



Warszawa, 8 października 2020 r.

SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
Sygn. akt P 10/20  
BAS-WAK-1897/20

**Trybunał Konstytucyjny**

I. 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 (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego Sądu Okręgowego w Krakowie Wydział VII Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 13 grudnia 2019 r. (sygn. akt P 10/20), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

II. W wypadku nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania, wnoszę o stwierdzenie, że art. 22a ust. 1 i ust. 2, art. 13 ust. 1 pkt 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, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 723) **są zgodne** 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 26 sierpnia 2020 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezes Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (dalej: TK, Trybunał) w sprawie pytania prawnego Sądu Okręgowego w Krakowie (dalej: Sąd Okręgowy, sąd pytający, sąd) Wydział VII Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 13 grudnia 2019 r. (sygn. akt P 10/20). Przedmiotem kontroli jest: art. 22a ust. 1 i ust. 2, art. 13 ust. 1 pkt 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, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 723; dalej: u.z.e.)

Artykuł 13 ust. 1 pkt 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, Straży Marszałkowskiej, Służbie Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służbie Celnej, Służbie Celno-Skarbowej i w Służbie Więziennej traktuje się: 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.”

Artykuł 13b. 1 u.z.e. stanowi: „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 Wyszkożenia 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”.

Z kolei zaskarżony art. 22a ust. 1 u.z.e. przewiduje, że „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”. Natomiast art. 22a ust. 2 u.z.e. określa, że: „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”.

2. Stan prawny w sprawie kształtuje się następująco. 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.; nowelizacja z 2009 r.) dokonano obniżki świadczeń emerytalnych funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa (dalej: SB). Zmiany w u.z.e., dokonane nowelizacją z 2009 r., zostały poddane kontroli TK, który utrzymał domniemanie ich zgodności z Konstytucją (wyrok TK z 24 lutego 2010 r., sygn. akt K 6/09). W tej sprawie, sąd konstytucyjny badał obniżenie wskaźnika podstawy wymiaru emerytury z 2,6% na 0,7% z każdy rok służby w formacjach SB.

Zdaniem TK, „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». W wyroku tym sąd konstytucyjny dokonał charakterystyki reżimu komunistycznego, który odznaczał się następującymi cechami: 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. Ponadto sąd ustalił, że: po pierwsze, „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”. Po drugie, „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”.

W ocenie TK, 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”.

3. Ustawą 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. z 2016 r. poz. 2270; dalej: ustawa z 2016 r.) dokonano ponownej redukcji wysokości świadczeń emerytalnych funkcjonariuszy państwa totalitarnego. Objęła ona swoim zakresem także renty rodzinne i renty inwalidzkie.

4. Do kognicji sądów administracyjnych należy kontrola decyzji ministra właściwego do spraw wewnętrznych, który w trybie art. 8a u.z.e. może w szczególnie uzasadnionych przypadkach, w drodze decyzji, 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. W orzecznictwie NSA utworował sobie drogę pogląd, w myśl którego:



Po pierwsze, minister dysponuje uznaniem administracyjnym, ponieważ może zawiesić stosowanie przepisów obniżających emerytury i renty w szczególnie uzasadnionych przypadkach, które zostały dookreślone przez kryteria krótkotrwałej służby i rzetelnego wykonywania zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989 r., w szczególności z narażeniem zdrowia i życia (wyrok NSA z 13 grudnia 2019 r., sygn. akt I OSK 1464/19).

Po drugie, przesłanka „szczególnie uzasadnionych przypadków” nie może być utożsamiana z kryteriami „krótkotrwałej służby przed dniem 31 lipca 1990 r.” oraz „rzetelnego wykonywania zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989 r., w szczególności z narażeniem zdrowia i życia”. Z kolei kryteria te nie mogą być uznane za samoistne przesłanki (wyrok NSA z 13 grudnia 2019 r., sygn. akt I OSK 1464/19) i nie można ich traktować jako kryteriów, których spełnienie oznacza automatycznie i zawsze zaistnienie przesłanki szczególnie uzasadnionych przypadków (*ibidem*).

Po trzecie, niespełnienie jednego z powyższych kryteriów nie wyłącza „automatycznie spełnienia przesłanki «szczególnie uzasadnionych przypadków», lecz wymaga zbadania, czy służba określonej osoby, mimo że nie była «krótkotrwałą służbą przed dniem 31 lipca 1990 r.» bądź nie charakteryzowała się «rzetelnym wykonywaniem zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989 r., w szczególności z narażeniem zdrowia i życia», była służbą charakteryzującą się bezpośrednim zaangażowaniem w realizację zadań i funkcji państwa totalitarnego, czy też nie miała takiego charakteru, tj. była np. działalnością ograniczającą się do zwykłych, standardowych działań podejmowanych w służbie publicznej, tj. służbie na rzecz państwa jako takiego, a tym samym nie ma – z punktu widzenia aksjologicznych podstaw demokratycznego państwa prawnego – konotacji pejoratywnych” (wyrok NSA z 13 grudnia 2019 r., sygn. akt I OSK 1690/19).

Po czwarte, krótkotrwałość służby przed dniem 31 lipca 1990 r. powinna być oceniana w kontekście pełnego okres służby w organach Policji, Milicji i SB (wyrok NSA z 13 grudnia 2019 r., sygn. akt I OSK 1690/19; por. wyrok NSA z 13 grudnia 2019 r., sygn. akt I OSK 1569/19).

Po piąte, kryterium „rzetelnego wykonywania zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989 r., w szczególności z narażeniem zdrowia i życia” należy rozumieć w sposób przyjęty w języku polskim. „Działać rzetelnie to działać dokładnie, należycie, uczciwie [...], czyli innymi słowy w sposób, który powinien cechować

normalne wykonywanie obowiązków przez każdego człowieka. Nie ma podstaw do kwestionowania rzetelności wykonywania obowiązków, jeżeli brak dowodów na działanie nierzetelne, takich jak np. nagany czy inne przewidziane prawem sankcje negatywne będące reakcją na sposób działania określonej osoby” (wyrok NSA z 13 grudnia 2019 r., sygn. akt I OSK 1690/19; por. wyrok NSA z 13 grudnia 2019 r., sygn. akt I OSK 1569/19).

Po szóste, zwrot „w szczególności z narażeniem zdrowia i życia”, odnosi się do generalnego kryterium „rzetelnego wykonywania zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989 r.” Stanowi, jak przyjmuje NSA, dodatkowy „kwantyfikator oceny sposobu wykonywania służby po wskazanej dacie, ukierunkowując organ na szczególne uwzględnienie sytuacji, w których rzetelności w wykonywanej służbie towarzyszyło właśnie realnie istniejące zagrożenie życia i zdrowia – w związku z pełnionymi rzetelnie zadaniami i obowiązkami. Zwrot ten nie wyklucza natomiast w żadnym wypadku konieczności oceny rzetelności wykonywania zadań i obowiązków służbowych w przypadku niestwierdzenia okoliczności faktycznego narażania zdrowia i życia” (wyrok NSA z 13 grudnia 2019 r., sygn. akt I OSK 1690/19; por. wyrok NSA z 13 grudnia 2019 r., sygn. akt I OSK 1569/19).

5. Emerytury funkcjonariuszy państwa totalitarnego znalazły się na wokandzie Sądu Najwyższego. Do SN wpłynęło pytanie prawne Sądu Apelacyjnego w Białymstoku, obejmujące następujące zagadnienia: „1) Czy kryterium «pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa» określone w art. 13b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) wprowadzone ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz. U. z 2016 r., poz. 2270) zostaje spełnione w przypadku formalnej przynależności do służb w wymienionych w tym przepisie cywilnych i wojskowych instytucji i formacji w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r., potwierdzonej stosowną informacją Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu wydaną w trybie art. 13a ust. 1 ustawy, czy też kryterium to powinno być oceniane na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka służących reżimowi komunistycznemu? 2) W przypadku uznania, że kryterium formalnej przynależności do służb w wymienionych w tym przepisie cywilnych i wojskowych instytucji i formacji od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. jest wystarczające do przyjęcia spełnienia przesłanki z art. 13b ust. 1 ustawy, to czy

skutkuje ponownym obniżeniem świadczenia emerytalnego wobec funkcjonariusza organów bezpieczeństwa publicznego państwa, któremu w 2009 roku obniżono świadczenie emerytalne na podstawie art. 15b w związku z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...)?” Trzyosobowy skład orzekający Sądu Najwyższego przyjął, że tak ujęty problem orzecznicy jest istotny oraz poważny. Wobec tego powinien zostać rozstrzygnięty przez powiększony skład SN (postanowienie SN z 19 grudnia 2019 r., sygn. akt III UZP 11/19).

W dniu 16 września 2020 r., skład siedmioosobowy SN podjął uchwałę, w myśl której „kryterium «służby na rzecz totalitarnego państwa» określone w art. 13b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. [...] powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka” (uchwała SN z 16 września 2020 r., sygn. akt III UZP 1/20).

6. Stanowisko sądów powszechnych wobec stosowania przepisów ustawy z 2016 r. jest zróżnicowane i można wyróżnić trzy podejścia wobec obniżenia świadczeń emerytalno-rentowych. Pierwsze polega na zawieszeniu toczących się postępowań do czasu wydania rozstrzygnięcia przez TK w sprawie o sygn. akt P 4/18. Drugie sprowadza się oceny legalności decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno - Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, obniżających świadczenia emerytalno-rentowe i wykładni zaskarżonych przepisów w zgodzie z Konstytucją. Sądy badają, czy ubezpieczony (funkcjonariusz) pełnił służbę na rzecz państwa totalitarnego w znaczeniu materialnym, np. „Sąd Okręgowy doszedł do przekonania, że służba wnioskodawczynie w spornym okresie nie spełnia warunków uznania jej za służbę na rzecz państwa totalitarnego, a nadto zastosowanie wobec wnioskodawczynie przepisu art. 22a u.z.e. narusza konstytucyjne zasady ochrony praw nabytych, sprawiedliwości społecznej, zaufania obywatela do państwa i tworzonych przez nie prawa, prawa do ochrony dobrego imienia oraz zabezpieczenia społecznego. Wnioski te skutkowały odmową zastosowania wobec wnioskodawczynie przepisów sprzecznych z powołanymi normami Konstytucji RP, a w konsekwencji wydaniem przez Sąd Okręgowy w Rzeszowie wyroku zmieniającego na podstawie art. 477 14 §2 kpc zaskarżoną decyzję poprzez przyznanie [...] prawa do renty inwalidzkiej obliczonej z pominięciem

w/w przepisów ustawy zaopatrzeniowe” (zob. wyrok Sądu Okręgowego w Rzeszowie IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 5 listopada 2019 r., sygn. akt IV U 1588/19). Trzecie stanowisko opiera się na stosowaniu wykładni zaskarżonych przepisów w zgodzie z Kartą Praw Podstawowych, a konkretnie z zasadą niedyskryminacji: „Uznając zatem, iż Ustawa 2016 narusza prawa podstawowe Unii Europejskiej dekodowane z poziomu TUE oraz wspólnych tradycji UE oraz mając na względzie fakt, iż organ nie udowodnił w procesie aby odwołujący uczestniczył w praktykach bezprawia, odrzucając zbiorową odpowiedzialność obywateli za przeszłość i przyjmując, iż Sąd nie może być związany ustawodawczym wymiarem sprawiedliwości, Sąd zmienił zaskarżoną decyzję ustalając emeryturę na warunkach prawnych obowiązujących przed wydaniem zaskarżonej decyzji. Orzeczenie wydano w trybie art.477 § 2 KPC na podstawie art. 2 TUE, art. 3 TUE, art. 4 ust. 3 TUE, art. 6 TUE [...]” (wyrok Sądu Okręgowego w Częstochowie z 20 września 2019 r., sygn. akt IV U 826/19).

## **II. Stan faktyczny i zarzuty sądu pytającego**

1. Sąd pytający zarysował stan faktyczny sprawy w pytaniu prawnym. Do Sądu Okręgowego w Krakowie wpłynęło odwołanie byłego funkcjonariusza państwa totalitarnego (dalej: rencista, funkcjonariusz, ubezpieczony) od wydanej 9 czerwca 2017 r. decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie, nr ZER-KR-000004699/17/01. Ubezpieczony kwestionował wysokość renty inwalidzkiej, która została obniżona z 3052,79 zł. do 1000 zł. W tym miejscu należy dodać, że inwalidztwo ubezpieczonego, z którym wiąże się prawo do renty, powstało w związku ze służbą w organach bezpieczeństwa (wypadek w drodze do pracy). Służba ta zaś przebiegała następująco.

Funkcjonariusz został przyjęty do służby w 1980 r. i pełnił ją w Komendzie Wojewódzkiej MO w Krakowie na stanowisku inspektora Wydziału III-A SB. „Z dniem 7 grudnia 1981 r. odwołujący został mianowany na stanowisko inspektora w Wydziale V, a dnia 1 października 1982 r. został mianowany na stanowisko starszego inspektora w tymże Wydziale. Dnia 16 maja 1983 r. odwołującego mianowano funkcjonariuszem stałym. Dnia 16 maja 1984 r. został mianowany na stanowisko Kierownika Sekcji Wydziału V SB. Od 28 września 1981 r. odwołujący

pełnił służbę w stopniu starszego szeregowego Milicji Obywatelskiej, od 19 lipca 1982 r. w stopniu podporucznika MO, a od 17 września 1985 r. porucznika MO” (pytanie, s. 4).

Wojewódzka Komisja Lekarska (dalej: WKL) przy Zarządzie Zdrowia i Spraw Socjalnych WUSW w Krakowie uznała, że funkcjonariusz jest niezdolny do pełnienia służby w Milicji Obywatelskiej, a niezdolność pozostaje w związku z wypadkiem w służbie MO, tj. wypadkiem komunikacyjnym w drodze do pracy (orzeczenie z 8 grudnia 1987 r., nr 657/87). WKL orzekła wobec ubezpieczonego III grupę inwalidzką w związku ze służbą w Milicji Obywatelskiej oraz III grupę inwalidzką w związku z wypadkiem w służbie Milicji Obywatelskiej na okres dwóch lat. Ponadto WKL podała we wskazaniach, że rencista może wykonywać pracę za wyjątkiem prac ciężkich i prac w ruchu. Z dniem 15 kwietnia 1988 r. odwołujący został zwolniony ze służby. Następnie decyzją Szefa Wojewódzkiego Urzędu Spraw Wewnętrznych w Krakowie z 20 kwietnia 1989 r. przyznano mu milicyjną rentę inwalidzką (decyzja nr KRi-2787), której wysokość od 1 marca 2017 r. wyniosła 3052, 79 zł. (pytanie, s. 4).

Zakład Emerytalno-Rentowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych został poinformowany przez Instytut Pamięci Narodowej, że ubezpieczony od 16 maja 1980 r. do dnia 15 kwietnia 1988 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b u.z.e. Wobec tego Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego MSW wydał 9 czerwca 2017 r. decyzję, na podstawie której ustalono nową wysokość renty inwalidzkiej, która wyniosła 1 000 zł. (pytanie, s. 5).

2. Zdaniem sądu pytającego, zaskarżone przepisy są niezgodne z art. 2 (zasada ochrony praw nabytych, zasada zaufania obywatela do państwa i prawa, *ne bis in idem*, zasada sprawiedliwości), art. 30 (zasada godności człowieka), art. 32 ust. 1 i ust. 2 (zasada równości), art. 67 ust 1 (prawo do zabezpieczenia społecznego) w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji (zasada proporcjonalności), ponieważ ograniczają „wysokość renty inwalidzkiej mimo odpowiedniego okresu służby” (pytanie, s. 5).

3. Sąd Okręgowy zauważa, że: „Na mocy ustawy nowelizującej z dnia 16 grudnia 2016 r. ustawodawca wprowadził do porządku prawnego drugą już (po ustawie z dnia 23 stycznia 2009 r.) regulację, sprowadzającą się do obniżenia

rent i emerytur osobom, które pełniły służbę w organach bezpieczeństwa PRL. Ustawa nowelizująca definiując w dodanym do ustawy nowelizowanej art. 13b nowe pojęcie «służby na rzecz państwa totalitarnego», obniżyła także świadczenia rentowe tej grupie, do której przynależy odwołujący się [...]». I dalej, że: „W poprzedzających ustawę nowelizującą z dnia 16 grudnia 2016 r. rozwiązaniach przyjętych w 2009 r. obniżono wskaźnik wysokości podstawy wymiaru emerytury za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa do 1990 r. z 2,6% do 0,7%, co wynikało z przyjętego założenia, że te prawa zostały nabyte niesłusznie z punktu widzenia aktualnej oceny działalności tych instytucji, co miało służyć usunięciu niesprawiedliwości społecznej. Zarówno Trybunał Konstytucyjny (wyrok z 20 stycznia 2010 r., sygnatura akt K 6/09) jak i Europejski Trybunał Praw Człowieka uznały wówczas, że nowe rozwiązania nie nałożyły na tę grupę emerytów i rencistów nadmiernego obciążenia i dotyczyły jedynie praw nabytych niesłusznie, a więc nie można skutecznie kwestionować ich konstytucyjności”. W takim stanie prawnym, jak podnosi Sąd Okręgowy, „[...] zachodzi uzasadniona wątpliwość co do zgodności ustawy nowelizującej z dnia 16 grudnia 2016 r. - w tym w szczególności jej art. 1 - z wymienionymi w niniejszym pytaniu prawnym zasadami i normami konstytucyjnymi, co z kolei warunkuje niezgodność stanowiących podstawę prawną skarżonej decyzji art. 22a oraz art. 13 ust. 1 lit. 1c w związku z art. 13b ustawy emerytalnej w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z art. 2, art. 30, art. 32 ust. 1 i ust. 2, art. 67 ust 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP”.

Zdaniem sądu pytającego, niekonstytucyjny jest obowiązujący art. 22a ust. 3 ustawy, który przewiduje, że wysokość obniżonej emerytury nie może przekraczać przeciętnej wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. „Niezależnie zatem od stażu pracy, wysokości wynagrodzenia, zajmowanego stanowiska, wysokość świadczenia jest z góry ograniczona w oderwaniu od sytuacji prawnej i faktycznej konkretnej osoby. Mimo iż ustawa przewiduje obliczanie świadczenia rentowego obniżonego proporcjonalnie do okresu służby na rzecz totalitarnego państwa, to jednak regulacja ta ma charakter pozorny, z uwagi na to, że w dalszej części analizowanego przepisu zawiera mechanizm umożliwiający automatyczne spłaszczenie jego wysokości. Przewidziany w ustawie sposób obliczania świadczeń z tytułu zabezpieczenia społecznego wydaje się w ten

sposób naruszać konstytucyjną zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) oraz zasadę równości (art. 32 Konstytucji)”.

Zaskarżone przepisy godzą w zasadę podwójnego karania, jak podnosi sąd pytający, bowiem dwukrotnie ustawodawca obniżył wysokość świadczeń emerytalno-rentowych wypłacanych z zaopatrzenia emerytalnego: „Obecnie ustawa zmieniająca z dnia 16 grudnia 2016 r. ponownie godzi w tych funkcjonariuszy, nakładając na nich kolejną i znacznie obniżającą ich świadczenia sankcję. Takie działanie w ocenie Sądu Okręgowego może być uznane za naruszenie zasady *ne bis in idem*, która to zasada — jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i poglądów doktryny — zawiera zakaz podwójnego karania tej samej osoby za ten sam czyn nie tylko w odniesieniu do wymierzania kar za przestępstwo, lecz także przy stosowaniu innych środków represyjnych, w tym sankcji karnoadministracyjnych. W konsekwencji zdaniem Sądu Okręgowego wymaga oceny, czy tak ukształtowane przepisy ustawy nie naruszają art. 2 Konstytucji RP”.

Inny problem konstytucyjny, jaki dostrzega sąd pytający, dotyczy naruszenia zasady ochrony praw nabytych. Na jej treść składa się „zakaz arbitralnego znoszenia lub pozbawiania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom. Wskazany zakaz nie rozciąga się przy tym na prawa nabyte niesłusznie, niegodziwie, niesprawiedliwie. Nie mogą więc powoływać się na ochronę praw nabytych obywatele, którym odebrano niesprawiedliwie ustanowione przywileje (zob. Trybunału Konstytucyjnego z 10 kwietnia 2006 r., sygn. SK 30/04, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2010 r., sygn. akt K 6/09). Oceniając podstawę prawną zaskarżonej decyzji z punktu widzenia konstytucyjnego należy więc odpowiedzieć na pytanie, czy kwestionowane przepisy ograniczają lub odbierają prawa niesłusznie nabyte, czy też ingerują w sferę praw już słusznie nabytych. W wyroku z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, dotyczącym noweli z 2009 r., Trybunał Konstytucyjny uznał, że wprawdzie ustawodawca jest upoważniony do wprowadzenia regulacji obniżających świadczenia emerytalne za okres służby w organach bezpieczeństwa PRL, to może to uczynić jedynie w racjonalnie miarkowany sposób. Rozważania te można wprost odnieść również do świadczeń rentowych. W związku z tym budzi uzasadnioną wątpliwość w ocenie Sądu Okręgowego obniżenie podstawy wymiaru renty aż o 10% za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, gdyż zdaje się ono nie mieścić w tak określonych przez Trybunał Konstytucyjny ramach konstytucyjnych. Podkreślić trzeba, że Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu

wyroku z dnia 24 lutego 2010 r. K 6/09 uznał nowelizację z 2009 r. za wystarczającą i będącą tym minimum zabezpieczenia dla funkcjonariuszy pełniących przed 1 sierpnia 1990 r. służbę w organach służby bezpieczeństwa”.

Z kolei naruszenie prawa do zabezpieczenia społecznego sąd pytający uzasadnia w następujący sposób: „W konstytucyjnym prawie do zabezpieczenia społecznego mieści się prawo do zachowania realnej wartości słusznie nabytych świadczeń. Jest to indywidualne prawo podmiotowe. Tym bardziej mieści się więc w nim zakaz arbitralnego obniżania tych świadczeń, motywowanego jedynie względami politycznymi, naruszającego zasadę równości, zasadę ochrony praw nabytych i zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Obniżenie rent w sposób przyjęty w nowelizacji z dnia 16 grudnia 2016 r. budzi w ocenie Sądu Okręgowego uzasadnioną wątpliwość, gdy podda się je testowi proporcjonalności z art. 31 ust. 2 Konstytucji RP, gdyż zdaje się naruszać istotę prawa do zabezpieczenia społecznego. Na marginesie jedynie należy wskazać, że taka regulacja nie jest bezwzględnie konieczna w demokratycznym państwie i nie chroni wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP”.

### **III. Analiza formalna**

1. W myśl art. 193 Konstytucji, każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na to pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Pytanie prawne, aby mogło skutecznie zainicjować kontrolę konkretną, musi spełniać łącznie trzy przesłanki. Przesłanka podmiotowa oznacza, że z pytaniem prawnym może wystąpić jedynie sąd, rozumiany jako państwowy organ władzy sądowniczej. Przesłanka druga, zwana przedmiotową, polega na tym, iż podstawą pytania prawnego może być tylko zarzut niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją lub z innym aktem hierarchicznie wyższym, przy czym zastrzeżenia co do konstytucyjności tego aktu muszą być tak istotne, że zachodzi potrzeba ich wyjaśnienia przez Trybunał Konstytucyjny. Z kolei przesłanka trzecia, określona mianem funkcjonalnej, pozwala na wystąpienie z pytaniem prawnym tylko wtedy, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie w konkretnej sprawie sądowej (zob. np. wyrok TK z 2 grudnia 2008 r., sygn. akt P 48/07). Trybunał Konstytucyjny, przyjmując pytanie prawne



do rozpoznania, bada, czy jego wypowiedź dotycząca konstytucyjności przepisu będzie miała wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. W związku z tym, musi istnieć zależność między odpowiedzią na pytanie a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed sądem pytającym (zob. postanowienia TK z: 29 marca 2000 r., sygn. akt P 13/99; 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt P 14/99; 10 października 2000 r., sygn. akt P 10/00; 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03; 4 października 2010 r., sygn. akt P 12/08 oraz powoływana tam literatura przedmiotu).

2. Przesłanka funkcjonalna znajduje swoje rozwinięcie w treści art. 52 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.TK). W myśl tego przepisu pytanie prawne zawiera wyjaśnienie, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało przedstawione. Wymóg ten obowiązywał na gruncie uchylonej ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjny (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: u.o.TK z 1997 r.). W poprzednim stanie prawnym wymóg ten został poddany analizie TK, dla którego „dopełnienie nałożonego na sąd obowiązku wskazania, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą to pytanie zostało zadane, nie następuje przez powtórzenie ogólnej formuły ustawowej, ale wymaga wykazania, że *in casu* spełniony jest konstytucyjny warunek dopuszczalności pytania prawnego”. Ponadto, „nadmiernym formalizmem byłoby wymaganie, aby wypełnienie tego warunku następowało przez argumentację zawartą w wyodrębnionej redakcyjnie części pytania prawnego, co wynikałoby z wykładni językowej art. 32 ust. 1 i 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, nasuwającej wniosek, że wskazanie, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie prawne może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, nie jest elementem uzasadnienia, ale osobnym elementem formalnym pytania prawnego”. Nadto, „W rzeczywistości nie chodzi o uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją (lub powołanie dowodów na jego poparcie), ale o *sui generis* uzasadnienie dopuszczalności pytania prawnego”. Innymi słowy „Zdaniem Trybunału, na sądzie składającym pytanie prawne ciąży powinność stosownego do charakteru sprawy odrębnego wskazania, w jaki sposób rozstrzygnięcie sądu uległoby zmianie, gdyby określony przepis prawny utracił moc obowiązującą wskutek orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o jego niezgodności z Konstytucją” (wyroki TK z: 7 listopada

2005 r., sygn. akt P 20/04; 30 października 2006 r. sygn. akt P 10/06; postanowienie z 20 listopada 2008 r., sygn. akt P 18/08).

Przenosząc te ustalenia na grunt sprawy zawisłej przed TK, należy stwierdzić, iż Sąd Okręgowy w Krakowie, przedstawiając pytanie prawne, ograniczył się do wskazania, że „nie ma możliwości dokonania samodzielnej oceny zgodności lub niezgodności powoływanych przepisów ustawy z Konstytucją RP, w szczególności w sposób rozumiany jako odmowa zastosowania przepisu ustawy uznawanego przez stronę skarżącą za niezgodny z Konstytucją”. Zdaniem sądu, „Wykładnia odmienna i twierdzenia o dopuszczalności odmowy zastosowania przepisów ustawy nowelizującej przy samodzielnej ocenie niezgodności normy prawnej z Konstytucją byłyby zdaniem Sądu Okręgowego wprost sprzeczne z treścią art. 193 Konstytucji RP. Przepis ten stanowi bowiem, że każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Tym samym Sąd Okręgowy uznał za konieczne wystąpienie z niniejszym pytaniem prawnym, gdyż występują istotne i uzasadnione wątpliwości, co do zgodności wskazanych w pytaniu przepisów ustawy z powołanymi przepisami Konstytucji RP” (pytanie, s. 3). Powyższy fragment oraz dalsza treść pytania prawnego nie zwiera wyjaśnienia, w jaki sposób rozstrzygnięcie sądu uległoby zmianie, gdyby określony przepis prawny utracił moc w wyniku derogacji trybunalskiej. Sąd uzasadnia konieczność wystąpienia do TK tym, iż: po pierwsze, nie ma kompetencji do oceny konstytucyjności ustawy oraz po drugie, wykładnia przepisu nie może prowadzić do odmowy zastosowania ustawy. Wyrażenie zaś przez sąd pytający wątpliwości konstytucyjnych, a także ich uzasadnienie w postaci wskazania braku kompetencji do odmowy zastosowania zaskarżonych przepisów, nie jest równoznaczne ze spełnieniem ustawowej przesłanki pytania prawnego, o której mowa w art. 52 ust. 2 pkt 5 u.o.TK. Innymi słowy, sąd inicjujący pytanie nie wykazał, w jaki sposób rozstrzygnięcie sądu uległoby zmianie, gdyby określony przepis prawny utracił moc obowiązującą wskutek orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o jego niezgodności z Konstytucją.

Ponadto wątpliwości pytania prawnego zostały usunięte już w drodze prokonstytucyjnej wykładni zaskarżonego art. 13b u.e.z. dokonanej przez SN (uchwała SN z 16 września 2020 r., sygn. akt III UZP 1/20). W uzasadnieniu

postanowienia o przekazaniu zagadnienia prawnego do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi SN, wskazano: „Osobom, które pomiędzy 22 lipca 1944 r. a 31 lipca 1990 r. pełniły na rzecz totalitarnego państwa służbę, o której mowa w art. 13b i pozostawały w takiej służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., przysługują z budżetu państwa emerytury na zasadach określonych w art. 15c ww. ustawy, które nie naruszają karnistyczno-kryminalnej zasady *ne bis in idem* ani nie stanowią nieproporcjonalnego obniżenia wysokości poprzednio niesłusznie nabytych uprawnień zaopatrzeniowych” (postanowienie SN z 19 lutego 2020 r., sygn. akt III UZP 11/19). Z kolei w uchwale wydanej w składzie 7 sędziów, SN usunął wątpliwości, które pojawiały się w orzecznictwie sądów powszechnych i przyjął, że: „Kryterium «służby na rzecz państwa totalitarnego» określone w art. 13b ust. 1 [...] powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka” (uchwała SN z 16 września 2020 r., sygn. akt III UZP 1/20).

W tym stanie rzeczy, w dyspozycji sądu pytającego pozostają środki prawne, które pozwalają mu na rozstrzygnięcie zawisłej przed nim sprawy bez konieczności orzekania o niezgodności z Konstytucją zaskarżonych przepisów. Innymi słowy, uchwała SN zdezaktualizowała przesłankę formalną pytania. Ustalając relewantność pytania prawnego, „należy mieć na uwadze, że z reguły brak będzie podstaw do przyjęcia wystąpienia tej przesłanki wtedy, gdy rozstrzygnięcie sprawy jest możliwe bez uruchamiania instytucji pytań prawnych. Sytuacja taka wystąpi w szczególności, gdy istnieje możliwość usunięcia nasuwających się wątpliwości prawnych przez stosowną wykładnię budzącego zastrzeżenia aktu prawnego [...]” (zamiast wielu zob. postanowienie TK z 29 listopada 2001 r., sygn. akt P 8/01).

Wobec tego, Sejm wnosi o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3. Na wypadek, gdyby TK nie umorzył postępowania w całości, Sejm wskazuje inne problemy natury formalnej, które uniemożliwiają rozpatrzenie sprawy przez TK.

3.1. Sąd kwestionuje konstytucyjność ustawy z 2016 r. Przede wszystkim, podnosi naruszenie zasady *ne bis in idem*, której źródłem normatywnym jest art. 2

Konstytucji: „Obecnie ustawa zmieniająca z dnia 16 grudnia 2016 r. ponownie godzi w tych funkcjonariuszy, nakładając na nich kolejną i znacznie obniżającą ich świadczenia sankcję. Takie działanie w ocenie Sądu Okręgowego może być uznane za naruszenie zasady *ne bis in idem*, która to zasada - jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i poglądów doktryny - zawiera zakaz podwójnego karania tej samej osoby za ten sam czyn nie tylko w odniesieniu do wymierzania kar za przestępstwo lecz także przy stosowaniu innych środków represyjnych, w tym sankcji karno-administracyjnych. W konsekwencji zdaniem Sądu Okręgowego wymaga oceny, czy tak ukształtowane przepisy ustawy nie naruszają art. 2 Konstytucji RP” (pytanie, s. 7). Z powyższego wynika, że argumentem, uzasadniającym postawioną tezę o niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów, jest dwukrotne obniżenie świadczeń funkcjonariuszy SB. Pierwsze zostało dokonane ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r. Drugie obniżenie zaś przeprowadzono ustawą z 2016 r. Ten argument należy uznać za całkowicie bezzasadny w stanie faktycznym sprawy, ponieważ ustawa z 2009 r. wpłynęła na wysokość emerytur mundurowych i swoim zakresem nie objęła rent inwalidzkich wypłacanych z zaopatrzenia mundurowego, co stanowi przedmiot toczącego się postępowania przed Sądem Okręgowym. Sprawa zaś zawisła przed sądem pytającym wiąże się z wysokością świadczenia rentowego, które zostało zredukowane pierwszy raz zaskarżoną decyzją z 9 czerwca 2017 r., nr ZER-KR-000004699/17/01. W tym zakresie należy uznać, że przywołany wzorzec kontroli jest nieadekwatny treściowo. Tym samym art. 22a ust. 1 i ust. 2, art. 13 ust. 1 pkt 1c w związku z art. 13b u.z.e. **nie są niezgodne** zasadą *ne bis in idem*, wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

3.2. W świetle u.o.TK sąd pytający jest zobowiązany uzasadnić stawiane zarzuty. W *petitum* pytania, Sąd Okręgowy w Krakowie wskazuje, że zaskarżona regulacja jest niezgodna z zasadą godności człowieka. Uzasadnienie nie zawiera natomiast żadnych argumentów i dowodów, przemawiających na rzecz tak sformułowanego zarzutu. Z kolei uzasadnienie zarzutu naruszenia zasady równości i sprawiedliwości zostało ujęte w następujący sposób: „Wątpliwości konstytucyjne budzi aktualnie obowiązujący art. 22a ust. 3 ustawy, który stanowi, że wysokość obniżonej emerytury nie może przewyższać przeciętnej emerytury wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Niezależnie zatem od

stażu pracy, wysokości wynagrodzenia, zajmowanego stanowiska, wysokość świadczenia jest z góry ograniczona w oderwaniu od sytuacji prawnej i faktycznej konkretnej osoby. Mimo iż ustawa przewiduje obliczanie świadczenia rentowego obniżonego proporcjonalnie do okresu służby na rzecz totalitarnego państwa, to jednak regulacja ta ma charakter pozorny, z uwagi na to, że w dalszej części analizowanego przepisu zawiera mechanizm umożliwiający automatyczne spłaszczenie jego wysokości. Przewidziany w ustawie sposób obliczania świadczeń z tytułu zabezpieczenia społecznego wydaje się w ten sposób naruszać konstytucyjną zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) oraz zasadę równości (art. 32 Konstytucji)”. Analiza powyższego fragmentu uzasadnienia prowadzi do kilku istotnych dla sprawy wniosków. Po pierwsze, art. 22a ust. 3 u.z.e. nie miał zastosowania w sprawie powoda, ponieważ ukończył on służbę na rzecz państwa totalitarnego przed 1990 r. Zatem jego renta nie może być wyższa niż minimalna, co wyraźnie wynika z art. 22a ust. 2 u.z.e. A zatem przepis ten nie mógł stanowić podstawy normatywnej zaskarżonej decyzji (brak relewantności pytania prawnego). Po drugie, jak wynika z *petitum* postanowienia, sąd poddaje kontroli wyłącznie art. 22a ust. 1 i 2 u.z.e. Po trzecie, przytoczone uzasadnienie zarzutu nie czyni zadość obowiązkowi ustawowemu, przewidzianym art. 52 u.o.TK.

Obowiązki te nie mogą być traktowane powierzchownie. Ciężar dowodu spoczywa bowiem na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z Konstytucją i „dopóki nie powoła on konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. W przeciwnym razie [...] Trybunał przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej” (por. postanowienia TK z: 15 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 48/13; 22 lipca 2015 r., sygn. akt SK 20/14; 22 marca 2016 r., sygn. akt SK 35/14; 14 kwietnia 2016 r., sygn. akt SK 25/14). Innymi słowy, Trybunał Konstytucyjny nie może w imieniu sądu przedstawiać argumentacji „odpowiedniej do wyrażanych wątpliwości lub – wychodząc poza granice określone we wniosku – całkowicie modyfikować podstaw kontrolni”. W piśmie inicjującym postępowanie przed Trybunałem sąd powinien „wyraźnie określać zarzut niezgodności kwestionowanych przepisów z Konstytucją, w tym wskazywać przedmiot i zakres pytania, odpowiednie wzorce kontroli oraz mieścić należycie sformułowane uzasadnienie zarzutów [...]. W literaturze trafnie podnosi się, że „sąd powinien w uzasadnieniu pytania prawnego przedstawić proces myślowy, jaki doprowadził go do tezy (czy wątpliwości)

o niezgodności stosowanej normy z regulacją nadrzędną. Obejmuje to w szczególności dokonanie wykładni przepisów wskazanych jako przedmiot kontroli i wykładni przepisów wskazanych jako wzorzec kontroli, tj. ustalenie wynikających z nich norm prawnych, a następnie porównanie tych norm i wykazanie, że zachodzi między nimi niezgodność» (M. Wiącek, Pytanie prawne..., s. 312). Na sądzie pytającym spoczywa ciężar udowodnienia niezgodności przedmiotu zaskarżenia z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi” (zob. postanowienie TK z 8 lipca 2013 r., sygn. akt P 11/11; por. postanowienie TK z 22 czerwca 2015 r. sygn. akt P 68/14).

3.3. Sąd pytający nie uzasadnił należycie również zarzutu naruszenia praw słusznie nabytych. „Istotą ochrony praw nabytych jest zakaz arbitralnego znoszenia lub pozbawiania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom. Wskazany zakaz nie rozciąga się przy tym na prawa nabyte niesłusznie, niegodziwie, niesprawiedliwie. Nie mogą więc powoływać się na ochronę praw nabytych obywatele, którym odebrano niesprawiedliwie ustanowione przywileje (zob. Trybunału Konstytucyjnego z 10 kwietnia 2006 r., sygn. SK 30/04, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09). Oceniając podstawę prawną zaskarżonej decyzji z punktu widzenia konstytucyjnego należy więc odpowiedzieć na pytanie, czy kwestionowane przepisy ograniczają lub odbierają prawa niesłusznie nabyte, czy też ingerują w sferę praw już słusznie nabytych. W wyroku z dnia 24 lutego 2010 r. (sygn. akt K 6/09), dotyczącym noweli z 2009 r., Trybunał Konstytucyjny uznał, że wprowadzenie ustawodawca jest upoważniony do wprowadzenia regulacji obniżających świadczenia emerytalne za okres służby w organach bezpieczeństwa PRL, to może to uczynić jedynie w racjonalnie miarkowany sposób. Rozważania te można wprost odnieść również do świadczeń rentowych”. Wątpliwość Sądu Okręgowego budzi obniżenie podstawy wymiaru renty „aż o 10% za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, gdyż zdaje się ono nie mieścić w tak określonych przez Trybunał Konstytucyjny ramach konstytucyjnych. Podkreślić trzeba, że Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 24 lutego 2010 r. K 6/10 uznał nowelizację z 2009 r. za wystarczającą i będącą w tym minimum zabezpieczenia dla funkcjonariuszy pełniących przed 1 sierpnia 1990 r. służbę w organach służby bezpieczeństwa” (pytanie, s. 8). Na podstawie powyższej wypowiedzi sądu pytającego trudno jest ustalić na czym polega zarzut naruszenia zasady ochrony praw nabytych. Z jednej strony, sąd pytający dopuszcza bowiem

możliwość obniżenia wysokości renty inwalidzkiej w związku ze służbą na rzecz państwa totalitarnego, ponieważ zasada ta chroni tylko prawa słusznie nabyte. A renta za służbę na rzecz organów bezpieczeństwa PRL nie jest prawem słusznie nabytym. Z drugiej strony, kwestionuje mechanizm jej obniżenia, który nie daje się pogodzić z tą zasadą. W ocenie sądu, obniżenie o 10 % za każdy rok jest zbyt daleko idącym środkiem, zaś środkiem wystarczającym i proporcjonalnym było obniżenie dokonane ustawą z 2009 r. Trudno jest się ustosunkować do tak zrekonstruowanego zarzutu, który opiera się, jak się wydaje, na błędnym przekonaniu, że nowelizacja u.z.e. z 2009 r. objęła swoim zakresem rentę inwalidzką. Jeszcze raz należy podkreślić, że zakres ustawy z 2009 r. dotyczył jedynie świadczeń emerytalnych.

3.4. Mając na uwadze dotychczasową analizę formalnoprawną, Sejm podda ocenie problem, czy art. 22a ust. 1 i ust. 2, art. 13 ust. 1 pkt 1c w związku z art. 13b u.z.e. są zgodne z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

#### **IV. Wzorce kontroli**

1. 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 Konstytucji), zakazu naruszania istoty prawa i wolności (art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji) oraz zasady wyłączności ustawy (art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji).

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, niezbędną 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).

2. Sąd pytający jako wzorzec kontroli wskazuje 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 egzekwowalny 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 materialnoprawna**

1. Sąd pytający zarzuca naruszenie istoty prawa do zabezpieczenia społecznego przez zaskarżone art. 22a ust. 1 i ust. 2, art. 13 ust. 1 pkt 1c w związku z art. 13b u.z.e. W ocenie Sejmu, zarzut ten jest bezzasadny z następujących powodów.

2. Przede wszystkim, mechanizm obniżenia renty inwalidzkiej musi być oceniany w kontekście dwóch okoliczności. Po pierwsze, ustawodawca gwarantuje funkcjonariuszom pełniącym służbę na rzecz państwa totalitarnego świadczenia w wysokości minimalnej, którą w 2017 r. pobierało, jak wynika z danych statystycznych, 33,1% osób uznanych za niezdolne do pracy (J. Marzęcka, J. Mikke, *Emerytury i renty w 2017*, GUS, Warszawa 2018, s. 60). Z kolei renta socjalna z tytułu całkowitej niezdolności do pracy wynosiła 840 zł brutto w 2017 r. A po drugie, w kontekście przywoływanej już wielokrotnie uchwały SN z 16 września 2020 r., według której służba na rzecz państwa totalitarnego nie może być oceniana z punktu widzenia przynależności do jednej z formacji, o których mowa w art. 13b u.z.e., ale oceniana z punktu widzenia działań funkcjonariusza i jego aktywności na rzecz umacniania państwa totalitarnego. Tak więc ustawa nie obniżyła, w świetle

ukształtowanego już orzecznictwa sądowego, wszystkim funkcjonariuszom SB rent i emerytur do minimalnego poziomu.

Ponadto ustawodawca nie pozbawił rencistów prawa do emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Aktywność zawodowa rencisty, z którą wiąże się obowiązek składkowy, nie jest bowiem irrelevantna do nabycia prawa do emerytury w systemie powszechnego ubezpieczenia. Przepis art. 7 u.z.e. przewiduje, że w razie zbiegu prawa do emerytury lub renty przewidzianych w ustawie z prawem do emerytury lub renty albo do uposażenia w stanie spoczynku lub uposażenia rodzinnego przewidzianych w odrębnych przepisach wypłaca się świadczenie wyższe lub wybrane przez osobę uprawnioną, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Z kolei w myśl art. 95 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 53, ze zm.; dalej: u.e.r.) w razie zbiegu u jednej osoby prawa do kilku świadczeń przewidzianych w ustawie wypłaca się jedno z tych świadczeń – wyższe lub wybrane przez zainteresowanego. Zasada ta dotyczy zbiegu prawa do emerytury lub renty określonych w ustawie z prawem do świadczeń przewidzianych w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym osób, o których mowa w art. 2 ust. 2 u.e.r., z wyjątkiem przypadku, gdy emerytura policyjna została obliczona według zasad określonych w art.15a albo art.18e u.z.e. (art. 95 ust. 2 u.e.r.). W orzecznictwie SN utworzył sobie drogę pogląd, w myśl którego funkcjonariuszom Policji można ustalić prawo do emerytury powszechnej pod warunkiem niezaliczenia składkowych okresów ubezpieczenia cywilnego do obliczenia emerytury mundurowej (zob. wyroki SN z: 17 lutego 2010 r., sygn. akt II UZP 10/09; 3 lutego 2010 r., sygn. akt II UK 174/09). W razie zbiegu prawa do emerytury z prawem do renty inwalidzkiej „rozstrzyga się zgodnie z powszechnymi regułami ustawy o emeryturach i rentach z FUS i tzw. zasadą jednego świadczenia. Zasada ta, dotyczy również zbiegu prawa do emerytury lub renty określonych w ustawie z prawem do świadczeń przewidzianych w odrębnych przepisach z zakresu zabezpieczenia społecznego, niezależnie od ich ubezpieczeniowego czy też zaopatrzeniowego charakteru, z wyjątkami wskazanymi w art. 96 ustawy emerytalnej” (wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 6 lutego 2019 r., sygn. akt III AUa 936/18; wyrok SN z 8 maja 2012 r., sygn. akt II UK 237/11).

Jako *ultima ratio*, Sejm pragnie podnieść, że w orzecznictwie TK utworzył sobie drogę pogląd, w myśl którego „na naruszenie konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego można się powoływać w sytuacji, w której danemu

podmiotowi w ogóle nie przysługuje żadne świadczenie emerytalno-rentowe lub przysługuje ono w takiej wysokości, która faktycznie nie zapewnia ubezpieczonemu utrzymania na minimalnym poziomie. Treścią prawa do zabezpieczenia społecznego jest bowiem zagwarantowanie obywatelowi odpowiedniego poziomu życia w warunkach obniżonej zdolności zarobkowania, spowodowanej niezdolnością do pracy (zob. wyroki TK z: 12 lutego 2008 r., SK 82/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 3; 7 lutego 2006 r., SK 45/04, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 15; 11 grudnia 2006 r., SK 15/06, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 170; por. L. Garlicki, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, Wydawnictwo Sejmowe 1999-2007, teza 7 do art. 67)” (postanowienie TK z 16 maja 2011 r., sygn. akt Ts 240/10). Trybunał Konstytucyjny wyróżnia na gruncie art. 67 Konstytucji dwa zakresy normowania. Pierwszy z nich stanowi minimalny zakres prawa do zabezpieczenia społecznego (tzw. jądro konstytucyjnego uprawnienia), odpowiadający konstytucyjnej istocie tego prawa, który ustawodawca ma obowiązek zagwarantować. Drugi zaś składa się ze sfery uprawnień zagwarantowanych przez ustawę i wykraczających poza konstytucyjną istotę rozważanego prawa. „W pierwszym wypadku ustawodawca ma wyraźnie zawężony margines swobody przy wprowadzaniu zmian do systemu prawnego [...]. W drugim wypadku ustawodawca może – co do zasady – ograniczyć lub w skrajnym przypadku konieczności gospodarczej znieść uprawnienia wykraczające poza konstytucyjną istotę prawa do zabezpieczenia społecznego” (zamiast wielu wydany w pełnym składzie wyrok TK z 19 grudnia 2012 r., sygn. akt K 9/12). Z powyższego wynika, iż ochroną konstytucyjną objęty jest minimalny poziom zabezpieczenia społecznego, w „pozostałym zakresie mamy zaś do czynienia ze sferą objętą swobodą przysługującą organom władzy ustawodawczej, której kontrola nie mieści się w kompetencjach Trybunału Konstytucyjnego” (tak postanowienie TK z 14 lutego 2012 r., sygn. akt Ts 75/10; por. wyroki TK z: 12 września 2000 r., sygn. akt K 1/00; 4 grudnia 2000 r., sygn. akt K 9/00; 24 października 2005 r., sygn. akt P 13/04; 12 lutego 2008 r., sygn. akt SK 82/06).

Przenosząc te ustalenia na grunt sprawy zwisłej przed TK, należy stwierdzić, iż zarzut naruszenia istoty prawa do zabezpieczenia społecznego jest bezzasadny, ponieważ rencista po 7 latach służby w organach państwa totalitarnego otrzymuje rentę w minimalnej wysokości, którą pobiera ponad 30% osób dotkniętych niezdolnością do pracy w Polsce (dane na 2017 r.). Poza tym ustawodawca nie pozbawił go prawa do zabezpieczenia społecznego na wypadek osiągnięcia wieku

emerytalnego. Jako że funkcjonariusz urodził się w 1952 r. to osiągnął wiek emerytalny i może skorzystać z uprawnienia do świadczenia emerytalnego na podstawie u.e.r.

3. W tym stanie rzeczy, Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 22a ust. 1 i ust. 2, art. 13 ust. 1 pkt 1c w związku z art. 13b u.z.e. **są zgodne** z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU

W/Z

/-/ Ryszard Terlecki