). Do jej podstawowych zadań należy między innymi: a) ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra; b) ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych oraz w środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym i na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania; c) inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi; d) prowadzenie działań kontrterrorystycznych w rozumieniu ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (Dz. U. poz. 904 i 1948); e) wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich

sprawców; f) gromadzenie, przetwarzanie i przekazywanie informacji kryminalnych; g) prowadzenie zbiorów danych zawierających informacje gromadzone przez uprawnione organy o odciskach linii papilarnych osób, niezidentyfikowanych śladach linii papilarnych z miejsc przestępstw oraz o wynikach analizy kwasu deoksyrybonukleinowego (DNA). W granicach swych zadań Policja wykonuje czynności: operacyjno-rozpoznawcze, dochodzeniowo-śledcze i administracyjno-porządkowe (art. 14 ust. 1 i 2 u.o.p.).

Stosunek służbowy policjanta powstaje w drodze mianowania na podstawie dobrowolnego zgłoszenia się do służby. Służbę w Policji może pełnić obywatel polski o nieposzlakowanej opinii, niekarany, korzystający z pełni praw publicznych, posiadający – co najmniej – średnie wykształcenie oraz zdolność fizyczną i psychiczną do służby w formacjach uzbrojonych, podległych szczególnej dyscyplinie służbowej, której gotów jest się podporządkować (art. 25 ust. 1 u.o.p.). Do ustawowych wymagań warunkujących podjęcie i pełnienie służby w Policji należy zatem posiadanie zdolności fizycznej i psychicznej do służby w formacjach uzbrojonych, o której – zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy o Policji – orzeka komisja lekarska, podległa ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Zdolność fizyczna i psychiczna jest zatem jednym z warunków przyjęcia do służby. W wypadku orzeczenia przez komisję lekarską trwałej niezdolności do służby policjanta zwalnia się ze służby (art. 41 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 43 ust. 1 u.o.p.). Przed przystąpieniem do służby policjanci składają ślubowanie według następującej roty: „Ja, obywatel Rzeczypospolitej Polskiej, świadom podejmowanych obowiązków policjanta, ślubuję: służyć wiernie Narodowi, chronić ustanowiony Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej porządek prawny, strzec bezpieczeństwa Państwa i jego obywateli, nawet z narażeniem życia. Wykonując powierzone mi zadania, ślubuję pilnie przestrzegać prawa, dochować wierności konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, przestrzegać dyscypliny służbowej oraz wykonywać rozkazy polecenia przełożonych. Ślubuję strzec tajemnic związanych ze służbą, honoru, godności i dobrego imienia służby oraz przestrzegać zasad etyki zawodowej” (art. 27 u.o.p.). Policjant jest obowiązany dochować obowiązków wynikających z rotty złożonego ślubowania (art. 58 u.o.p.). Z kolei za popełnienie deliktu dyscyplinarnego, który polega na naruszeniu dyscypliny służbowej lub nieprzestrzeganiu zasad etyki zawodowej, ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną na zasadach określonych ustawą o Policji (art. 132 – art. 144a u.o.p.). Do innych obowiązków policjanta należy

zaliczyć między innymi: noszenie munduru i wyposażenia w czasie pełnienia służby; utrzymywanie sprawności fizycznej niezbędnej do wykonywania zadań służbowych (art. 58 ust. 1, art. 60 ust. 1, art. 61a ust. 1 u.o.p.). Ponadto policjant ma ograniczoną zdolność zarobkowa, ponieważ nie może podejmować zajęcia zarobkowego poza służbą bez pisemnej zgody przełożonego ani wykonywać czynności lub zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy lub podważających zaufanie do Policji (art. 62 u.o.p.). Nie przysługuje mu także prawo do wynagrodzenia za służbę w tzw. nadgodzinach. Nadto nie może być też członkiem partii politycznej (art. 63 ust. 1 u.o.p.). Warto odnotować, że Policjant, będąc na służbie, korzysta ochrony przewidzianej w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 2204, ze zm.) dla funkcjonariuszy publicznych (art. 66 ust. 1 ustawy o Policji). Za wykonywaną służbę policjantowi przysługuje uposażenie i inne świadczenia pieniężne (art. 99 –131 u.o.p.). Ze służbą w Policji związane są też uprawnienia, np. dłuższy urlop wypoczynkowy, ochrona trwałości stosunku pracy, a także przywileje emerytalne. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się, że korzystniejsze zasady nabywania uprawnień emerytalno-rentowych oraz ustalania ich rozmiaru w odniesieniu do służb mundurowych są uzasadnione szczególnymi warunkami służby, do której należy: a) pełna dyspozycyjność i podporządkowanie zwierzchnictwu służbowemu, b) wykonywanie zadań w nielimitowanym czasie pracy i trudnych warunkach, związanych nierzadko z bezpośrednim narażeniem życia i zdrowia, c) sprawność fizyczna i psychiczna wymagana w całym okresie jej pełnienia, d) brak możliwości dodatkowego zarobkowania, e) apolityczność i apartyjność, ograniczone prawo udziału w życiu politycznym i zrzeszania się (wyrok TK z 3 marca 2015 r., sygn. akt K 39/13).

3.2. Z powyższego wynika, iż ukształtowany u.o.p. status prawny funkcjonariusza Policji jest jednolity. Elementem tego statusu jest także prawo do zaopatrzenia emerytalnego. Trzeba zatem zgodzić się z sądem pytającym, że na gruncie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym doszło do nierównego potraktowania podmiotów podobnych. Z uwagi na treść i cel regulacji, jako wspólne cechy istotne uzasadniające równe traktowanie podmiotów, należało wskazać: a) bycie funkcjonariuszem Policji, b) jednolite warunki służby ustalone u.o.p., c) jednolity wskaźnik wymiaru 2,6 % za rok służby w Policji. Mimo tych wspólnych cech ustawodawca wprowadził ograniczenia wymiaru emerytury, mające wpływ na

wysokość tego świadczenia przypadającego za okres służby w Policji. Ustawodawca zróżnicował bowiem sytuację policjantów w zakresie nabywania uprawnień emerytalnych, zaś kryterium tego zróżnicowania stanowi okoliczność pełnienia służby na rzecz państwa totalitarnego. Mimo ustalenia, że art. 15c ust. 2 i 3 u.z.e. prowadzi do zróżnicowania podmiotów podobnych, nie przesądza to jeszcze o niekonstytucyjności przepisu. Do uznania, że analizowany wyjątek jest zgodny z zasadą równości, konieczne jest przedstawienie argumentów wskazujących na racjonalność, proporcjonalność i konstytucyjne oparcie tego zróżnicowania (zob. wyroki TK z: 30 października 2007 r., sygn. akt P 36/06; 18 listopada 2008 r., sygn. akt P 47/07; 12 lipca 2012 r., sygn. akt P 24/10).

3.3. Celem zakwestionowanych przepisów jest, o czym była już mowa, likwidacja przywilejów emerytalnych funkcjonariuszy państwa totalitarnego. W tym stanie rzeczy ustawodawca miał całkowite prawo do obniżenia wysokości świadczenia emerytalnego, wprowadzając przelicznik – 0% podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz tego państwa. Znajduje to uzasadnienie zarówno w zasadzie sprawiedliwości społecznej i zasadzie równości. Okres służby do 31 lipca 1990 r. nie może być oceniany pozytywnie i powinien pozostawać indyferentny dla wysokości świadczenia wypłacanego z budżetu państwa (art. 15c ust. 1 pkt 1 u.z.e.). Z kolei okres służby po 1 sierpnia 1990 r. nie może być oceniany negatywnie przez ustawodawcę. Jest to służba na rzecz państwa demokratycznego w celu obrony i ochrony jego zasad, wartości i porządku publicznego. Ustawodawca dał temu wyraz zachowując przelicznik – 2,6% podstawy wymiaru za każdy rok służby w Policji (art. 15c ust. 1 pkt 2 u.z.e.), niezależnie od tego, czy funkcjonariusz rozpoczął służbę przed 1 sierpnia 1990 r.

Utrzymanie tego wysokiego wskaźnika przez ustawodawcę wynika z okoliczności, że status prawny funkcjonariuszy Policji jest ukształtowany w sposób jednolity. Ciężą na nich, co zostało powyżej przedstawione, te same obowiązki i korzystają z tych samych uprawnień ustalonych u.o.p. Z kolei tzw. emerytura mundurowa jest w założeniu nagrodą za nienaganną służbę, a więc prawidłowe wykonywanie zadań i funkcji Policji jako służby stojącej na straży praworządności. „Uprzywilejowane zasady przyznawania i wysokości świadczeń dla omawianej kategorii uprawnionych są także wyrazem szczególnego znaczenia przypisywanego przez państwo pełnionej przez nich służbie [...] oraz mogą być również dyktowane

względami polityki kadrowej. Służba ta bowiem może się zakończyć w każdym czasie i nie zawsze z przyczyn leżących po stronie zainteresowanego funkcjonariusza”. Nie oznacza to, że prawodawca jest zobowiązany przyznać świadczenia emerytalno-rentowe z tego systemu każdemu policjantowi. Takie prawo nie może przysługiwać policjantom skazanym za „pospolite, dokonane z niskich pobudek lub szczególnie niebezpieczne przestępstwa. Takie zachowanie funkcjonariusza jest zaprzeczeniem istoty jego służby, toteż logiczną jego konsekwencją jest pozbawienie go związanych z tą służbą «przywilejów»” (wyrok TK z 29 kwietnia 2008 r., sygn. akt P 38/06). W stanie faktycznym sprawy, skarżąca była pozytywnie oceniana przez swoich przełożonych i nie toczyło się wobec niej ani postępowanie karne, ani też dyscyplinarne, które mogłoby oddziaływać na wymiar jej świadczenia emerytalnego.

Na gruncie u.z.e. można znaleźć inne regulacje, które wskazują, że służba byłych funkcjonariuszy państwa totalitarnego w Policji po 1 sierpnia 1990 r. nie jest oceniana negatywnie przez ustawodawcę. Zgodnie bowiem z art. 8a. u.o.p.: „1. Minister właściwy do spraw wewnętrznych, w drodze decyzji, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, może wyłączyć stosowanie art. 15c, art. 22a i art. 24a w stosunku do osób pełniących służbę, o której mowa w art. 13b, ze względu na: 1) krótkotrwałą służbę przed dniem 31 lipca 1990 r. oraz 2) rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989 r., w szczególności z narażeniem zdrowia i życia. 2. Do osób, o których mowa w ust. 1, stosuje się odpowiednio przepisy art. 15, art. 22 i art. 24”. Przepis ten pozwala Ministrowi Spraw Wewnętrznych na całkowite wyłączenie stosowania zaskarżonego mechanizmu ustalania wysokości emerytury funkcjonariuszy państwa totalitarnego, a nawet przywrócenie wskaźnika 2,6% za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa pod warunkiem spełnienia dwóch przesłanek, o których mowa w art. 8a u.o.p. Pierwszą jest krótkotrwałość tej służby, zaś drugą – rzetelność wykonywania obowiązków. Ta druga przesłanka wskazuje, że służba w Policji i jej rzetelność nie jest dla prawodawcy pozbawiona znaczenia w kontekście uprawnień emerytalnych funkcjonariuszy SB. Wydawane przez Ministra jako organ decyzje: „na podstawie powyżej przytoczonego przepisu mają charakter decyzji uznaniowych, gdyż określone w nim przesłanki nie są jednoznaczne i pozostawiają organowi swobodę dokonania ich oceny, oczywiście na podstawie ustalonego stanu faktycznego sprawy znajdującego potwierdzenie w zebranych materiale dowodowym” (wyrok WSA

w Warszawie z 27 października 2010 r., sygn. akt II SAB/Wa 202/17). Decyzje te podlegają sądowej kontroli: „Decyzja Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji ma wpływ na ustalenie wysokości świadczenia emerytalno-rentowego, stąd też służy od niej odwołanie do sądu powszechnego, stosownie do treści art. 32 ust. 4 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy [...]. Sprawami z zakresu ubezpieczeń społecznych objętymi właściwością sądów powszechnych, są sprawy, w których wniesiono odwołanie od decyzji organów rentowych dotyczących ubezpieczeń społecznych, emerytur i rent, a także sprawy wszczęte na skutek niewydania przez organ rentowy decyzji we właściwym terminie (art. 476 § 2 i 3 k.p.c.), zaś organami rentowymi są także organy emerytalne resortów spraw wewnętrznych (art. 476 § 4 pkt 3 k.p.c.). Z powyższych względów, [...] sprawy w zakresie ustalenia wyłączenia stosowania przepisów, obniżających dotychczas pobierane przez byłych funkcjonariuszy (członków ich rodzin) świadczenia, poddane są kontroli sądów powszechnych, jako zagadnienia wstępne w sprawach, których przedmiotem jest prawo do świadczeń emerytalno-rentowych. Za takim rozwiązaniem przemawia to, by sprawy z zakresu zabezpieczenia społecznego były w całości poddane specjalnemu orzecznictwu do spraw pracy i ubezpieczeń społecznych, a nie sądownictwu administracyjnemu. 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, ale rozstrzyga merytorycznie co do istoty sprawy. Dlatego kontrola decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji powinna zostać połączona z prawem zaskarżenia decyzji organu emerytalnego ustalającej wysokość przysługującego świadczenia i rozpoznania istoty sprawy” (postanowienia WSA w Warszawie z: 14 lutego 2018 r., sygn. akt VIII SA/Wa 61/18; 11 stycznia 2018 r., sygn. akt II SA/Wa 1815/17).

Przenosząc powyższe ustalenia na grunt sprawy należy jeszcze raz podkreślić, że okres służby w Policji nie jest oceniany negatywnie przez ustawodawcę, który po pierwsze, nakazuje obliczać emeryturę według wskaźnika 2,6% za każdy rok służby; po drugie, przyznaje Ministrowi uprawnienie do uchylecia zaskarżonego mechanizmu ustalania wysokości emerytury i uprawnienie do zastosowania wskaźnika 2,6% za każdy rok służby na rzecz państwa totalitarnego. W tym stanie rzeczy ograniczenie wysokości emerytury za okres służby w Policji jawi się jako rozwiązanie nieracjonalne i niesłużące osiągnięciu zakładanego celu ustawy, którym jest likwidacja przywilejów emerytalnych i rentowych funkcjonariuszy państwa

totalitarnego. Ten cel ustawodawca osiągnął, uwzględniając służbę w organach bezpieczeństwa w latach 1944 - 1989 wymiarze 0% za każdy rok, ograniczając ją do przeciętnej wysokości, a także gwarantując minimalne świadczenie. Z *ratio legis* nie korespondują ograniczenia przewidziane w art. 15c ust. 2 i 3 u.z.e., mające zastosowanie wobec policjantów których status jest jednolity na gruncie u.o.p. Okres służby w Policji, jej przebieg, a także wysokość uposażenia, a przede wszystkim postawa policjanta nie mają realnego wpływu na wysokość emerytury z powodu: a) ustalenia maksymalnej wysokości świadczenia emerytalnego, na poziomie przeciętnego wypłacanego przez ZUS i b) niemożliwości wzrostu emerytury tytułu inwalidztwa powstałego w związku ze służbą w Policji.

W tym stanie rzeczy należy stwierdzić, że mechanizm ustalania emerytury za okres służby w Policji, przewidziany w art. 15c ust. 2 i 3 u.z.e., nie służy osiągnięciu celu, którym jest likwidacja przywilejów emerytalnych funkcjonariuszy państwa totalitarnego. Prowadzi do nieuzasadnionego zróżnicowania uprawnień emerytalnych funkcjonariuszy Policji. Ustawodawca, wprowadzając: a) 0% wskaźnik wymiaru za każdy rok służby na rzecz państwa totalitarnego, b) maksymalną wysokość świadczenia emerytalnego, c) a także wykluczając możliwość podwyższenia emerytury z powodu inwalidztwa powstałego w związku ze służbą na rzecz tego państwa, osiągnął zakładany cel i należycie wyważył interes publiczny z interesem prywatnym. W tym stanie rzeczy art. 15c ust. 2 i 3 u.z.e. w zakresie, w jakim ma zastosowanie do wymiaru wysokości emerytury za okres służby w Policji po 1 sierpnia 1990 r., ograniczając jej wysokość do kwoty przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych i pomijając możliwość jej wzrostu z tytułu inwalidztwa powstałego w związku ze służbą w Policji, **jest niezgodny** z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3.4. Sąd Okręgowy w Warszawie przywołał jako wzorzec kontroli zasadę sprawiedliwości społecznej, wyrażoną w art. 2 Konstytucji, to jednak analiza uzasadnienia pytania prawnego prowadzi jednoznacznie do wniosku, iż pytający sąd dopatruje się naruszenia omawianej zasady jedynie w tym, że nie stanowi ona – jego zdaniem – usprawiedliwienia dla wprowadzenia w art. 15c ust. 2 i 3 u.z.e odstępstwa od zasady równości. Trybunału od lat utrzymuje stałą linię orzecznictwa dotyczącą relacji między art. 32 Konstytucji i zasadą sprawiedliwości społecznej wywodzoną z art. 2 Konstytucji. Trybunał stoi na stanowisku, że orzekania o naruszeniu zasady

sprawiedliwości społecznej jest zbędne „w sytuacji, gdy jako wzorce kontroli wskazywane są przepisy Konstytucji formułujące zasadę równości, a argumentacja przedstawiona na poparcie obu zarzutów się powtarza (jest zbieżna) lub podmiot inicjujący postępowanie przed TK nie powołał odrębnych, dodatkowych argumentów wskazujących na samoistne (tj. w oderwaniu od zasady równości) naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej” (zob. wyroki TK z: 18 grudnia 2008 r., sygn. akt P 16/07; 21 września 2009 r., sygn. akt P 46/08; 5 kwietnia 2011 r., sygn. akt P 6/10; 4 czerwca 2013 r., sygn. akt SK 49/12; 19 grudnia 2017 r., sygn. akt SK 10/16). Tym samym, mając na uwadze wnioski o orzeczenie, że art. 15c ust. 2 i 3 u.z.e. w zakresie, w jakim ma zastosowanie do wymiaru wysokości emerytury za okres służby w Policji po 1 sierpnia 1990 r., ograniczając jej wysokość do kwoty przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych i pomijając możliwość jej wzrostu z tytułu inwalidztwa powstałego w związku ze służbą w Policji, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji, postępowanie w odniesieniu do zasady sprawiedliwości społecznej jako wzorca kontroli powinno ulec umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4. Sąd pytający zarzuca niezgodność art. 15c ust. 1 pkt 1, art. 15c ust. 2 i 3 u.z.e. z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Sejm nie podziela tego stanowiska z następujących powodów.

Po pierwsze, art. 67 ust. 1 Konstytucji wyraża jedno z praw socjalnych – prawo do zabezpieczenia społecznego: „Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa”. Zdanie drugie art. 67 ust. 1 Konstytucji nie pozostawia wątpliwości, że z Konstytucji nie da się wyprowadzić prawa do konkretnej postaci świadczenia społecznego ani też w konkretnej wysokości .

Po drugie, w orzecznictwie TK utworzył sobie drogę pogląd, w myśl którego art. 67 ust. 1 Konstytucji gwarantuje jedynie minimalny zakres prawa do zabezpieczenia społecznego, odpowiadający konstytucyjnej istocie tego prawa. Ingerencja ustawodawcy w prawo do zabezpieczenia społecznego, jakkolwiek dopuszczalna na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji, to skądinąd nie może dotyczyć tej istoty.

Po trzecie, Sejm stoi na stanowisku, że zaskarżone przepisy znajdują podstawę aksjologiczną w preambule Konstytucji. Ustawa z 2016 r. jest wyrazem negatywnej oceny reżimu komunistycznego, „który nie mógłby funkcjonować w Polsce w latach 1944-1989 bez stojących na jego straży organów bezpieczeństwa” (sygn. akt K 6/09). Ustawodawca ustanowił przepisy, obniżające świadczenia emerytalne i rentowe funkcjonariuszy państwa totalitarnego, w celu zachowania zasady równości i sprawiedliwości społecznej (szerzej pkt V.1 pisma).

Po czwarte, przechodząc do rozpatrzenia zarzutu nadmiernej ingerencji w prawo do zabezpieczenia społecznego, Sejm stwierdza, że ustawodawca nie naruszył istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. Chociaż obniżenie świadczeń emerytalnych i rentowych jest znaczne, to jednak mieści się ono w ramach swobody ustawodawcy wyznaczonej Konstytucją. Do naruszenia art. 67 ust. 1 Konstytucji doszłoby w szczególności, gdyby ustawodawca odebrał im prawa emerytalne albo obniżył je do wysokości poniżej minimum socjalnego. Obniżając świadczenia emerytalne wskazanym grupom, ustawodawca jednocześnie nie tylko zagwarantował, że świadczenie emerytalne nie może być niższe od kwoty najniższej emerytury z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych (art. 18 ust. 2 u.z.e.), ale także zagwarantował prawo do ich waloryzacji.

Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 15c ust. 1 pkt 1, art. 15c ust. 2 i 3 u.z.e. nie narusza istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, a tym samym **jest zgodny** z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU
/-/ Marek Kuchciński