



PK VIII TK 23.2018

P 4/18

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z pytaniem prawnym Sądu Okręgowego w Warszawie XIII Wydział Ubezpieczeń Społecznych, czy:

- a) art. 15c, art. 22a oraz art. 13 ust. 1 pkt lc w związku z art. 13b ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 708 ze zm.) w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy z 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) w związku z art. 2 powołanej ustawy z 16 grudnia 2016 r. są zgodne 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 – z uwagi na ukształtowanie regulacji ustawowej w sposób ograniczający wysokość emerytury i renty

mimo odpowiedniego okresu służby, w zakresie w jakim dokonano tą regulacją naruszenia zasady ochrony praw nabytych, zaufania obywatela do państwa prawa i stanowionego przez nie prawa, niedziałania prawa wstecz, powodującego nierówne traktowanie części funkcjonariuszy w porównaniu z tymi, którzy rozpoczęli służbę po raz pierwszy po dniu 11 września 1989 roku, skutkując ich dyskryminacją;

- b) 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) są zgodne z art. 2, art. 7, art. 95 ust. 1, art. 96 ust. 1, art. 104, art. 106, art. 109 ust. 1, art. 119, art. 120, art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP, z uwagi na sposób i tryb uchwalenia zaskarżonych przepisów oraz wątpliwości, czy spełnione zostały merytoryczne przesłanki do ich uchwalenia.

– na podstawie art. 42 pkt 7 i art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) –

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (aktualny tekst**

jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 288 ze zm.), dodany przez art. 1 pkt 6 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) – jest zgodny z art. 2 i art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

2) art. 15c ust. 2 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. powołanej w punkcie 1., dodany przez art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej z dnia 16 grudnia 2016 r. powołanej w punkcie 1. – jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;

3) art. 15c ust. 3 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. powołanej w punkcie 1., dodany przez art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej z dnia 16 grudnia 2016 r. powołanej w punkcie 1. – jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;

4) art. 22a ust. 3 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. powołanej w punkcie 1., dodany przez art. 1 pkt 7 ustawy zmieniającej z dnia 16 grudnia 2016 r. powołanej w punkcie 1. – jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;

5) art. 1 pkt 4, pkt 6-7 i art. 2 ustawy zmieniającej z dnia 16 grudnia 2016 r. powołanej w punkcie 1. – jest zgodny z art. 2 Konstytucji;

6) w pozostałym zakresie, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, postępowanie podlega umorzeniu, z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE

Sąd Okręgowy w Warszawie XIII Wydział Ubezpieczeń Społecznych (dalej: Sąd pytający lub Sąd), postanowieniem z dnia 24 stycznia 2018 r., sygn., przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu przytoczone na wstępie pytanie prawne.

Pytanie prawne zostało przedstawione w związku z postępowaniem w sprawie z odwołań A J. (dalej: Skarżąca) przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji o wysokość emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej.

Z dokonanych w tej sprawie ustaleń – przedstawionych w uzasadnieniu pytania prawnego – wynika, że od listopada 1978 r. do grudnia 1989 r. Skarżąca pełniła służbę w różnych terenowych jednostkach organizacyjnych Służby Bezpieczeństwa, przy czym w okresie od stycznia 1982 r. do sierpnia 1982 r. przebywała na urlopie , a od do grudnia 1989 r. pozostawała w dyspozycji Szefa Wojewódzkiego Urzędu Spraw Wewnętrznych w Łodzi. W 1990 r. A J. rozpoczęła służbę w Policji. W 2005 r. Skarżąca przeszła na emeryturę, między innymi w związku ze stanem zdrowia, który w dniu września 2005 r. uniemożliwił jej dalszą służbę. Nabyte w czasie służby w Policji schorzenia spowodowały przyznanie Skarżącej także prawa do policyjnej renty inwalidzkiej.

Decyzją z października 2005 r. (nr) Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: organ emerytalny) przyznał Skarżącej prawo do emerytury policyjnej od października 2005 r.

Decyzją z października 2005 r. (nr) organ emerytalny ustalił Skarżącej prawo do policyjnej renty inwalidzkiej .

Wyplata świadczenia została wstrzymana z uwagi na przyznanie prawa do emerytury.

Przysługująca Skarżącej emerytura, obliczona na podstawie art. 15 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania decyzji (ówczesny tekst jedn.: Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67 ze zm.; dalej: ustawa o emeryturach policyjnych lub u.z.e.f.), w wysokości: 40% podstawy wymiaru emerytury – za 15 lat służby i 2,6% podstawy wymiaru – za każdy dalszy rok tej służby, przekroczyła maksymalny próg – 75 % podstawy wymiaru – wskazany w art. 18 ust. 1 u.z.e.f. Uwzględniając stwierdzone u Skarżącej inwalidztwo pozostające w związku ze służbą, przyznana Skarżącej emeryturę ustalono w wysokości podstawy wymiaru, w kwocie złotych.

Decyzją o waloryzacji emerytury policyjnej, z 27 lutego 2017 r., Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji podwyższył emeryturę Skarżącej do kwoty złotych.

Po otrzymaniu informacji Instytutu Pamięci Narodowej z dnia marca 2017 r., o tym że Skarżąca w okresie od listopada 1978 r. do stycznia 1990 r. pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, decyzją z czerwca 2017 r., nr , organ emerytalny obniżył wskaźnik obliczania świadczenia emerytalnego Skarżącej do wysokości 0% podstawy wymiaru za każdy rok służby w okresie od listopada 1978 do stycznia 1990 r. i – stosując art. 15c u.z.e.f. – ustalił wysokość emerytury Skarżącej na kwotę złotych brutto.

Kolejną decyzją, z czerwca 2017 r., nr , organ emerytalny, na podstawie art. 22a u.z.e.f., ponownie ustalił wysokość policyjnej renty inwalidzkiej Skarżącej na kwotę złotych brutto. Z uwagi na posiadanie przez Skarżącą prawa do korzystniejszej emerytury, świadczenie rentowe nie jest wypłacane.

Odwołania od powyższych decyzji o ponownym ustaleniu wysokości emerytury policyjnej oraz policyjnej renty inwalidzkiej wniosła Skarżąca, domagając się zmiany zaskarżonych decyzji poprzez przyznanie świadczenia w dotychczasowej wysokości, wynikającej z ostatniej decyzji waloryzacyjnej.

Rozpoznając powyższe odwołania, Sąd Okręgowy w Warszawie powziął wątpliwość co do zgodności art. 15c, art. 22a oraz art. 13 ust. 1 lit. lc w związku z art. 13b ustawy o emeryturach policyjnych z art. 2, art. 30, art. 32 ust. 1 i ust. 2, art. 67 ust 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz zgodności 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 zmieniająca z 2016 r.) z art. 2, art. 7, art. 95 ust. 1, art. 96 ust. 1, art. 104, art. 106, art. 109 ust. 1, art. 119, art. 120, a także art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji.

W uzasadnieniu postanowienia z dnia 24 stycznia 2018 r. Sąd pytający podkreślił, że na mocy ustawy zmieniającej z 2016 r. ustawodawca wprowadził do porządku prawnego drugą już [po ustawie 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 nowelizująca z 2009 r.] regulację sprowadzającą się do obniżenia emerytur i rent osobom, które pełniły służbę w organach bezpieczeństwa PRL.

W ocenie Sądu, „mogą powstać 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. [K 6/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 15 – przyp. wł.] granice, naruszając istotę prawa do zabezpieczenia społecznego” (s. 9 postanowienia Sądu pytającego).

Według Sądu pytającego, wprowadzone w art. 15c ust. 3 u.z.e.f. ograniczenie maksymalnej wysokości emerytury funkcjonariuszom, którzy wypracowali ją również w okresie po 31 lipca 1990 r., w służbie niepodległej Polsce, świadczonej na takich samych zasadach, na jakich wypracowywali je po raz pierwszy funkcjonariusze przyjęci do służby po tej dacie, nie tylko narusza zasadę zaufania do państwa, ale „wydaje się mieć charakter represyjny i dyskryminacyjny” (s. 9 postanowienia Sądu pytającego). Zdaniem Sądu, „[e]merytury 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” (s. 9-10 postanowienia Sądu pytającego).

Zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa narusza też, w ocenie Sądu, art. 15c ust. 1 pkt 1 u.z.e.f., gdyż żadna inna regulacja z zakresu świadczeń emerytalno-rentowych nie przewiduje wskaźnika 0% podstawy wymiaru, który został ustanowiony w tym przepisie. Zdaniem Sądu, ustanowienie wskaźnika 0% podstawy wymiaru emerytury narusza przez to również zasadę równości wobec prawa i może stanowić „środek nadmierny

i nieusprawiedliwiony żadnymi okolicznościami” (s. 10 postanowienia Sądu pytającego).

Przepisy art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 3 ustawy o emeryturach policyjnych naruszają – w ocenie Sądu pytającego – zasady sprawiedliwości społecznej i równości (wynikające z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji), gdyż przewidziane w nim ograniczenie maksymalnej wysokości emerytury lub renty uniezależnia wysokość tych świadczeń od stażu pracy, wysokości otrzymywanego wynagrodzenia i zajmowanego stanowiska, co powoduje oderwanie wysokości świadczeń od sytuacji prawnej konkretnej osoby i stanowi zerwanie z dotychczasowymi zasadami systemu świadczeń społecznych.

Zasady sprawiedliwości społecznej i równości narusza również – w opinii Sądu – wynikająca z art. 15c ust. 2 u.z.e.f., regulacja wyłączająca stosowanie art. 15 ust. 4 ustawy o emeryturach policyjnych przewidującego podwyższenie emerytury o 15% podstawy wymiaru emerytowi, którego inwalidztwo pozostaje w związku ze służbą. Zdaniem Sądu, pozbawienie funkcjonariusza prawa do podwyższenia emerytury za uszczerbek na zdrowiu, skutkujący stwierdzeniem inwalidztwa, powstały w związku ze służbą pełnioną po 31 lipca 1990 r. tylko z tego powodu, że funkcjonariusz ten pozostawał w służbie także przed 1 sierpnia 1990 r., nie znajduje uzasadnienia w żadnych konstytucyjnych wartościach lub zasadach.

Według Sądu pytającego, „[p]odobnie ocenić należy jako budzące uzasadnione wątpliwości, co do oparcia o wartości i zasady konstytucyjne, a przez to ewentualnie sprzeczne z art. 2 Konstytucji RP, pozbawienie funkcjonariusza prawa do podwyższenia emerytury na podstawie art. 14 ustawy [o emeryturach policyjnych – przyp. wł.] – ponad wyznaczony w art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 3 [u.z.e.f. – przyp. wł.] limit” (s. 11 postanowienia Sądu pytającego).

Zaskarżone przepisy są też – zdaniem Sądu – sprzeczne „z zasadą równouprawnienia jednostek spełniających tożsame kryteria formalne do świadczeń z zabezpieczenia społecznego. 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” (*ibidem*).

Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Sąd pytający podkreślił, że istotą konstytucyjnej zasady ochrony praw nabytych jest zakaz arbitralnego znoszenia lub pozbawiania praw podmiotowych, z wyjątkiem praw nabytych niesłusznie.

Nawiązując następnie do wyroku z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09 (OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 15), w którym Trybunał Konstytucyjny uznał, iż obniżenie świadczeń emerytalnych za okres służby w organach bezpieczeństwa PRL nie naruszało konstytucyjnych standardów ochrony praw nabytych, Sąd stwierdził, że „[n]ie dotyczy to jednak okresów służby w III RP, w tym także niewynikających 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 Państwu Polskiemu po 1990 roku. Takie uprawnienia nie mogą bowiem być uznane za <przywileje emerytalne za okres służby w organach bezpieczeństwa Polski Ludowej>” (s. 12 postanowienia Sądu pytającego). Z kolei przyjęcie wskaźnika 0% za każdy rok służby do 31 lipca 1990 r. nie mieści się – w ocenie Sądu – w granicach dopuszczalnej ingerencji w nabyte niesłusznie prawa emerytalne określonych przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku K 6/09, gdyż nie spełnia wymogu obniżenia wysokości świadczenia „w racjonalnie miarkowany sposób” i nie może być uznane za „likwidację niesłusznie nabytych przywilejów”, skoro „przelicznik ten nijak się ma do przelicznika okresów składkowych w powszechnym systemie ubezpieczeniowym, gdzie w przypadku osób urodzonych przed 1 stycznia

1949 r., tj. korzystających z formuły zdefiniowanego świadczenia, wynosi 1,3% podstawy wymiaru za każdy rok składkowy, a także 0,7% podstawy wymiaru za każdy rok okresów nieskładkowych. Ustalenie przelicznika na poziomie 0,0% w stosunku do funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa wydaje się zbyt represyjne. Taka regulacja wydaje się również naruszać zasadę proporcjonalności pomiędzy zastosowanymi środkami, a celem, który ma być osiągnięty przez państwo” (s. 13 postanowienia Sądu pytającego).

Zdaniem Sądu pytającego, przysługujące funkcjonariuszom, którzy po pozytywnej weryfikacji pełnili służbę od sierpnia 1990 r., prawo do emerytury policyjnej, w tym prawo do podwyższenia emerytury o 15% podstawy wymiaru z tytułu inwalidztwa pozostającego w związku ze służbą (przewidziane w art. 15 ust. 4 u.z.e.f.), a także prawo do podwyższenia emerytury na podstawie art. 14 u.z.e.f. nie mogą być uznane za niesłusznie lub niesprawiedliwie nabyte, gdyż brak jest podstaw do dyskwalifikowania służby pełnionej po 31 lipca 1990 r. „Ustawa pozbawiła funkcjonariuszy służb III RP świadczeń, które nabyli oni słusznie w niepodległej Polsce, z narażeniem życia i zdrowia, w sposób przewidziany przepisami demokratycznie stanowionego prawa, często w sposób uzasadniający przyznanie im nagród, odznaczeń, czy awansów. Tym samym powoływana ustawa, obniżając prawa nabyte słusznie, sprawiedliwie, w demokratycznej Polsce i w służbie dla niej (a także poza tą służbą, w postaci okresów, o których mowa w art. 14 ustawy) może być postrzegana jako represyjno-odwetowa” (s. 14 postanowienia Sądu pytającego).

W ocenie Sądu, kwestionowane regulacje naruszają też zasadę *ne bis in idem*, wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

Uzasadniając ten zarzut, Sąd pytający stwierdził, że „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 wątpienia świadczy o tym, iż mimo ubezpieczeniowego charakteru sprawy, należy zastosować doń zasadę *ne bis in idem*” (s. 14 postanowienia Sądu pytającego). Według Sądu pytającego, „ustawa zmieniająca z 16 grudnia 2016 r. zdaje się stanowić ponowną represję wobec byłych funkcjonariuszy jednostek służb bezpieczeństwa państwa. 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 odmiennie 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*” (s. 16 postanowienia Sądu pytającego).

Uzasadniając zarzut naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji, Sąd pytający stwierdził, że „[w] przepisach ustawy [o emeryturach policyjnych – przyp. wł.], 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” (s. 17 postanowienia Sądu pytającego), ale nie rozróżnił w ramach tej grupy osób, które pełniły służbę wyłącznie „na rzecz totalitarnego państwa”, od osób, które zostały pozytywnie zweryfikowane i pełniły następnie służbę także na rzecz demokratycznego państwa.

Zdaniem Sądu, konstytucyjnie niedopuszczalne było „różnicowanie sytuacji funkcjonariuszy w zakresie nabywania przez nich uprawnień rentowych i emerytalnych począwszy od 1 sierpnia 1990 r., w oparciu o kryterium pełnienia przez część z nich służby także do 1990 roku. Każdy funkcjonariusz organów bezpieczeństwa PRL, który pozytywnie przeszedł weryfikację i został zatrudniony w nowo tworzonych służbach, powinien mieć za tę służbę w pełni gwarantowane, równe prawa z powołanymi do tych służb po raz pierwszy od 1 sierpnia 1990 r., w tym równe prawa do korzystania z ustalonych dla służb mundurowych zasad zabezpieczenia społecznego. Zasada ta ma pełne uzasadnienie w konstytucyjnej równości wobec prawa i znalazła odzwierciedlenie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09” (s. 17-18 postanowienia Sądu pytającego). Fakt pełnienia służby w organach bezpieczeństwa państwa w okresie przed 31 lipca 1990 r. nie powinien mieć – według Sądu – znaczenia dla uprawnień nabywanych od 1 sierpnia 1990r., gdyż funkcjonariusze, którzy pełnili wcześniej służbę w instytucjach i formacjach wymienionych w art. 13b u.z.e.f., podobnie jak pozostali funkcjonariusze, w tym okresie pełnili już „służbę dla III RP (...) z narażeniem bezpieczeństwa, zdrowia i życia” (s. 18 postanowienia Sądu pytającego). W ocenie Sądu, „[o]bie grupy funkcjonariuszy po 31 lipca 1990 r. (czy też po 11 września 1989 r.) charakteryzują się (...) 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” (*ibidem*).

Stwierdzenie naruszenia zasady równości pozwala – według Sądu – uznać, że doszło też do naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej.

W ocenie Sądu pytającego, zachodzą uzasadnione wątpliwości, czy poprzez ograniczenie maksymalnej wysokości emerytury funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę w instytucjach i formacjach wymienionych w art. 13b ustawy o emeryturach policyjnych, do miesięcznej kwoty przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, „mimo że począwszy od 1 sierpnia 1990 r. pełnili oni taką samą służbę, jak funkcjonariusze przyjęci do służby po raz pierwszy w tej dacie, bez względu na staż, stopnie i inne okoliczności temu towarzyszące, nie została pogwałcona zasada równości, a także zasada sprawiedliwości społecznej. Podobne wątpliwości dotyczą też wyłączenia stosowania art. 15 ust. 4 [u.z.e.f. – przyp. wł.], stanowiącego o podwyższeniu emerytury o 15% podstawy wymiaru emerytowi, którego inwalidztwo pozostaje w związku ze służbą. Uprawnienie do podwyższenia emerytury o 15% osoba ubezpieczona nabyła bowiem na równi i w taki sam sposób, jak funkcjonariusze przyjęci do służby po raz pierwszy 12 września 1989 r., zaś jej uszczerbek na zdrowiu nie jest mniej poważny i nie ma żadnego uzasadnienia dla wyłączenia zasady równości przy nabywaniu tego prawa” (s. 19 postanowienia Sądu pytającego).

Stwierdzając, że „[z]asady równości i niedyskryminacji mają szczególny związek z gwarancją godności człowieka (art. 30 Konstytucji RP)” (*ibidem*), Sąd podniósł, że ustawa zmieniająca z 2016 r. „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.” (*ibidem*).

Powołując się na wybrane orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Sąd pytający stwierdził, że „[w] konstytucyjnym prawie do zabezpieczenia społecznego mieści się prawo do zachowania realnej wartości 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 emerytur i rent w sposób przyjęty w nowelizacji z 16 grudnia 2016 r. budzi zatem wątpliwość gdy podda się je testowi proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, gdyż zdaje się naruszać istotę prawa do zabezpieczenia społecznego. Na marginesie jedynie należy wskazać, że taka regulacja nie jest konieczna w demokratycznym państwie i nie chroni jakichkolwiek wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP” (s. 21 postanowienia Sądu pytającego).

Według Sądu, „[n]owelizacja z grudnia 2016 roku pozbawia funkcjonariuszy prawa do emerytury i renty za okres (służby na rzecz totalitarnego państwa) sprzed 1 sierpnia 1990 r. i dodatkowo, przez art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 3, obniża prawo do emerytury i renty do średniego świadczenia wypłaconego przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Dzieje się tak, mimo że okresy nie uznane za służbę na rzecz totalitarnego państwa do 31 lipca 1990 roku lub okresy służby od 1 sierpnia 1990 roku, w przypadku innych funkcjonariuszy, przyznają prawo do emerytury i renty w wysokości 2,6% podstawy wymiaru – za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą, co jest podyktowane słusznie uzasadnionym interesem

społecznym oraz specyfiką służby, przez nikogo niekwestionowaną” (s. 21 postanowienia Sądu pytającego).

Sąd pytający podniósł też, że „ustawodawca w art. 15c i art. 22a wprowadza współczynniki i ograniczenia wysokości emerytur oraz rent niestosowane do jakichkolwiek innych grup ubezpieczonych, a dodatkowo pozbawia prawa do podwyższenia emerytury w związku z inwalidztwem nabytym w służbie dla Państwa Polskiego i jednocześnie ogranicza możliwość podwyższenia emerytury w związku z zatrudnieniem poza służbą i okolicznościami wymienionymi w art. 14 ust. 1 pkt 2, w praktyce ją wyłączając. O ile ustawa z 2009 roku dotyczyła więc w istocie specjalnych przywilejów emerytalnych, przysługujących funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa PRL w związku ze służbą w tych organach, obniżając je do wskaźnika spotykanego w powszechnym systemie emerytalnym, mogła więc być uznana za usprawiedliwioną i konstytucyjną, o tyle regulacja stanowiąca podstawę skarżonych decyzji dotyczy prawa do całego świadczenia emerytalnego, wypracowanego przez funkcjonariuszy w ciągu całego życia, także długo po 1990 r., obniżając je drastycznie, w sposób konstytucyjnie niedopuszczalny” (s. 22 postanowienia Sądu pytającego).

Kwestionowane regulacje naruszają, w ocenie Sądu, zakaz dyskryminacji poprzez „[w]yróżnianie spośród całej grupy funkcjonariuszy pełniących służbę od 1990 r. (czy też od 12 września 1989 r.) tych, którzy przed tą datą pełnili służbę w organach bezpieczeństwa i obniżanie ich emerytur nabywanych począwszy od 1990 r., a także pozbawianie ich prawa do podwyższenia emerytury w związku z inwalidztwem nabytym w służbie dla Państwa Polskiego, czy też bezpodstawne ograniczanie możliwości podwyższenia emerytury w związku z zatrudnieniem poza służbą i okolicznościami wymienionymi w art. 14 ust. 1 pkt 2 [u.z.e.f. – przyp. wł.]” (s. 23 postanowienia Sądu pytającego).

Zdaniem Sądu, „[z]astosowane kryterium w odniesieniu do praw nabywanych od 1990 roku jest bowiem nieracjonalne, nadmierne

i nieuzasadnione, jak też zdaje się łamać regułę, że za tę samą pracę (służbę) należą się te same świadczenia (przysługują te same uprawnienia). Wskazana grupa emerytów przez długie lata prowadziła aktywność zawodową, z którą związana była ekspektatywa prawa do przyszłej emerytury. Aktywność ta – z pewnością od 1990 r. – zasługiwała na pełną aprobatę społeczną. W związku z tym uzasadnione są jej oczekiwania, co do prawa do otrzymywania świadczeń po ukończeniu aktywności zawodowej ze świadczeń publicznych, które zastąpią utracone wynagrodzenie – na równi z innymi funkcjonariuszami pełniącymi tę samą służbę w tym samym czasie” (s. 23 postanowienia Sądu pytającego).

Zaskarżone regulacje stanowią, według Sądu, „swoistą represję (...). Tymczasem prawo zabezpieczenia społecznego (...) nie jest dziedziną, która ma za zadanie wprowadzać sankcje za działania nie mające związku z wystąpieniem ryzyka ubezpieczeniowego i niewynikające z warunków nabycia prawa do świadczenia. W tym aspekcie nowelizacja zdaje się mieć charakter represyjno-odwetowy, nieznajdujący ochrony w regulacjach konstytucyjnych. Represje te w stosunku do prawa do zabezpieczenia społecznego (polegające na całkowitym odebraniu prawa do zabezpieczenia emerytalnego za okres służby do 1990 r. oraz istotnym obniżeniu emerytur wypracowanych słusznie w III RP) są dalej idące i silniejsze aniżeli represje i sankcje stosowane wobec funkcjonariuszy, którym udowodniono popełnienie przestępstwa w związku ze służbą i którzy zostali na tej podstawie skazani prawomocnymi wyrokami sądów, a więc zdają się być niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawa” (s. 23 postanowienia Sądu pytającego).

Sąd podniósł również, że ustawa nowelizująca z 2016 r. narusza, wynikającą z zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasadę prawidłowej legislacji „w wymiarze formalnym” (s. 23-24 postanowienia Sądu pytającego).

W ocenie Sądu pytającego, nieprawidłowości w toku prac legislacyjnych nad ustawą zmieniającą z 2016 r. polegały na tym, że uchwalona ustawa różni się

zasadniczo od projektu przygotowanego przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, który był poddany wymaganym prawem konsultacjom. Sąd stwierdził też, że wystąpiła niezgodność uzasadnienia projektu ustawy z uchwalonym jej brzmieniem. Według Sądu, występują ponadto wątpliwości dotyczące kworum podczas obrad i przeprowadzonych głosowań i podania ich wyników w czasie trzeciego czytania w dniu 16 grudnia 2016 r., podczas tej części posiedzenia Sejmu, która miała miejsce w sali kolumnowej. O naruszeniu przepisane go trybu legislacyjnego świadczy także – zdaniem Sądu – naruszenie „praw posłów opozycji, polegające na uniemożliwieniu zgłaszania wniosków formalnych, a nawet wstępu do Sali Kolumnowej podczas obrad, jak też niejawni dla mediów i obywateli przebieg obrad” (s. 24 postanowienia Sądu pytającego).

Sąd wskazał, że „[o]dpowiedź udzielona przez Trybunał Konstytucyjny ma decydujące znaczenie dla rozstrzygnięcia zawisłego sporu sądowego dotyczącego odwołań (...) od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w Warszawie (...). Należy zauważyć, że w przedmiotowej sprawie na gruncie obowiązujących przepisów ustawowych nie jest możliwe uwzględnienie odwołań, gdyż (co nie kwestionowane przez odwołującą) decyzje są zgodne z kwestionowanymi przepisami ustaw. Tylko zaś stwierdzenie niekonstytucyjności przepisów, na podstawie których wydano zaskarżone decyzje i wskazanych w sentencji postanowienia, w zakresie określonym w pytaniu Sądu Okręgowego, a to może uczynić jedynie Trybunał Konstytucyjny, umożliwi ewentualne uwzględnienie odwołań i zmianę decyzji” (s. 24-25 postanowienia Sądu pytającego).

Merytoryczną ocenę zarzutów podniesionych przez Sąd pytający musi poprzedzić ustalenie, czy pytanie prawne spełnia wymagania, od których zależy dopuszczalność jego rozpoznania.

Zgodnie z art. 193 Konstytucji, „[k]ażdy 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”.

Z przepisu tego wynika, że „pytanie prawne musi spełniać trzy przesłanki: 1) przesłankę podmiotową, określającą podmiot uprawniony do zainicjowania postępowania; 2) przesłankę przedmiotową, definiującą przedmiot i wzorzec kontroli; 3) przesłankę funkcjonalną, wskazującą na związek pytania prawnego sądu z zawisłą przed tym sądem sprawą i zależność rozstrzygnięcia tej sprawy od orzeczenia TK. Spełnienie tych przesłanek warunkuje dopuszczalność wniesienia i merytorycznego rozpoznania pytania prawnego przez TK” (A. Mączyński, J. Podkowik, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 87-243*, red. M. Safjan i L. Bosek, wyd. C. H. Beck 2016 r., s.1253).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyjaśniał w swoim orzecznictwie znaczenie tych przesłanek dla postępowania przed Sądem Konstytucyjnym, wskazując, iż „[p]rzesłanka podmiotowa polega na tym, że z pytaniem prawnym do TK zwraca się sąd. Zgodnie z przesłanką przedmiotową, sąd może kwestionować przepis, normę lub akt normatywny, które muszą być zastosowane przez niego w toczącym się postępowaniu i na podstawie których wyda stosowne orzeczenie. Sąd nie może więc pytać ani o wykładnię przepisów, ani o kwestie związane ze stosowaniem prawa (...). Przedmiotem pytania prawnego mogą być zarówno przepisy prawa proceduralnego, wyrażające tryb danego postępowania, jak i przepisy prawa materialnego, na podstawie których możliwa jest ocena stanów faktycznych. Wreszcie mogą to być przepisy kompetencyjne i ustrojowe (...). Zgodnie z przesłanką funkcjonalną, musi istnieć związek między pytaniem prawnym a sprawą zawisłą przed sądem. Odpowiedź na pytanie prawne powinna być sądowi niezbędna do prawidłowego rozstrzygnięcia toczącej się przed nim sprawy, a zależność powinna być wskazana i uzasadniona przez sąd. Toteż pytający sąd musi dokładnie uzasadnić, dlaczego rozstrzygnięcie toczącej się przed nim sprawy nie jest możliwe bez wydania orzeczenia przez Trybunał

Konstytucyjny (...). Relewantność relacji między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy przez sąd nie wystarcza jednak, aby uznać pytanie prawne za dopuszczalne. Pytanie prawne jest bowiem instytucją, która opiera się na obiektywnie istniejącej potrzebie stwierdzenia, czy przepis, który podlega zastosowaniu w toczącej się przed sądem sprawie, jest zgodny z aktem normatywnym wyższego rzędu. Potrzeba ta musi być tego rodzaju, że sąd stawiający pytanie prawne nie mógłby rozstrzygnąć toczącej się przed nim sprawy bez wcześniejszej odpowiedzi na pytanie prawne” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 maja 2017 r., sygn. P 115/15, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 44, *vide* też – powołane tam orzecznictwo TK).

W odniesieniu do przesłanki funkcjonalnej „Trybunał Konstytucyjny wskazywał też, że zależność pomiędzy odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy ma określić przede wszystkim pytający sąd. Nie pozbawia to jednak Trybunału Konstytucyjnego możliwości kontroli prawidłowości stanowiska pytającego sądu w tej kwestii. Adresatem powołanych powyżej przepisów jest bowiem zarówno sąd zadający pytanie prawne, jak i Trybunał Konstytucyjny odpowiadający na to pytanie prawne” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 lutego 2014 r., sygn. P 31/13, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 16, *vide* też – powołane tam orzeczenia TK).

„Trybunał Konstytucyjny, będąc zobowiązanym do działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji), a co za tym idzie – badania z urzędu własnej właściwości w sprawie, jest w szczególności uprawniony do oceny, czy istotnie zgodność z Konstytucją przepisu wyrażającego normę prawną, którą zakwestionowano w pytaniu prawnym, jest zagadnieniem prawnie relewantnym dla rozstrzygnięcia sprawy toczącej się przed sądem. Założenie, że o tym, jaki przepis (norma) ma być przedmiotem pytania prawnego, decyduje wyłącznie sąd, który pytanie przedstawia, mogłoby prowadzić do obejścia art. 193 Konstytucji przez kierowanie do Trybunału pytań prawnych dotyczących kwestii, które nie mają bezpośredniego znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed sądem.

Wymieniony przepis Konstytucji wyklucza zatem inicjowanie przez sądy abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 2015 r., sygn. P 84/15, OTK ZU nr 6/A/2015, poz. 97, *vide* też – powołane tam orzeczenia TK).

Jednocześnie warunkiem skutecznego wniesienia pytania prawnego jest spełnienie warunków formalnych określonych w ustawie z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (aktualny tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: ustawa otpTK). W myśl art. 52 ust. 2 ustawy otpTK, pytanie prawne zawiera: 1) wskazanie sądu, przed którym toczy się postępowanie w sprawie, oraz oznaczenie sprawy; 2) wskazanie organu, który wydał kwestionowany akt normatywny; 3) określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części; 4) sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego oraz uzasadnienie tego zarzutu, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie; 5) wyjaśnienie, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało przedstawione.

W orzecznictwie konstytucyjnym (ukształtowanym na gruncie ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym [Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.], ale zachowującym aktualność) konsekwentnie podkreślano – również w kontekście pytań prawnych – rolę uzasadnienia pisma inicjującego postępowanie. Skoro kontrola hierarchicznej zgodności norm opiera się na domniemaniu ich konstytucyjności, to podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym jest zobligowany dostarczyć argumentów pozwalających obalić to domniemanie. Dopóki sąd nie powoła przekonujących motywów mających świadczyć o niezgodności kwestionowanego przepisu ze wskazanymi wzorcami kontroli, Trybunał musi uznawać ów przepis za zgodny z tymi wzorcami 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. Choć Trybunał Konstytucyjny jest zobowiązany do zbadania wszystkich okoliczności sprawy w celu wszechstronnego jej wyjaśnienia, nie będąc zarazem związanym wnioskami dowodowymi uczestników postępowania, to nie oznacza to przerzucenia przez podmiot inicjujący postępowanie ciężaru dowodu na Trybunał. Powyższa reguła postępowania może bowiem znaleźć zastosowanie dopiero wówczas, gdy ten podmiot wykazał należytą staranność, spełniając wszystkie ustawowe wymagania wynikające m.in. z art. 32 ustawy o TK z 1997 r. (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 kwietnia 2015 r., sygn. P 23/15, OTK ZU nr 4/A/2015, poz. 61).

W niniejszej sprawie spełniona została przesłanka podmiotowa, gdyż pytanie prawne zostało skierowane przez Sąd Okręgowy w Warszawie, przed którym toczy się postępowanie o wysokość emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej. Nie nasuwa też wątpliwości spełnienie przesłanki przedmiotowej, gdyż jako przedmiot kontroli wskazane zostały przepisy ustawowe, a jako wzorzec kontroli przepisy Konstytucji, a zatem przepisy znajdujące się wyżej w hierarchii aktów normatywnych.

Przesłanka funkcjonalna została natomiast spełniona tylko częściowo.

W pytaniu prawnym sformułowano zastrzeżenia wobec kwestionowanych przepisów w dwóch punktach. W punkcie pierwszym, oznaczonym literą „a”, wątpliwości konstytucyjne Sądu pytającego nasuwają art. 15c, art.22a oraz art. 13 ust. 1 pkt 1c w związku z art. 13b u.z.e.f., a w punkcie drugim, oznaczonym literą „b”, art. 1 i art. 2 ustawy zmieniającej z 2016 r.

Sprawa, w związku z którą Sąd skierował pytanie do Trybunału Konstytucyjnego, została zainicjowana wniesieniem odwołania od decyzji organu rentowego, a więc jest sprawą z zakresu ubezpieczeń społecznych. Zagadnienie przedmiotu rozpoznania i orzeczenia sądu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych w związku z wniesieniem odwołania od decyzji organu rentowego

„dotyczy oznaczenia zakresu żądanej ochrony prawnej i wiąże się z dyrektywą zakazu wyrokowania sądu co do przedmiotu, który nie był objęty żądaniem bądź też zasądzania ponad żądanie (art. 321 § 1 k.p.c.). W tej dziedzinie w orzecznictwie sądowym wypracowano stanowisko, że zakres i przedmiot rozpoznania sądowego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych wyznacza przedmiot decyzji organu rentowego i żądanie zgłoszone w odwołaniu wniesionym do sądu (...), gdyż sąd, rozpoznając odwołanie od decyzji organu rentowego, rozstrzyga o zasadności odwołania w granicach wyznaczonych zakresem samego odwołania oraz treścią zaskarżonej decyzji (...)” (*Kodeks postępowania cywilnego. Postępowanie odrębne w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. K. Antonów i A. Jabłoński, LEX 2014, teza 2 do art. 477⁹ k.p.c. oraz powołane tam orzecznictwo Sądu Najwyższego).

Z przedstawionego, w uzasadnieniu postanowienia o skierowaniu pytania prawnego, sporu prawnego pomiędzy emerytką policyjną a organem emerytalno-rentowym wynika, że przedmiotem postępowania jest ustalona ponownie wysokość emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej.

Tymczasem art. 1 ustawy zmieniającej z 2016 r. stanowi nie tylko o dodaniu lub zmianie tych przepisów ustawy o emeryturach policyjnych, które zostały powołane jako podstawa prawna zaskarżonych decyzji organu emerytalno-rentowego, ale również o uchyleniu, dodaniu lub zmianie innych regulacji, dotyczących między innymi renty rodzinnej, które nie będą mogły mieć znaczenia dla rozstrzygnięcia w sprawie, w związku z którą Sąd skierował pytanie prawne.

Tym samym brak jest związku funkcjonalnego pomiędzy całym art. 1 ustawy zmieniającej z 2016 r., którego dotyczą wątpliwości konstytucyjne Sądu podniesione w punkcie oznaczonym literą „b” pytania prawnego, a sprawą, w toku której skierowane zostało pytanie prawne. Związek taki można stwierdzić jedynie w zakresie: art. 1 pkt 4, pkt 6 i pkt 7.

W pozostałej części postępowanie winno natomiast podlegać umorzeniu, wobec niedopuszczalności orzekania.

W punkcie pierwszym *petitum*, oznaczonym literą „a”, zarzuty niezgodności z wymienionymi łącznie wzorcami kontroli – z art. 2, art. 30, art. 32 ust. 1 i ust. 2, art. 67 ust.1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji – zostały sformułowane wobec grupy przepisów ustawy o emeryturach policyjnych, przy czym Sąd nie odniósł podniesionych zastrzeżeń wobec konkretnych jednostek redakcyjnych art. 15c, art. 22a i art. 13b u.z.e.f. Ponadto, pomimo związkowego wskazania art. 13 ust. 1 pkt 1c z art. 13b u.z.e.f. i art. 2 ustawy zmieniającej z 2016 r., Sąd nie wyprowadził z nich normy, której treść normatywna wynikałaby z więcej niż jednego przepisu.

W związku z tym konieczne jest odpowiednie przyporządkowanie zarzutów i wzorców kontroli do poszczególnych zaskarżonych przepisów ustawy o emeryturach policyjnych. Jak bowiem wskazuje Trybunał Konstytucyjny, „[m]erytoryczne rozpoznanie sprawy uzależnione jest nie tylko od precyzyjnego oznaczenia przez wnioskodawców wzorców konstytucyjnych, ale i zgodnej z orzecznictwem konstytucyjnym ich interpretacji oraz odpowiedniego (adekwatnego) przyporządkowania do przedmiotu kontroli” (wyrok z dnia 28 listopada 2013 r., sygn. K 17/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 125).

Wymienione w punkcie „a” *petitum* pytania prawnego art. 15c i art. 22a ustawy o emeryturach policyjnych składają się z szeregu jednostek redakcyjnych. Z analizy treści pytania prawnego wynika, że pomimo zaskarżenia art. 15c i art. 22a u.z.e.f. w całości, Sąd pytający w istocie nie kwestionuje zgodności z Konstytucją regulacji zawartych w ust. 1 pkt 2 i ust. 4-10 art. 15c u.z.e.f. oraz ust. 1-2 i ust. 4-9 art. 22a u.z.e.f., a sformułowane zarzuty nie dotyczą zawartej w nich treści normatywnej. W uzasadnieniu pytania prawnego Sąd nie wskazał, na czym miałyby polegać niezgodność przepisów ust. 1 pkt 2 i ust. 4-10 art. 15c u.z.e.f. oraz ust. 1-2 i ust. 4-9 art. 22a u.z.e.f., ze wskazanymi wzorcami kontroli, i nie przedstawił żadnych dowodów na poparcie postawionego zarzutu w tym

zakresie. Uzasadnienie pytania prawnego nie zawiera też określenia, na czym miałyby polegać niezgodność art. 13 ust. 1 pkt 1c u.z.e.f. i powołanych z nim związkowo: art. 13b u.z.e.f. i art. 2 ustawy zmieniającej z 2016 r. z wzorcami kontroli wymienionymi w punkcie „a” *petitum*.

W tej sytuacji należy uznać, że w tej części pytanie prawne nie spełnia warunków określonych w art. 52 ust. 2 pkt 3 i pkt 4 ustawy otpTK, wobec czego zachodzi przesłanka niedopuszczalności orzekania w tym zakresie przez Trybunał Konstytucyjny.

Dalsza analiza pytania prawnego wskazuje, że, niezależnie od powyższego, pytanie nie spełnia ponadto wymagań formalnych w zakresie zarzutu niezgodności przepisów kwestionowanych w punkcie „a” *petitum* z art. 30 oraz art. 32 ust. 2 Konstytucji oraz zasadą „niedziałania prawa wstecz” (s. 2 postanowienia Sądu pytającego).

Podnosząc w *petitum*, że zaskarżone przepisy ustawy o emeryturach policyjnych są niezgodne z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą „niedziałania prawa wstecz”, Sąd nie określił, na czym polega zarzucana niezgodność, ani nie powołał żadnych argumentów potwierdzających ten zarzut.

W tej sytuacji należy stwierdzić, że pytanie prawne nie spełnia w tej części wymogów, określonych w art. 52 ust. 2 pkt 3 i pkt 4 ustawy otpTK.

W części uzasadnienia dotyczącej niezgodności przepisów kwestionowanych w punkcie „a” *petitum* z art. 30 Konstytucji Sąd, po przytoczeniu wybranego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, stwierdził, że ustawa nowelizująca z 2016 r. „[o]bniża (...) 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.” (s. 20 postanowienia Sądu pytającego). Poprzestając następnie na przytoczeniu fragmentu uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego K 6/09 (*op. cit.*), Sąd nie powiązał treści normatywnej poszczególnych kwestionowanych przepisów z powołanym wzorcem ani nie powołał adekwatnych argumentów mogących świadczyć o naruszeniu godności człowieka.

Braki te powodują, że również w tej części pytanie prawne nie spełnia wymagań określonych w art. 52 ust. 2 pkt 3 i pkt 4 ustawy otpTK, wobec czego zachodzi przesłanka niedopuszczalności orzekania w tym zakresie przez Trybunał Konstytucyjny.

Wnosząc o stwierdzenie niezgodności przepisów wymienionych w punkcie „a” *petitum* z art. 2, art. 30, art. 32 ust. 1 i ust. 2 oraz z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Sąd nie określił, na czym miałyby polegać sprzeczność kwestionowanych regulacji z art. 32 ust. 2 ustawy zasadniczej, ani nie powołał adekwatnych argumentów lub dowodów mogących uzasadniać ten zarzut.

Przewidziany w art. 32 ust. 2 Konstytucji zakaz dyskryminacji nie jest tożsamy z zakazem różnicowania sytuacji podmiotów prawa. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, dyskryminacja stanowi kwalifikowany przejaw nierównego traktowania wyrażający się w świadomym i celowym, a przy tym konstytucyjnie zabronionym, różnicowaniu przez prawodawcę podmiotów prawa wyłącznie przez wzgląd na ich indywidualne cechy osobowe bądź różnicowaniu z innymi – dających się ujawnić w toku wykładni – pobudek (celów), zasługujących na szczególne potępienie (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 2017 r., sygn. K 16/15, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 49; *vide* także – powołane tam orzecznictwo). „Twierdzenie, że prawodawca naruszył zakaz dyskryminacji, wymaga zatem przedstawienia innych argumentów niż twierdzenie, że naruszono nakaz równego traktowania podmiotów podobnych. Aby dowieść naruszenia art. 32 ust. 2 Konstytucji, należy wykazać w szczególności, że:

a) różnicowanie opiera się na indywidualnej osobowej cesze adresata normy oraz
b) wprowadzone kryterium różnicowania jest zakazane konstytucyjnie” (postanowienie pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 lipca 2015 r., sygn. SK 20/14, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 115).

W niniejszej sprawie Sąd nie powołał argumentów dotyczących bezwzględnie niedopuszczalnego konstytucyjnie kryterium różnicującego, na podstawie którego dochodziłoby do dyskryminacji, poprzestając na stwierdzeniu, że „[w]yróżnianie spośród całej grupy funkcjonariuszy pełniących służbę od 1990 r. (czy też od 12 września 1989 r.) tych, którzy przed tą datą pełnili służbę w organach bezpieczeństwa i obniżanie ich emerytur nabywanych począwszy od 1990 r., a także pozbawianie ich prawa do podwyższenia emerytury w związku z inwalidztwem nabytym w służbie dla Państwa Polskiego, czy też bezpodstawne ograniczanie możliwości podwyższenia emerytury w związku z zatrudnieniem poza służbą i okolicznościami wymienionymi w art. 14 ust. 1 pkt 2 zdaje się naruszać zakaz dyskryminacji” (s. 23 postanowienia Sądu pytającego).

Taka argumentacja, dotycząca w istocie niezasadnego odmiennego traktowania podmiotów podobnych, nie może zostać uznana za spełniającą, określony w art. 52 ust. 2 pkt 4 ustawy otpTK, wymóg uzasadnienia zarzutu, gdyż całkowicie pomija przyjęte w utrwalonym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego rozumienie przepisu art. 32 ust. 2 Konstytucji. Tego rodzaju brak formalny uniemożliwia merytoryczne rozpoznanie pytania prawnego i wskazuje na niedopuszczalność wydania wyroku w tym zakresie (*vide* – powołane wcześniej orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o sygn.: K 16/15, *op. cit.* i SK 20/14, *op. cit.* oraz wyrok z dnia 11 grudnia 2018 r., sygn. P 133/15, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 77).

Wymogów formalnych, określonych w art. 52 ust. 2 pkt 4 ustawy otpTK, nie spełnia również, sformułowany w uzasadnieniu pytania prawnego, zarzut naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej, wynikającej z art. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że „zasada sprawiedliwości społecznej jest ogólniejsza i zdecydowanie bogatsza w treść od zasady równości. Z jednej bowiem strony wyznacza obowiązki o charakterze formalnym, nakazując równe traktowanie podmiotów równych oraz zakazując równego traktowania podmiotów nierównych (...), z drugiej zaś strony kreuje obowiązki o charakterze materialnym, sprowadzające się do nakazu realizacji i ochrony szeregu wartości konstytucyjnych, w tym solidarności społecznej czy bezpieczeństwa socjalnego (...). (...) w zakresie obowiązków o charakterze formalnym, czyli nakazu równego traktowania równych, zasada sprawiedliwości społecznej pokrywa się z zasadą równości, będącą jej konkretyzacją” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 2017 r., sygn. K 16/15, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 49; *vide* też – powołane tam wcześniejsze orzecznictwo).

„W orzecznictwie Trybunału utrwalił się pogląd o zbędności orzekania o naruszeniu zasady sprawiedliwości społecznej wyrażonej w art. 2 Konstytucji w sytuacji, gdy jako wzorzec kontroli wskazywany jest art. 32 Konstytucji proklamujący zasadę równości, a argumentacja przedstawiona na poparcie obu zarzutów jest zbieżna lub podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem nie powołuje odrębnych argumentów wskazujących na samoistne (tj. w oderwaniu od zasady równości) naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej (...). Wskazane ujęcie relacji pomiędzy art. 2 i art. 32 Konstytucji, jako wzorcami kontroli, odzwierciedla generalną zasadę orzeczniczą, zgodnie z którą odwoływanie się do ogólnych wzorców konstytucyjnych jest uzasadnione tylko wówczas, jeśli nie istnieją szczegółowe normy konstytucyjne, ściślej wiążące się z kontrolowaną regulacją” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 kwietnia 2011 r., sygn. P 6/10, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 19; *vide* też – powołane tam orzecznictwo).

W niniejszej sprawie Sąd nie tylko nie powołał odrębnych argumentów wskazujących na samoistne, w oderwaniu od zasady równości, naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej, ale nawet nie określił, na czym miało polegać

naruszenie tej zasady. Tym samym nie został spełniony jeden z koniecznych warunków merytorycznego rozpoznania pytania prawnego w tym zakresie.

W uzasadnieniu pytania prawnego Sąd sformułował też zarzut naruszenia, przez przepisy wymienione w punkcie „a” *petitum*, zasady *ne bis in idem*.

„W Konstytucji nie ma wprost wyrażonej zasady *ne bis in idem*. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada ta wyprowadzana jest przede wszystkim z art. 2, rzadziej z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Trybunał wielokrotnie stwierdzał, że zasada *ne bis in idem* należy do fundamentalnych zasad prawa karnego i jest elementem zasady państwa prawnego. Trybunał wyraził także pogląd, że zagwarantowanie rzetelnej i sprawiedliwej procedury sądowej, o której mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji, wiąże się m.in. z zakazem dwukrotnego stosowania sankcji wobec tego samego podmiotu za ten sam czyn. Zasada *ne bis in idem* ma dwa aspekty, pierwszy – proceduralny, który wyraża się w zakazie wszczynania i prowadzenia postępowań w sprawach karnych dotyczących tej samej osoby i tego samego czynu zagrożonego karą, drugi – zakazie podwójnego (wielokrotnego) karania w sprawach karnych dotyczących tej samej osoby i tego samego czynu zagrożonego karą. (...) Treścią konstytucyjnej zasady *ne bis in idem* jest zakaz ponownego sądenia lub karania w sprawach karnych dotyczących tej samej osoby i tego samego czynu zagrożonego karą” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 grudnia 2016 r., sygn. K 45/14, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 99).

Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie podkreślał, iż „[w] orzecznictwie ugruntowało się jednocześnie szerokie rozumienie zasady *ne bis in idem* (...). Trybunał przyjmuje, że zakaz podwójnego (wielokrotnego) karania obejmuje nie tylko sprawy i postępowania uznane za karne przez ustawy zwykłe (prawo karne *sensu stricto*), lecz także sprawy i postępowania niemające formalnie karnoprawnego charakteru, o ile wiążą się ze stosowaniem środków w istocie represyjnych (prawo karne *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 Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 2017 r., sygn. P 124/15, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 50).

Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że „procedura weryfikacji, czy określone przepisy naruszają zasadę *ne bis in idem* z punktu widzenia zakazu dwukrotnego (wielokrotnego) pociągania do odpowiedzialności karnej za to samo zachowanie, powinna przebiegać dwuetapowo. Po pierwsze, należy ustalić, czy określone środki przewidziane przez ustawodawcę jako reakcja na określone zachowanie jednostki mają charakter represyjny. Po drugie, jeżeli dwa lub więcej środków mają taki charakter, konieczna jest weryfikacja, 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 Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r., sygn. P 50/13, OTK ZU nr 9/A/2014, poz. 103).

Aby ustalić, czy określony rodzaj odpowiedzialności ma charakter represyjny, istotne jest stwierdzenie, czy charakter norm regulujących określony rodzaj odpowiedzialności jest taki, że istnieje konieczność zastosowania do tejże odpowiedzialności gwarancji konstytucyjnych dotyczących odpowiedzialności karnej. Zasadnicze znaczenie w tym zakresie pełni funkcja określonych środków prawnych, a także stosowanie tychże środków na podstawie indywidualnej, jednostkowej winy sprawcy. Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że „dla określenia charakteru konkretnej instytucji prawnej istotne znaczenie ma nie sama jej nazwa, lecz treść, którą ustawodawca z nią wiąże” (wyrok z dnia 10 grudnia 2002 r., sygn. P 6/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 91). W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że przez przepisy represyjne należy rozumieć nie tylko

przepisy karne *sensu stricto*, ale wszystkie przepisy o charakterze represyjnym, a więc te, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 listopada 2010 r., sygn. P 29/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 104).

W niniejszej sprawie nie ulega wątpliwości, że zaskarżone przepisy ustawy o emeryturach policyjnych ani nie dotyczą odpowiedzialności karnej, ani nie są przepisami karnymi, nie odwołują się też do zasad odpowiedzialności karnej. Jak bowiem stwierdził Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się do podobnego zarzutu w sprawie K 6/09, „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 (...) funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polski Ludowej” (*op. cit.*). Nie każda regulacja ustanawiająca niekorzystne rozwiązania, stanowiące określoną dolegliwość dla ich adresata, jest regulacją o charakterze karnym.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że wywodzona z art. 2 Konstytucji zasada *ne bis in idem* nie stanowi adekwatnego wzorca kontroli kwestionowanych przepisów ustawy o emeryturach policyjnych. Tym samym zarzut naruszenia tej zasady nie może być w niniejszej sprawie przedmiotem merytorycznego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny.

Z analizy pytania prawnego wynika też, że – pomimo powołania w punkcie „a” *petitum*, jako jednego ze wzorców kontroli, art. 32 ust. 1 Konstytucji – Sąd nie określił w uzasadnieniu, na czym miałyby polegać niezgodność z tym wzorcem kwestionowanego art. 15c ust. 1 pkt 1 u.z.e.f., ani nie powołał żadnych argumentów lub dowodów na poparcie tego zarzutu.

W związku z tym należy stwierdzić, że pytanie prawne także w tej części nie spełnia wymogów, określonych w art. 52 ust. 2 pkt 3 i pkt 4 ustawy otpTK.

Takimi samymi brakami obarczone są również, podniesione w punkcie „b” *petitum*, zarzuty naruszenia w toku uchwalania ustawy zmieniającej z 2016 r.

przepisów: art. 7, art. 95 ust. 1, art. 96 ust. 1, art. 104, art. 106, art. 109 ust. 1, art. 119, art. 120 oraz art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji.

Również w tym zakresie Sąd nie określił, na czym miałyby polegać niezgodność trybu ustawodawczego z tymi wzorcami, i nie powiązał podniesionych wątpliwości, dotyczących przebiegu prac ustawodawczych, z którymkolwiek z konkretnie wskazanych wzorców kontroli ani nie powołał adekwatnych argumentów w tym względzie lub dowodów potwierdzających wystąpienie nieprawidłowości dotyczących między innymi braku kworum.

W tej sytuacji należy stwierdzić, że pytanie prawne również w tej części nie spełnia wymogów, określonych w art. 52 ust. 2 pkt 3 i pkt 4 ustawy otpTK, wobec czego zachodzi przesłanka niedopuszczalności orzekania w tym zakresie przez Trybunał Konstytucyjny.

Uwzględniając opisane powyżej braki formalne pytania prawnego, należy uznać, że postępowanie w tym zakresie winno podlegać umorzeniu, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Spośród wątpliwości przedstawionych w pytaniu prawnym Sądu należy w pierwszej kolejności odnieść się do zarzutu niedochowania trybu ustawodawczego, sformułowanego w punkcie „b” postanowienia Sądu pytającego. „Naruszenie formalnych, konstytucyjnych wymogów odnoszących się do stanowienia ustaw może bowiem stanowić samodzielną i wystarczającą podstawę stwierdzenia niekonstytucyjności ustawy” (wydany w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego wyrok z dnia 11 marca 2015 r., sygn. P 4/14, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 30).

W niniejszej sprawie Sąd powiązał zastrzeżenia wobec trybu ustanowienia kwestionowanych przepisów z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą prawidłowej legislacji, powiązaną z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Art. 2 Konstytucji stanowi: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.”.

Przepis ten wyraża trzy odrębne zasady konstytucyjne: państwa demokratycznego, państwa prawnego i państwa sprawiedliwości społecznej. Zasady te są ze sobą ściśle powiązane funkcjonalnie oraz treściowo. Powiązanie to polega przede wszystkim na tym, że zasady te treściowo nie mają w pełni rozłącznego charakteru. W ujęciu art. 2 Konstytucji RP warunkiem koniecznym funkcjonowania państwa prawnego jest jego demokratyczny charakter oraz realizacja zasad sprawiedliwości społecznej. Zasada państwa prawnego mieści w sobie ponadto wiele zasad szczegółowych, które mają wpływ na rozumienie zasady państwa demokratycznego i sprawiedliwości społecznej (*vide* – P. Tuleja, uwaga 1 do art. 2, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1-86*, red. M. Safjan i L. Bosek, wyd. C. H. Beck, 2016 r., s. 217).

„Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, istota tej zasady sprowadza się do nakazu takiego stanowienia i stosowania prawa, by obywatel mógł układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na skutki prawne, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2006 r., sygn. K 23/03, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 8; *vide* również – powołane tam orzecznictwo). „W świetle bogatego orzecznictwa konstytucyjnego z zasady lojalności, która zakazuje m.in. formułowania obietnic bez pokrycia oraz nieuzasadnionej konstytucyjnie zmiany <reguł gry>, wynikają przede wszystkim: a) ochrona praw nabytych i ekspektatyw, b) uwzględnianie interesów w toku, c) generalny zakaz retroakcji oraz d) wymóg odpowiedniej *vacatio legis*” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 maja 2011 r., sygn. K 20/09, *op. cit.*; *vide* też wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2019 r., sygn. P 20/16, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 11).

Zasada prawidłowej (poprawnej, właściwej) legislacji rozumiana jest jako system „ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących, jak należy dokonywać zmian prawa w państwie prawnym” (W. Sokolewicz, M. Zubik, uwaga 40 do art. 2, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, 2016 r., s. 144 oraz powołana tam literatura). „Zasada poprawnej legislacji (...) zawiera w sobie w szczególności wymóg określoności prawa oraz nakaz dochowania odpowiedniego trybu jego stanowienia” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 maja 2011 r., sygn. K 20/09, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 35 oraz powołane tam orzecznictwo i literatura).

Rozważając relacje zachodzące pomiędzy zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa a zasadą prawidłowej legislacji, Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z dnia 14 listopada 2018 r., sygn. Kp 1/18, stwierdził, że „[f]unkcjonalne powiązanie pomiędzy zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą poprawnej legislacji nie zawsze pozwala na przeprowadzenie wyraźnej demarkacji pomiędzy nimi. Pozostają one ze sobą w relacji zakresowej nadrzędności, a zasada poprawnej legislacji mieści się w zasadzie zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, co oznacza, że naruszenie zasady poprawnej legislacji narusza każdorazowo także zaufanie obywatela do państwa, natomiast nie każde naruszenie zasady zaufania obywatela dokonuje się na drodze naruszenia zasad poprawnej legislacji” (OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 4).

Trybunał Konstytucyjny wskazywał też, że „[o] ile w wypadku kontroli materialnej orzekanie przez TK o zgodności ustawy z Konstytucją polega na porównaniu treści normy kwestionowanej i normy stanowiącej wzorzec kontroli oraz ustaleniu relacji zgodności lub niezgodności, w jakiej obie te normy pozostają, o tyle w wypadku kontroli proceduralnej jej przedmiotem staje się czynność prawodawcza, punktem odniesienia zaś – reguły, które wyznaczają sposób jej dokonania. Reguły te mogą być zawarte w różnych aktach prawnych.

Jeśli chodzi o reguły uchwalania ustaw, to są one zawarte w Konstytucji, która jednak normuje tylko podstawowe elementy procedury ustawodawczej, odsyłając w pozostałym zakresie do przepisów regulaminowych i ustawowych. W sposób najbardziej kompleksowy porządek prac Sejmu i Senatu nad ustawami normują ich regulaminy wydawane na podstawie art. 112 Konstytucji. Z kolei przedmiotem regulacji ustawowej są kwestie dotyczące udziału w procesie stanowienia ustaw podmiotów zewnętrznych uprawnionych np. do opiniowania lub konsultowania projektów ustaw lub występowania z obywatelską inicjatywą ustawodawczą” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2015 r., sygn. K 35/15, OTK ZU nr 11/A/2015, poz. 186).

W ocenie Sądu pytającego, uchybienia w toku prac legislacyjnych nad ustawą zmieniającą z 2016 r. dotyczyły opiniowania projektu, nieprawidłowego przebiegu trzeciego czytania, a także niezgodności uzasadnienia projektu z treścią uchwalonej ustawy.

W związku z takim charakterem zastrzeżeń konieczne jest przedstawienie przebiegu postępowania ustawodawczego oraz ustalenie, czy wszystkie powołane przez Sąd pytający okoliczności, mające wskazywać na nieprawidłowy przebieg procesu ustawodawczego, miały miejsce w rzeczywistości.

Projekt ustawy zmieniającej z 2016 r. (dalej: projekt) został wniesiony do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przez Prezesa Rady Ministrów w dniu 24 listopada 2016 r. (druk sejmowy nr 1061, VIII kadencja Sejmu).

W punkcie 5., stanowiącej integralną część uzasadnienia projektu, Oceny Skutków Regulacji wskazano, że projekt został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji, a także przekazany do następujących partnerów społecznych: Rada Dialogu Społecznego, Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność”, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych, Forum Związków Zawodowych, Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Policjantów,

Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Funkcjonariuszy Straży Granicznej, Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Pracowników Pożarnictwa, Związek Zawodowy Strażaków „Florian”, Krajowa Sekcja Pożarnictwa NSZZ „Solidarność”, Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Funkcjonariuszy i Pracowników Więziennictwa, Związek Emerytów i Rencistów Pożarnictwa RP, Stowarzyszenie Emerytów i Rencistów Policyjnych, Federacja Związków Pracodawców Ochrony Zdrowia „Porozumienie Zielonogórskie”, Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej, Konfederacja „Lewiatan”, Business Centre Club - Związek Pracodawców, Związek Rzemiosła Polskiego. Do projektu został też dołączony raport z konsultacji publicznych, w którym wskazano, że do dnia przekazania projektu pod obrady Stałego Komitetu Rady Ministrów stanowiska do projektu zostały przekazane przez: Zarząd Główny Stowarzyszenia Emerytów i Rencistów Policyjnych, Zarząd Główny Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów, Federację Związków Pracodawców Ochrony Zdrowia „Porozumienie Zielonogórskie”, Związek Rzemiosła Polskiego i Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Funkcjonariuszy Straży Granicznej. Ponadto uwagi do projektu, w trybie przekazania zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektem ustawy, przedstawił Zarząd Główny Związku Emerytów i Rencistów Straży Granicznej (druk sejmowy nr 1061, VIII kadencja Sejmu).

Pierwsze czytanie rozpoczęto na 31. posiedzeniu Sejmu, w dniu 2 grudnia 2016 r., i zakończono na 32. posiedzeniu Sejmu, 13 grudnia 2016 r., skierowaniem projektu do Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Polityki Społecznej i Rodziny, z zaleceniem zasięgnięcia opinii Komisji do Spraw Służb Specjalnych.

Komisje: Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Polityki Społecznej i Rodziny, na posiedzeniu w dniu 13 grudnia 2016 r., przygotowały sprawozdanie przedstawiające wniosek o przyjęcie projektu z poprawkami (druk sejmowy nr 1146, VIII kadencja Sejmu).

Drugie czytanie projektu przeprowadzono podczas 32. posiedzenia Sejmu w dniu 14 grudnia 2016 r. Zgłoszone w drugim czytaniu poprawki wraz z projektem ponownie skierowano do Komisji: Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Polityki Społecznej i Rodziny, które po ponownym rozpatrzeniu tego projektu, w dniu 15 grudnia 2016 r., przyjęły poprawione sprawozdanie zawierające wniosek o przyjęcie projektu z poprawkami (druk sejmowy nr 1159, VIII kadencja Sejmu). Na 33. posiedzeniu Sejmu, w dniu 16 grudnia 2016 r., ponownie skierowano projekt do Komisji: Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Polityki Społecznej i Rodziny, które w dniu 16 grudnia 2016 r. przyjęły dodatkowe sprawozdanie rekomendujące odrzucenie wniosków i poprawek (druk sejmowy nr 1159-A, VIII kadencja Sejmu).

W dniu 16 grudnia 2016 r. odbyło się trzecie czytanie, na którym Sejm przyjął ustawę. W dniu 19 grudnia 2016 r. ustawę przekazano Prezydentowi i Marszałkowi Senatu.

W Senacie ustawę skierowano do Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej oraz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, które na posiedzeniach w dniach 19 i 20 grudnia 2016 r. sformułowały wnioski o przyjęcie ustawy bez poprawek (druki senackie nr 394A i 394B, Senat RP IX Kadencji). Ustawę rozpatrywano na 32. posiedzeniu Senatu, który 20 grudnia 2016 r. skierował ją do Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej oraz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, a następnie, tego samego dnia 20 grudnia 2016 r., podjął uchwałę o przyjęciu ustawy bez poprawek.

W dniu 22 grudnia 2016 r. ustawę przekazano Prezydentowi do podpisu.

W dniu 29 grudnia 2016 r. Prezydent podpisał ustawę.

Nawiązując do zastrzeżeń Sądu odnoszących się do procedury opiniowania projektu ustawy zmieniającej z 2016 r., należy podkreślić, że obowiązek umożliwienia uprawnionym podmiotom przedstawienia opinii o projekcie ustawy nie jest elementem konstytucyjnego trybu ustawodawczego (w odniesieniu do związków zawodowych *vide* – między innymi – wyrok Trybunału

Konstytucyjnego z dnia 17 listopada 2003 r., sygn. K 32/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 93).

W wydanym w pełnym składzie Trybunału wyroku z dnia 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, Trybunał Konstytucyjny sformułował ogólne reguły odnoszące się do oceny dochowania trybu ustawodawczego w kontekście obowiązków o charakterze konsultacyjno-opiniodawczym, wskazując, że „Trybunał Konstytucyjny, badając zarzut naruszenia procedury prawodawczej, na tle konkretnej sprawy dokonuje analizy procesu legislacyjnego, biorąc pod uwagę usytuowanie w systemie źródeł prawa aktu normatywnego, w którym statuowane są uprawnienia konsultacyjne, materię, której dotyczy obowiązek konsultacyjny, etap prac legislacyjnych, na którym zaniechano konsultacji, kumulowanie i częstotliwość naruszeń, faktyczny udział organów opiniodawczych w postępowaniu legislacyjnym (...). Z jednej strony należy więc wyróżnić regulacje dotyczące istotnych elementów procedury prawodawczej, np. zgłoszenie poprawki w takim momencie procedury, że nie zostanie ona objęta stadium co najmniej dwóch czytań (...) czy też niepoddanie tekstu obowiązkowym, wynikającym z Konstytucji, konsultacjom (...). Z drugiej strony istnieją regulacje o mniejszym ciężarze gatunkowym. Naruszenie istotnych elementów procedury prawodawczej stanowi podstawę do stwierdzenia niekonstytucyjności badanego aktu normatywnego; natomiast naruszenie regulacji dotyczących spraw mniej istotnych dla procesu legislacyjnego nie może stanowić takiej podstawy” (OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, „że na ocenę ewentualnych zaniedbań w zakresie opiniowania aktów normatywnych rzutuje umocowanie organu upoważnionego do wyrażenia opinii; istnieje różnica między zaniechaniem zasięgnięcia opinii organu, którego kompetencja opiniodawcza jest zakorzeniona w Konstytucji oraz organu, którego kompetencja ma jedynie charakter ustawowy” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 czerwca 2013 r., sygn. P 35/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 59; *vide* również – wyroki

Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129; z dnia 11 marca 2015 r., sygn. P 4/14, *op. cit.* oraz z dnia 14 listopada 2018 r., sygn. Kp 1/18, *op. cit.*). „O ile naruszenie w toku procesu ustawodawczego norm zawartych w Konstytucji jest wystarczającą przesłanką do orzeczenia niekonstytucyjności ustawy, o tyle naruszenie norm ustawowych i regulaminowych nie zawsze rodzi taki skutek prawny. Naruszenie tych ostatnich norm przesądza o niekonstytucyjności ustawy tylko wówczas, gdy wpływa na realizację konstytucyjnych warunków procesu ustawodawczego, podważając demokratyczne standardy stanowienia prawa wynikające z zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) i zasady przedstawicielstwa (art. 4 Konstytucji). Orzekając o naruszeniu takich standardów w następstwie naruszenia w procesie ustawodawczym norm regulaminowych, TK w swoim dotychczasowym orzecznictwie brał pod uwagę to, czy owe naruszenia <występują z takim nasileniem, że uniemożliwiają posłom wyrażenie w toku prac komisji i obrad plenarnych stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów i całości ustawy> (...), jak również uwzględniał <częstotliwość tych naruszeń i okoliczności towarzyszące powstaniu naruszenia – np. działanie wbrew poważnym, znanym ostrzeżeniom o niekonstytucyjności proponowanego rozwiązania, działanie mające na celu pozbawienie części parlamentarzystów możliwości uczestniczenia w konkretnej debacie (...)>” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2015 r., sygn. K 35/15, *op. cit.*; *vide* także – powołane tam orzecznictwo).

Uprawnienie do opiniowania założeń i projektów aktów prawnych przysługuje związkom zawodowym i innym podmiotom na mocy postanowień ustawowych. Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych, „[o]rganizacja związkowa, reprezentatywna w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. poz. 1240), zwanej dalej <ustawą o Radzie Dialogu Społecznego>, ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. Nie dotyczy to założeń projektu budżetu

państwa oraz projektu ustawy budżetowej, których opiniowanie regulują odrębne przepisy”. Art. 16 ust. 1 ustawy o organizacjach pracodawców stanowi: „Organizacja pracodawców, reprezentatywna w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. poz. 1240), zwanej dalej <ustawą o Radzie Dialogu Społecznego>, ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie praw i interesów związków pracodawców. Nie dotyczy to założeń projektu budżetu państwa oraz projektu ustawy budżetowej, których opiniowanie regulują odrębne przepisy”. Z kolei, na mocy art. 5 ust. 1 ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, „[p]rzygotowywane przez Radę Ministrów oraz jej członków projekty założeń projektów ustaw i projekty aktów prawnych w sprawach, o których mowa w art. 1, są kierowane do opinii strony pracowników i strony pracodawców Rady”.

Ustawowe prawo opiniowania projektów aktów prawnych nie przysługuje wszystkim związkom zawodowym, lecz wyłącznie reprezentatywnym organizacjom związkowym i reprezentatywnym organizacjom pracodawców oraz stronie społecznej Rady Dialogu Społecznego. Uprawnienie to jest również ograniczone przedmiotowo, gdyż nie obejmuje projektów wszystkich aktów prawnych, a jedynie opiniowanie projektów aktów prawnych pozostających we właściwości Rady Dialogu Społecznego w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych.

Rządowy projekt ustawy zmieniającej z 2016 r. dotyczył wysokości emerytury policyjnej oraz policyjnej renty inwalidzkiej i policyjnej renty rodzinnej, a więc kwestii należącej do zakresu zadań związków zawodowych i Rady Dialogu Społecznego, w związku z czym podlegał obligatoryjnemu opiniowaniu przez te podmioty.

W niniejszej sprawie Sąd pytający nie kwestionuje prawidłowości opiniowania projektu na etapie rządowych prac legislacyjnych. Należy więc jedynie odnotować, że opisane wcześniej ustalenia dotyczące przebiegu procesu

legislacyjnego pozwalają stwierdzić, iż projekt ustawy zmieniającej z 2016 r. został przedstawiony do zaopiniowania wszystkim uprawnionym związkom zawodowym i Radzie Dialogu Społecznego, a także szeregu innym podmiotom.

Przepisy ustaw o związkach zawodowych, organizacjach pracodawców i Radzie Dialogu Społecznego nie określają, kiedy założenia lub projekty aktów prawnych winny zostać przedstawione uprawnionym podmiotom do zaopiniowania, w szczególności nie wskazują, na jakim etapie postępowania legislacyjnego powinien zostać przekazany do zaopiniowania rządowy projekt ustawy. Przepisy te stanowią natomiast, że termin przedstawienia opinii nie może być krótszy niż 30 dni, z możliwością skrócenia do 21 dni ze względu na ważny interes publiczny (art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych, art. 16 ust. 2 ustawy o organizacjach pracodawców w zw. z art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych, art. 5 ust. 4 ustawy o Radzie Dialogu Społecznego).

W odniesieniu do rządowych projektów ustaw termin zakończenia procedury opiniowania jednoznacznie określa Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. (tekst jedn.: M. P. z 2019 r., poz. 1028 ze zm.; dalej: Regulamin Sejmu), która w art. 34 ust. 2 stanowi, że do projektu ustawy dołącza się uzasadnienie, a w art. 34 ust. 3 wskazuje, że uzasadnienie powinno przedstawiać również wyniki przeprowadzanych konsultacji oraz informować o przedstawionych wariantach i opiniach, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów ustawy. W wypadku komisyjnych i poselskich projektów ustaw, w stosunku do których nie przeprowadzono konsultacji, Marszałek Sejmu przed skierowaniem do pierwszego czytania kieruje projekt do konsultacji w trybie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach.

Również przepisy Uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (tekst jedn.: M. P. z 2016 r., poz. 1006 ze zm.; dalej: Regulamin pracy Rady Ministrów), regulujące procedurę przygotowania projektu przez Radę Ministrów, w szczególności § 58

(stanowiący, że projekt dokumentu rządowego wnosi się do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów po przeprowadzeniu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania projektu), w sposób niebudzący wątpliwości przesądzają, że cały proces opiniowania rządowego projektu ustawy przez uprawnione podmioty ustawy winien zostać rozpoczęty i zakończony na etapie rządowych prac legislacyjnych, przed wniesieniem projektu do Sejmu.

Z informacji publikowanych na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji wynika, że projekt (wersja z 12 lipca 2016 r.) został przesłany partnerom społecznym przy piśmie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 lipca 2016 r. (numer DP-2-0231-38/2016/ES/EM), zawierającym prośbę o wyrażenie opinii w terminie 21 dni od otrzymania projektu, z uwagi na pilny charakter proponowanej regulacji. Wskazany w piśmie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, przy którym przekazano projekt uprawnionym związkom zawodowym i Radzie Dialogu Społecznego, termin 21 dni na przedstawienie opinii był terminem przewidzianym ustawowo, a przyjęcie tego skróconego terminu zostało przez projektodawcę uzasadnione. Procedura opiniowania projektu ustawy zmieniającej z 2016 r. została zakończona przed wniesieniem projektu do Sejmu, w dniu 24 listopada 2016 r., a uzasadnienie zawierało informacje o uzyskanych opiniach, zgodnie z art. 34 ust. 2 i ust. 3 Regulaminu Sejmu oraz przepisami Regulaminu pracy Rady Ministrów, w szczególności § 58.

Konstytucja nie formułuje *expressis verbis* wymogu, by do projektu ustawy dołączone było uzasadnienie. Wymaganie to wynika natomiast z Regulaminu Sejmu oraz ustabilizowanej praktyki legislacyjnej. Przepis art. 118 ust. 3 ustawy zasadniczej ustanawia jedynie, w aspekcie uzasadniania projektu aktu normatywnego, szczególny obowiązek, adresowany do projektodawcy, przedstawiania – wraz z projektem ustawy – skutków finansowych jej wykonania. Niezbędne elementy uzasadnienia projektu ustawy określają przepisy art. 34 ust. 2 – 3 Regulaminu Sejmu.

Ani Konstytucja, ani przepisy jakiegokolwiek innego aktu prawnego nie zawierają wymogu, aby treść uchwalonej ustawy w pełni odpowiadała uzasadnieniu projektu. Nie można więc podzielić poglądu Sądu pytającego, że o naruszeniu zasady prawidłowej legislacji miałyby świadczyć niezgodność uzasadnienia projektu z treścią uchwalonej ostatecznie ustawy zmieniającej z 2016 r. Skoro Konstytucja, w art. 119 ust. 2, przewiduje możliwość wnoszenia poprawek do projektu ustawy w czasie rozpatrywania go przez Sejm, to oczywistym jest, że w przypadku przyjęcia przez Sejm poprawek wniesionych przez którykolwiek z uprawnionych podmiotów treść uchwalonej ustawy może co najmniej w części nie odpowiadać uzasadnieniu projektu.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że procedura opiniowania projektów aktów normatywnych powinna mieć charakter rzeczywisty, a nie formalny. „Obowiązek zasięgnięcia opinii może być realizowany we wcześniejszych stadiach postępowania ustawodawczego, czyli w ramach prac rządowych nad projektem ustawy. Jeśli pomimo wprowadzenia poprawek i uzupełnień projekt stanowi wynik wykonania tych samych założeń, brak jest potrzeby ponownego kierowania go do konsultacji. Kwestia ścisłego dochowania rygorów formalnych towarzyszących formułowaniu i wypowiedaniu opinii schodzi na dalszy plan wobec mającego faktyczne znaczenie uzyskania przez organ prawodawczy opinii odnośnie do materii regulowanej w projektowanym akcie normatywnym” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 121).

Trybunał Konstytucyjny zwracał też uwagę, że „musi istnieć pewna granica w realizowaniu uprawnień opiniodawczych, bo nie ulega skądinąd wątpliwości, że konieczność pełnego opiniowania wszelkich poprawek zgłaszanych we wszystkich stadiach procesu ustawodawczego prowadziłyby do nadmiernego wydłużenia tego procesu i czyniłyby podmioty uprawnione do opiniowania współtwórcą tekstu ustawy. Trybunał Konstytucyjny podkreśla wyraźnie, że uchwalanie ustaw należy z mocy Konstytucji do Sejmu, a rola podmiotów, którym

przyznano prawo opinii, ogranicza się do zajęcia stanowiska pozwalającego Sejmowi na orientację w ich poglądach. (...) Trybunał rozważał, w jakich wypadkach konieczne jest ponowne skierowanie projektu ustawy do zaopiniowania, gdy ustawa była konsultowana w pierwotnej wersji projektu, zaś w toku prac legislacyjnych wprowadzono dalsze poprawki. Wskazano, że obowiązek zasięgnięcia opinii (w tym wypadku związków zawodowych) może skutecznie wyczerpywać się we wcześniejszych stadiach postępowania ustawodawczego, a więc w ramach prac rządu nad projektem ustawy. Nie może to jednak prowadzić do sytuacji, iż rząd <nie mógłby po otrzymaniu opinii [związków] zmieniać projektu ustawy przed jej wniesieniem do Sejmu, a jakakolwiek zmiana wymagałaby ponownego uruchomienia trybu [opiniowania] przewidzianego w art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych. Dopóki projekt jest wynikiem wykonania tych samych założeń, dopóty nie musi po wprowadzeniu doń poprawek i uzupełnień być kierowany ponownie do odpowiednich władz statutowych związku>” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, *op. cit.* oraz powołane tam orzecznictwo; *vide* też – wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 24 czerwca 1998 r., sygn. K. 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52; z dnia 13 czerwca 2013 r., sygn. P 35/12, *op. cit.* oraz z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12, *op. cit.*).

Trybunał Konstytucyjny, analizując uprawnienia opiniodawcze Krajowej Rady Sądownictwa, wskazywał też, że „[k]onieczność ponownego zasięgnięcia stanowiska KRS w zasadzie nie zachodzi, jeżeli zgłoszone poprawki pozostają w ramach tego samego przedmiotu regulacji, którego dotyczył projekt i do którego KRS odniosła się lub mogła się odnieść w pierwszej swojej opinii. (...) Jeśli jednak poprawka wnoszona w trakcie prac sejmowych wykracza poza pierwotny zakres treściowy projektu w sposób przekształcający charakter materii i założenia treściowe tego projektu, to aktualizuje się na nowo obowiązek zasięgnięcia opinii KRS na ten temat” (wyrok z dnia 9 grudnia 2015 r., sygn. K 35/15, *op. cit.*).

W niniejszej sprawie porównanie wersji projektu z 12 lipca 2016 r., która została przekazana uprawnionym podmiotom do zaopiniowania, projektu, który 24 listopada 2016 r. został wniesiony do Sejmu oraz ustawy zmieniającej z 2016 r. wskazuje, że pomimo występujących różnic zachowana została tożsamość przedmiotu regulacji. Nie zachodziła więc konieczność ponownego umożliwienia reprezentatywnym związkom zawodowym i Radzie Dialogu Społecznego wyrażenia opinii w tym względzie. Nie można tym samym podzielić poglądu Sądu pytającego, że samo występowanie różnic pomiędzy projektem danego aktu prawnego, udostępnionym uprawnionym podmiotom w ramach procedury opiniodawczej, a treścią uchwalonej ostatecznie ustawy świadczy o nieprawidłowościach w procesie legislacyjnym.

Nawiązując z kolei do ogólnie sformułowanych w uzasadnieniu pytania prawnego zastrzeżeń wobec przebiegu trzeciego czytania projektu na 33. posiedzeniu Sejmu, w dniu 16 grudnia 2016 r., należy zauważyć, że Sąd pytający nie powołał żadnych dowodów mogących potwierdzać podniesione w tym względzie wątpliwości dotyczące braku kworum i poprawności podanych wyników głosowań, naruszenia praw posłów opozycji, polegającego na uniemożliwieniu zgłaszania wniosków formalnych, a nawet wstępu do sali kolumnowej podczas obrad, oraz niejawnego dla mediów i obywateli przebiegu tej części obrad.

Analiza treści *Sprawozdania Stenograficznego z 33. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 grudnia 2016 r.* (Warszawa 2016, s. 66) nie wskazuje natomiast, aby doszło do wymienionych przez Sąd nieprawidłowości, polegających w szczególności na braku wymaganego kworum – połowy ustawowej liczby posłów lub niezgodnego z rzeczywistością, wadliwego obliczenia wyników głosowań.

Nie ulega wątpliwości, że chociaż sprawozdanie stenograficzne stanowi urzędowe stwierdzenie przebiegu obrad, nie jest jedynym ani niepodważalnym dowodem pozwalającym na ustalenie, czy faktycznie doszło do naruszenia

wskazanych przez Sąd elementów procedury prawodawczej. Tym niemniej, w sytuacji gdy w uzasadnieniu pytania prawnego nie powołano żadnych dowodów mogących potwierdzać wystąpienie wymienionych nieprawidłowości, do których miało dojść w czasie trzeciego czytania projektu ustawy zmieniającej z 2016 r., brak jest podstaw do merytorycznej oceny zastrzeżeń wobec przebiegu procesu ustawodawczego w tym zakresie. W tej części pytanie prawne nie spełnia bowiem wymogów formalnych, określonych w art. 52 ust. 2 pkt 4 ustawy otpTK.

W związku z powyższym, skoro zarzuty dotyczące opiniowania projektu ustawy zmieniającej z 2016 r. oraz niezgodności uzasadnienia projektu z treścią uchwalonej ustawy nie mogą być uznane za zasadne, a pozostałe wątpliwości Sądu wobec przebiegu prac legislacyjnych nie mogą być przedmiotem merytorycznej oceny, należało uznać, że art. 1 pkt 4, pkt 6 i pkt 7 oraz art. 2 ustawy zmieniającej z 2016 r. są zgodne z art. 2 Konstytucji.

Kwestionowane przez Sąd pytający przepisy art. 15c ust. 1 pkt 1, art. 15c ust. 2, art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 3 ustawy o emeryturach policyjnych stanowią:
„Art. 15c. 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. Przepisy art. 14 i art. 15 ust. 1-3a, 5 i 6 stosuje się odpowiednio. Emerytury 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

Spółecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

(...)

Art. 22a (...)

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.”.

Każdy z powyższych przepisów stanowi element określonego w ustawie o emeryturach policyjnych mechanizmu ustalania wysokości emerytury i renty inwalidzkiej funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b u.z.e.f. W związku z tym uzasadnione będzie poddanie ich łącznej analizie.

Przepisy te należy rozpatrywać w ich normatywnym kontekście, który stanowią pozostałe regulacje ustawy o emeryturach policyjnych, w szczególności określające zasady nabywania i ustalania wysokości świadczeń.

Przepis art. 15c ust. 1 u.z.e.f. przewiduje odmienne przeliczniki dla opisanych w nim rodzajów służby. Za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa emerytura wynosi 0% podstawy wymiaru (art. 15c ust. 1 pkt 1 u.z.e.f.), natomiast za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, 1a oraz 2-4 u.z.e.f., emerytura wynosi 2,6% podstawy wymiaru (art. 15c ust. 1 pkt 2 u.z.e.f.).

Przepisy art. 14 i art. 15 ust. 1-3a, 5 i 6 u.z.e.f., których odpowiednie stosowanie nakazuje art. 15c ust. 2 ustawy o emeryturach policyjnych, określają zasady wzrostu emerytury z tytułu dalszej służby po upływie 15-letniego minimalnego okresu wysługi (art. 15 ust. 1 pkt 1 u.z.e.f.), z tytułu szczególnego rodzaju lub warunków służby (art. 15 ust. 2 i ust. 3 u.z.e.f.) oraz posiadania okresów składkowych i nieskładkowych poprzedzających służbę (art. 15 ust. 1 pkt 2, pkt 3 i pkt 4 u.z.e.f.) lub przypadających po zwolnieniu ze służby (art. 14

ust. 1 pkt 1 i pkt 2 u.z.e.f.), a także okresów niepodlegania ubezpieczeniu społecznemu w związku z działalnością antykomunistyczną lub represjami z powodów politycznych (art. 14 ust. 1 pkt 3-6 u.z.e.f.).

Sąd pytający kwestionuje art. 15c ust. 2 u.z.e.f. jedynie w zakresie, w jakim nie przewiduje odpowiedniego stosowania art. 15 ust. 4 u.z.e.f., na mocy którego emeryturę podwyższa się o 15% podstawy wymiaru emerytowi, którego inwalidztwo pozostaje w związku ze służbą. Wyłączenie odpowiedniego stosowania art. 15 ust. 4 u.z.e.f. oznacza, że funkcjonariusz, który pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa i został inwalidą w związku ze służbą, nie będzie miał z tego tytułu podwyższonej emerytury.

Zwiększenie emerytury o 15% podstawy wymiaru z uwagi na inwalidztwo pozostające w związku ze służbą, o którym mowa w art. 15 ust. 4 u.z.e.f., stosuje się przy ustalaniu wysokości emerytury dla funkcjonariusza, który pozostawał w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r. (art. 15 ust. 1 u.z.e.f.) oraz funkcjonariusza, który został przyjęty do służby po raz pierwszy po dniu 1 stycznia 1999 r. (art. 15a u.z.e.f.).

Określony w art. 15 ust. 4 u.z.e.f. wzrost emerytury z tytułu inwalidztwa dotyczył początkowo wszystkich funkcjonariuszy objętych zakresem podmiotowym ustawy o emeryturach policyjnych. Wyłączenia podwyższenia wysokości emerytury policyjnej, jeżeli funkcjonariusz był inwalidą w związku ze służbą, nie przewidywał – dodany przez ustawę nowelizującą z 2009 r. – art. 15b u.z.e.f. ustanawiający odmiennie zasady ustalania wysokości emerytury dla osób, które pełniły służbę w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów, i które pozostawały w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r. W aktualnym stanie prawnym wzrost wysokości emerytury z tytułu inwalidztwa pozostającego w związku ze służbą nie dotyczy, poza funkcjonariuszami, o których mowa w art. 13b u.z.e.f., funkcjonariuszy przyjętych po raz pierwszy

do służby po dniu 31 grudnia 2012 r., dla których – ustawą z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, 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 oraz niektórych innych ustaw (Dz. U.; poz. 664) – ustanowiono odmienne zasady nabycia prawa do emerytury policyjnej i ustalania jej wymiaru (art. 18a – 18g u.z.e.f.).

Niezależnie od uprawnień emerytalnych, funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który stał się inwalidą wskutek stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu w czasie pełnienia służby albo w ciągu 18 miesięcy po zwolnieniu ze służby, jeżeli inwalidztwo jest następstwem urazów doznanych w czasie pełnienia służby lub chorób powstałych w tym czasie, albo w ciągu 3 lat po zwolnieniu ze służby, jeżeli inwalidztwo jest następstwem wypadku pozostającego w związku z pełnieniem służby albo choroby powstałej w związku ze szczególnymi właściwościami lub warunkami służby, przysługuje policyjna renta inwalidzka (art. 19 u.z.e.f.).

W zależności od przyczyny powstania inwalidztwa pozostaje ono w związku lub nie pozostaje w związku ze służbą (art. 20 ust. 2 u.z.e.f.). Stosownie do art. 20 ust. 3 u.z.e.f., inwalidztwo pozostaje w związku ze służbą, gdy powstało wskutek: 1) zranienia, kontuzji lub innych obrażeń doznanych w czasie wykonywania obowiązków służbowych; 2) wypadku pozostającego w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych; 3) chorób zakaźnych panujących w miejscu służbowego pobytu funkcjonariusza; 4) chorób powstałych w związku ze szczególnymi właściwościami lub warunkami służby; 5) chorób i schorzeń, które istniały przed przyjęciem do służby, lecz uległy pogorszeniu lub ujawniły się w czasie trwania służby wskutek szczególnych właściwości lub warunków służby na określonych stanowiskach.

Funkcjonariusz, który nabył prawo do emerytury i prawo do renty inwalidzkiej, nie otrzyma jednak dwóch świadczeń. Zgodnie z art. 7 zd. 1 u.z.e.f., 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 bowiem świadczenie wyższe lub wybrane przez osobę uprawnioną, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Przepis ten wyraża generalną zasadę wypłaty jednego świadczenia, określaną też jako zasada niekumulacji świadczeń.

Ustawa o emeryturach policyjnych wyłącza możliwość jednoczesnego pobierania emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej niezależnie od przyczyny powstania inwalidztwa. Jednak, jeżeli inwalidztwo pozostaje w związku ze służbą, emeryturę funkcjonariusza objętego zakresem podmiotowym art. 15 ust. 4 u.z.e.f. powyższa się o 15% podstawy wymiaru. Z kolei rentę inwalidzką funkcjonariusza, którego inwalidztwo powstało wskutek wypadku pozostającego w związku ze służbą lub wskutek choroby powstałej w związku ze szczególnymi właściwościami bądź warunkami tej służby, z tytułu których przysługują świadczenia odszkodowawcze – w myśl art. 22 ust. 2 u.z.e.f. – zwiększa się o 10% podstawy wymiaru.

Zauważyć przy tym należy, że ustanowienie korzystniejszych zasad ustalania wysokości emerytury lub renty funkcjonariuszy, którzy utracili zdolność do służby na skutek inwalidztwa związanego ze służbą, w szczególności w sytuacji zbiegu prawa do świadczeń, występuje nie tylko w systemie zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Policji i innych formacji mundurowych.

W systemie powszechnym zasady niekumulacji świadczeń nie stosuje się, między innymi, w przypadku zbiegu u jednej osoby prawa do emerytury z prawem do renty z tytułu niezdolności do pracy spowodowanej wypadkiem przy pracy, wypadkiem w drodze do pracy lub z pracy lub chorobą zawodową (art. 96 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu

Ubezpieczeń Społecznych, tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 53; dalej: u.e.r.f.u.s.). Na podstawie art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 1205), osobie uprawnionej do renty z tytułu niezdolności do pracy z ubezpieczenia wypadkowego oraz do emerytury na podstawie odrębnych przepisów wypłaca się, zależnie od jej wyboru: 1) przysługującą rentę powiększoną o połowę emerytury albo 2) emeryturę powiększoną o połowę renty

W doktrynie, w kontekście odrębności prawnych w warunkach nabywania i ustalania wysokości świadczeń rentowych z ubezpieczenia wypadkowego w porównaniu ze świadczeniami rentowymi z ubezpieczeń emerytalno-rentowych, wskazuje się, że „ryzyko długotrwałej niezdolności do pracy względnie śmierci wskutek wypadku przy pracy lub choroby zawodowej, ma w istocie charakter kwalifikowany w stosunku do ryzyka długotrwałej niezdolności do pracy albo śmierci ubezpieczonego z tzw. ogólnego stanu zdrowia” (K. Antonów, *Komentarz do ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*, [w:] *Emerytury i renty z FUS. Emerytury pomostowe. Okresowe emerytury kapitałowe. Komentarz*. LEX/el, teza 2 do art. 1 oraz powołana tam literatura).

Przepis art. 15c ust. 3 u.z.e.f. określa maksymalną wysokość emerytury funkcjonariusza, który pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b u.z.e.f.

Maksymalna wysokość emerytury policyjnej dla tej grupy funkcjonariuszy została określona kwotowo, w relacji do kwoty przeciętnej emerytury wypłacanej z FUS, od której nie może być wyższa.

Na emeryturę ustaloną „zgodnie z ust. 1 i 2” składają się kwoty: wynikające z odpowiedniego przeliczenia okresów służby na rzecz totalitarnego państwa (art. 15c ust. 1 pkt 1 u.z.e.f.) oraz okresów służby lub okresów równorzędnych ze służbą, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, 1a i 2-4 u.z.e.f. (art. 15c ust. 1 pkt 2 u.z.e.f.), a także podwyższenia: z tytułu szczególnego rodzaju lub warunków

służby (art. 15c ust. 2 w zw. z art. 15 ust. 2 i ust. 3 u.z.e.f.), posiadania okresów składkowych i nieskładkowych poprzedzających służbę (art. 15c ust. 2 w zw. z art. 15 ust. 1 pkt 2, pkt 3 i pkt 4 u.z.e.f.) lub przypadających po zwolnieniu ze służby (art. 15c ust. 2 w zw. z art. 14 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 u.z.e.f.) oraz okresów niepodlegania ubezpieczeniu społecznemu w związku z działalnością antykomunistyczną lub represjami z powodów politycznych (art. 15c ust. 2 w zw. z art. 14 ust. 1 pkt 3-6 u.z.e.f.). Ograniczenie wysokości emerytury przewidziane w art. 15c ust. 3 u.z.e.f. nie obejmuje więc dodatków, zasiłków i świadczeń pieniężnych, których mowa w art. 25 u.z.e.f., w szczególności dodatku pielęgnacyjnego.

Z powyższej formuły obliczania wymiaru emerytury funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę na rzecz totalitarnego państwa, wynika, że wysokość emerytury zależy od okresu służby, którego każdy rok podlega indywidualnemu przeliczeniu z zastosowaniem mnożników określonych w art. 15c ust. 1 pkt 1 i pkt 2 u.z.e.f., oraz ewentualnego wystąpienia czynników pozwalających na zwiększenie świadczenia.

Przy tak określonej formule wymiaru emerytury ustalenie przelicznika okresu służby na rzecz totalitarnego państwa na poziomie 0% za każdy rok takiej służby (art. 15c ust. 1 pkt 1 u.z.e.f.) oraz zastrzeżenie, że emerytury nie podwyższa się zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3 u.z.e.f., jeżeli okoliczności uzasadniające podwyższenie wystąpiły w związku z pełnieniem służby na rzecz totalitarnego państwa (art. 15c ust. 2 u.z.e.f.), powodują, że długość okresu służby, o której mowa w art. 13b u.z.e.f., ani jej szczególny rodzaj lub warunki pełnienia nie mają wpływu na wysokość emerytury, która nie wzrasta z tytułu tych okoliczności. Jeżeli przy wymiarze emerytury uwzględnieniu podlega tylko okres służby na rzecz totalitarnego państwa, to nawet jeśli okres tej służby wynosił 30 lat, z czego przez 3 lata służba pełniona była na froncie w czasie wojny (art. 15c ust. 2 w zw. z art. 15 ust. 3 u.z.e.f.), a przez 5 lat w charakterze skoczka spadochronowego (art. 15c ust. 2 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 2 lit. c u.z.e.f.), obliczona w ten sposób

emerytura wyniesie 0 zł i, zgodnie z art. 18 ust. 2 u.z.e.f., będzie wypłacana w wysokości najniższej emerytury z ZUS.

W związku z tym osiągnięcie przez emeryturę funkcjonariusza, który pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, poziomu miesięcznej kwoty przeciętnej emerytury wypłaconej przez ZUS z FUS lub przekroczenie jej wysokości możliwe jest jedynie z tytułu służby poza instytucjami i formacjami wymienionymi w art. 13b u.z.e.f. (art. 15c ust. 1 pkt 2 u.z.e.f.) lub okresów składkowych i nieskładkowych poprzedzających służbę albo przypadających po zwolnieniu ze służby (art. 15c ust. 2 w zw. z art. 15 ust. 1 pkt 2-4 i art. 14 ust. 1 pkt 1-2 u.z.e.f.), a także podlegania represjom politycznym (art. 15c ust. 2 w zw. z art. 14 ust. 1 pkt 3-6 u.z.e.f.).

Kwestionowany przepis art. 15c ust. 3 u.z.e.f. ogranicza więc kwotę emerytury, która nie wynika ze służby na rzecz totalitarnego państwa, lecz ze służby poza organami bezpieczeństwa PRL lub cywilnej pracy czy innej działalności zarobkowej podlegającej ubezpieczeniu społecznemu. Kwota emerytury podlegająca ograniczeniu na podstawie art. 15c ust. 3 u.z.e.f. może też wynikać z tytułu podlegania represjom politycznym (art. 15c ust. 2 w zw. z art. 14 ust. 1 pkt 3-6 u.z.e.f.), lecz przypadki takie wystąpić mogą jedynie wyjątkowo, więc zostaną pominięte w dalszych rozważaniach.

Maksymalną kwotę emerytury dla pozostałych funkcjonariuszy, wymienionych w art. 15 ust. 1 i art. 15a u.z.e.f., określa art. 18 ust. 1 ustawy o emeryturach policyjnych, a dla funkcjonariuszy wymienionych w art. 18a ust. 1 u.z.e.f. – art. 18g ust. 1 u.z.e.f. Zgodnie z tymi przepisami kwota emerytury – bez uwzględnienia dodatków, zasiłków i świadczeń pieniężnych, o których mowa w art. 25 – nie może przekroczyć 75% podstawy wymiaru emerytury (art. 18 ust. 1 zd. pierwsze i art. 18g ust. 1 u.z.e.f.). W przypadku zwiększenia emerytury, o którym mowa w art. 15 ust. 4, kwota emerytury nie może przekroczyć 80% podstawy wymiaru emerytury (art. 18 ust. 1 zd. drugie u.z.e.f.). Tak więc emerytura wszystkich funkcjonariuszy, niezależnie od daty wstąpienia do służby,

z wyłączeniem osób pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa, nie może być wyższa niż 75% podstawy wymiaru, a w przypadku zwiększenia na podstawie art. 15 ust. 4 u.z.e.f. – kwota emerytury nie może przekroczyć 80% podstawy wymiaru.

Kryterium zróżnicowania funkcjonariuszy pod względem maksymalnej wysokości emerytury nie jest, jak przyjął Sąd, data przyjęcia do służby po 31 lipca 1990 r., lecz pełnienie służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b u.z.e.f.

Odmienny sposób określenia maksymalnej wysokości emerytury osób pełniących służbę, o której mowa w art. 13b u.z.e.f. – kwotowo, w relacji do przeciętnej emerytury wypłacanej przez ZUS oraz jako procent podstawy wymiaru – nie pozwala na generalne, w oderwaniu od realiów konkretnego przypadku, stwierdzenie, że miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłacanej przez ZUS jest zawsze niższa od 75% uposażenia należnego danemu funkcjonariuszowi na ostatnio zajmowanym stanowisku. Tym niemniej, porównanie treści Komunikatu Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 20 lutego 2018 r. w sprawie miesięcznej kwoty przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, zgodnie z którym kwota ta wynosi 2130,68 zł (M. P., poz. 223), oraz publikowanych na stronie internetowej Komendy Głównej Policji informacji o wysokości uposażenia netto w poszczególnych grupach zaszeregowania, według których już w 2 grupie zaszeregowania – na stanowisku policjanta uposażenie netto w 2018 r. wynosi średnio 3 024 zł (www.policja.pl/inf/organizacja/zarobki-policjantow), wskazuje, że zastosowanie – jako ograniczenia maksymalnej emerytury policyjnej – kwoty przeciętnej emerytury wypłaconej przez ZUS jest zazwyczaj mniej korzystne niż 75% podstawy wymiaru.

Renta inwalidzka przysługuje funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który – co należy przypomnieć – stał się inwalidą wskutek stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu: w czasie pełnienia służby albo

w ciągu 18 miesięcy po zwolnieniu ze służby, jeżeli inwalidztwo jest następstwem urazów doznanych w czasie pełnienia służby lub chorób powstałych w tym czasie albo w ciągu 3 lat po zwolnieniu ze służby, jeżeli inwalidztwo jest następstwem wypadku pozostającego w związku z pełnieniem służby albo choroby powstałej w związku ze szczególnymi właściwościami lub warunkami służby (art. 19 u.z.e.f.).

Stosownie do art. 20 ust. 1 u.z.e.f., ustala się trzy grupy inwalidztwa funkcjonariuszy całkowicie niezdolnych do służby: I grupę – obejmującą całkowicie niezdolnych do pracy; II grupę — obejmującą częściowo niezdolnych do pracy; III grupę — obejmującą zdolnych do pracy. W zależności od przyczyny powstania inwalidztwa, pozostaje ono w związku lub nie pozostaje w związku ze służbą (art. 20 ust. 2 u.z.e.f.).

Renta inwalidzka wynosi dla inwalidów zaliczonych do: I grupy – 80%, II grupy – 70%, III grupy – 40% podstawy wymiaru bez uwzględnienia dodatków, o których mowa w art. 18 ust. 1 ustawy (art. 22 ust. 1 u.z.e.f.). Rentę inwalidzką zwiększa się o 10% podstawy wymiaru inwalidom, których inwalidztwo powstało wskutek wypadku pozostającego w związku ze służbą lub wskutek choroby powstałej w związku ze szczególnymi właściwościami bądź warunkami tej służby, z tytułu których przysługują świadczenia odszkodowawcze (art. 22 ust. 2 u.z.e.f.).

Przepisy art. 22a ust. 1-3 u.z.e.f. określają odrębne zasady ustalania wysokości renty funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę, o której mowa w art. 13b ustawy o emeryturach policyjnych, wyróżniając w ramach tak określonej grupy rencistów policyjnych dwie podgrupy: funkcjonariuszy zwolnionych ze służby przed dniem 1 sierpnia 1990 r., którym rentę inwalidzką wypłaca się w kwocie minimalnej według orzeczonej grupy inwalidzkiej (art. 22a ust. 2 u.z.e.f.), a więc niezależnie od okresu służby pełnionej na rzecz totalitarnego państwa, oraz funkcjonariuszy (*a contrario* do art. 22a ust. 2 u.z.e.f.) zwolnionych ze służby po 31 lipca 1990 r., których renta ulega zmniejszeniu o 10 % podstawy wymiaru za

każdy rok służby, o której mowa w art. 13b u.z.e.f. (art. 22a ust. 1 u.z.e.f.), i nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej renty z tytułu niezdolności do pracy wypłacanej przez ZUS z FUS (art. 22a ust. 3 u.z.e.f.).

Jako wzorce kontroli konstytucyjnej powyższych przepisów Sąd wskazał – wynikające z art. 2 Konstytucji – zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony praw nabytych, a także art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji. Pomimo takiej kolejności ujęcia wzorców kontroli w *petitum* pytania prawnego, z jego uzasadnienia jednoznacznie wynika, że podstawowym wzorcem kontroli konstytucyjnej i punktem wyjścia oceny konstytucyjności art. 15c ust. 1 pkt 1, art. 15c ust. 2, art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 3 u.z.e.f. jest w niniejszej sprawie art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie z tym przepisem, „[o]bywatel 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”.

Art. 67 Konstytucji był wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. K 1/14, Trybunał Konstytucyjny, orzekając w pełnym składzie, wskazał, że „[k]onstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego (art. 67 Konstytucji) adresowane jest do obywateli, którzy nie są w stanie samodzielnie zapewnić sobie środków utrzymania. Ustrojodawca wyróżnił w tym zakresie dwojakiemu rodzaju okoliczności. Po pierwsze, sytuacje wynikające z niezdolności do pracy spowodowanej chorobą lub inwalidztwem (art. 67 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji), jak również pozostawaniem bez pracy nie z własnej woli i bez środków utrzymania (art. 67 ust. 2 Konstytucji). Po drugie, osiągnięcie przez obywatela wieku emerytalnego (art. 67 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji). W obu wypadkach ustawodawca został zobowiązany do określenia zakresu i form

zabezpieczenia społecznego. Znaczenie normy wyrażonej w art. 67 Konstytucji należy odczytywać w dwojakiej perspektywie. Z jednej strony przepis ten wskazuje w sposób enumeratywny przesłanki zabezpieczenia społecznego. Konstytucja domaga się od ustawodawcy uregulowania zabezpieczenia społecznego w odniesieniu do tych sytuacji, które wylicza art. 67 ust. 1 i 2 Konstytucji. Z drugiej strony, art. 67 Konstytucji nakłada na ustawodawcę obowiązek stworzenia odpowiedniego mechanizmu alimentowania przez społeczeństwo osób wymagających wsparcia w zaspokajaniu swoich podstawowych potrzeb. Ustawodawca nakazuje wykreowanie takiego mechanizmu, ale jednocześnie nie określa sposobu, w jaki ma to nastąpić. W tym sensie konstytucyjna gwarancja zabezpieczenia społecznego sprowadza się do potwierdzenia, że w określonych okolicznościach obywatele powinni otrzymać niezbędne wsparcie. Niemniej jednak art. 67 Konstytucji nie wypowiedza się na temat przedmiotu takiego wsparcia. Charakterystyczną cechą tego przepisu jest brak określenia – na poziomie konstytucyjnym – zakresu oraz form zabezpieczenia społecznego. Jest to materia, którą pozostawiono w całości do uregulowania na poziomie ustawowym (art. 67 ust. 1 zdanie drugie oraz art. 67 ust. 2 Konstytucji). (...) Pomoc udzielana obywatelom ze strony władzy publicznej nie musi za każdym razem przybierać formy przysporzeń finansowych. Jednocześnie pomoc ta powinna być zawsze dostosowana do konkretnych okoliczności, aby w efektywny sposób przyczyniać się do poprawy sytuacji życiowej beneficjentów” (OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 163).

„Zgodnie z ustabilizowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego art. 67 Konstytucji stanowi podstawę do rozróżnienia – po pierwsze – minimalnego zakresu prawa do zabezpieczenia społecznego, który odpowiada konstytucyjnej istocie tego prawa oraz – po drugie – uprawnień zagwarantowanych przez ustawę i wykraczających poza konstytucyjną istotę rozważanego prawa. Stwierdzenie naruszenia art. 67 Konstytucji może mieć miejsce w odniesieniu do pierwszej sfery, mającej dla ustawodawcy charakter

obligatoryjny. Inaczej natomiast należy ocenić działalność ustawodawcy w tej sferze, która wykracza poza istotę prawa do zabezpieczenia społecznego. W tej sferze ustawodawca może swobodnie kształtować zakres uprawnień wynikających z prawa do zabezpieczenia społecznego i może – co do zasady – znosić uprzednio przyznane uprawnienia. Kontrola jego działalności nie jest w tym wypadku dokonywana w perspektywie konstytucyjnych zasad ograniczania wolności lub praw jednostek. Zakres ochrony prawa do zabezpieczenia społecznego pokrywa się – na gruncie art. 67 Konstytucji – z istotą tego prawa. Rozstrzygnięcia ustawodawcy wykraczające poza tę istotę podlegają ocenie z punktu widzenia pozostałych zasad i norm konstytucyjnych, w szczególności tych, które określają reguły wprowadzania zmian do systemu prawnego. Nie można jednak wykazać naruszenia istoty prawa do zabezpieczenia społecznego w odniesieniu do tego, czego ustawodawca nie miał obowiązku uregulować, realizując treść art. 67 Konstytucji. Wspomniany przepis nie determinuje jednak zakresu ani formy świadczeń wykraczających poza istotę prawa do zabezpieczenia społecznego” (*ibidem*; *vide* również – powołane tam orzecznictwo).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie też podkreślał, że „[z] art. 67 Konstytucji nie da się wyprowadzić prawa do konkretnej postaci świadczenia społecznego ani konkretnego mechanizmu jego ustalania i waloryzowania. Podstawą ewentualnych roszczeń osób ubiegających się o rentę, emeryturę czy inne świadczenia zabezpieczenia społecznego są bowiem przepisy ustaw regulujące szczegółowo te kwestie, a nie art. 67 Konstytucji, który upoważnia ustawodawcę do określenia zakresu i form zabezpieczenia społecznego, z ograniczeniami, które mają chronić świadczeniobiorców przed jego arbitralnością” (wydany w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego wyrok z dnia 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136; *vide* również – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 24 lutego 2010 r., sygn.

K 6/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 15 i 3 marca 2015 r., sygn. K 39/13, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 27).

Do istoty prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego należy – w świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – „zapewnienie środków utrzymania w razie zaprzestania pracy w związku z osiągnięciem określonego wieku. Podstawowym celem konstytucyjnym prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego jest zagwarantowanie godnego poziomu życia w warunkach obniżonej zdolności do zarobkowania, wynikającej z podeszłego wieku. (...) Istota konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego polega zatem na zagwarantowaniu minimalnego poziomu świadczeń dla osób, które osiągnęły wiek emerytalny i zaprzestały w związku z osiągnięciem tego wieku aktywności zawodowej” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 grudnia 2006 r., sygn. SK 15/06, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 170).

Kolejnym, powołanym przez Sąd jako związkowy do art. 67 ust. 1 Konstytucji, wzorcem kontroli jest art. 31 ust. 3 Konstytucji, który stanowi: „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.”.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wzorzec kontroli, zawarty w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, określa przesłanki dopuszczalności ustanawiania ograniczeń wolności i praw jednostki. W aspekcie formalnym wymaga on, by ograniczenia te były ustanawiane tylko w ustawie, w aspekcie materialnym dopuszcza natomiast ustanawianie ograniczeń tylko wtedy, gdy są one konieczne w demokratycznym państwie dla zachowania wymienionych w

tym przepisie wartości (*vide* - wyrok z dnia 5 maja 2004 r., sygn. P 2/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 39).

Analizując, określony w art. 31 ust. 3 Konstytucji, wymóg istnienia w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności, Trybunał Konstytucyjny stwierdzał, że przesłanka ta mieści w sobie postulat niezbędności, przydatności i proporcjonalności *sensu stricto* wprowadzonych ograniczeń. Nie ulega wątpliwości, iż spełnienie powyższych postulatów wymaga bliższej analizy w każdym konkretnym przypadku ograniczenia prawa lub wolności, w szczególności przez skonfrontowanie wartości i dóbr chronionych daną regulacją z tymi, które w jej efekcie podlegają ograniczeniu, jak również przez ocenę metody realizacji ograniczenia. Niezależnie jednak od tego, Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie podkreślał, iż ocena spełnienia poszczególnych kryteriów, składających się na zasadę zakazu nadmiernej (nieproporcjonalnej) ingerencji, wymaga pewnego zrelatywizowania, stosownie do charakteru poszczególnych praw i wolności jednostki. Surowsze standardy oceny przykładać należy do praw i wolności osobistych i politycznych niż do praw ekonomicznych i socjalnych (*vide* – orzeczenie z dnia 17 października 1995 r., sygn. K. 10/95, OTK ZU nr 2/1995, poz. 30 oraz wyroki z dnia: 12 stycznia 1999 r., sygn. P. 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2; 25 lipca 2013 r., sygn. P 56/11, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 85; 25 maja 2016 r., sygn. Kp 2/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 23).

Rozpatrując – przewidzianą w art. 31 ust. 3 Konstytucji – zasadę proporcjonalności ograniczania wolności i praw w kontekście – określonego w art. 67 ust. 1 ustawy zasadniczej – prawa do zabezpieczenia społecznego, Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że „<z uwagi na «odsyłający» charakter art. 67 ust. 1 Konstytucji, zakres dopuszczalnych ograniczeń prawa do zabezpieczenia społecznego nie podlega testowi proporcjonalności wprowadzonemu w art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji> (...). To znaczy, że art. 31 ust. 3 Konstytucji może być adekwatnym wzorcem kontroli przepisów regulujących zabezpieczenie

społeczne jedynie wówczas, kiedy zarzut dotyczy naruszenia ustawowej formy ograniczenia prawa zagwarantowanego w art. 67 ust. 1 Konstytucji bądź naruszenia jego istoty” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. K 1/14, *op. cit.*; *vide* również – powołane tam orzecznictwo).

W niniejszej sprawie Sąd nie sformułował zastrzeżeń dotyczących ustawowej formy kwestionowanej regulacji. Zdaniem Sądu pytającego – co należy przypomnieć – „obniżenie emerytur i rent w sposób przyjęty w nowelizacji z 16 grudnia 2016 r. budzi (...) wątpliwość gdy podda się je testowi proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, gdyż zdaje się naruszać istotę prawa do zabezpieczenia społecznego” (s. 21 postanowienia Sądu pytającego). Według Sądu, regulacja wynikająca z zaskarżonych przepisów „pozbawia funkcjonariuszy prawa do emerytury i renty za okres (służby na rzecz totalitarnego państwa) sprzed 1 sierpnia 1990 r. i dodatkowo, przez art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 3, obniża prawo do emerytury i renty do średniego świadczenia wypłaconego przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Dzieje się tak mimo, że okresy nie uznane za służbę na rzecz totalitarnego państwa do 31 lipca 1990 roku lub okresy służby od 1 sierpnia 1990 roku, w przypadku innych funkcjonariuszy, przyznają prawo do emerytury i renty w wysokości 2,6% podstawy wymiaru - za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą, co jest podyktowane słusznie uzasadnionym interesem społecznym oraz specyfiką służby, przez nikogo niekwestionowaną. Trzeba nadto podkreślić, że ustawodawca w art. 15c i art. 22a wprowadza współczynniki i ograniczenia wysokości emerytur oraz rent niestosowane do jakichkolwiek innych grup ubezpieczonych, a dodatkowo pozbawia prawa do podwyższenia emerytury w związku z inwalidztwem nabytym w służbie dla Państwa Polskiego i jednocześnie ogranicza możliwość podwyższenia emerytury w związku z zatrudnieniem poza służbą i okolicznościami wymienionymi w art. 14 ust. 1 pkt 2, w praktyce ją wyłączając. O ile ustawa z 2009 roku dotyczyła więc w istocie specjalnych przywilejów emerytalnych, przysługujących funkcjonariuszom

organów bezpieczeństwa PRL w związku ze służbą w tych organach, obniżając je do wskaźnika spotykanego w powszechnym systemie emerytalnym, mogła więc być uznana za usprawiedliwioną i konstytucyjną, o tyle regulacja stanowiąca podstawę skarżonych decyzji dotyczy prawa do całego świadczenia emerytalnego, wypracowanego przez funkcjonariuszy w ciągu całego życia, także długo po 1990 r., obniżając je drastycznie, w sposób konstytucyjnie niedopuszczalny” (*ibidem*). W ocenie Sądu, „prawo zabezpieczenia społecznego (...) nie jest dziedziną, która ma za zadanie wprowadzać sankcje za działania nie mające związku z wystąpieniem ryzyka ubezpieczeniowego i niewynikające z warunków nabycia prawa do świadczenia. W tym aspekcie nowelizacja zdaje się mieć charakter represyjno-odwetowy, niezajdujący ochrony w regulacjach konstytucyjnych. Represje te w stosunku do prawa do zabezpieczenia społecznego (polegające na całkowitym odebraniu prawa do zabezpieczenia emerytalnego za okres służby do 1990 r. oraz istotnym obniżeniu emerytur wypracowanych słusznie w III RP) są dalej idące i silniejsze niżeli represje i sankcje stosowane wobec funkcjonariuszy, którym udowodniono popełnienie przestępstwa w związku ze służbą i którzy zostali na tej podstawie skazani prawomocnymi wyrokami sądów, a więc zdają się być niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawa” (s. 23 postanowienia Sądu pytającego).

Definiując istotę prawa do zabezpieczenia społecznego w odniesieniu do świadczeń emerytalnych jako obowiązek zagwarantowania minimum poziomu świadczeń dla osób, które osiągnęły wiek emerytalny i zaprzestały w związku z osiągnięciem tego wieku aktywności zawodowej, Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie wskazywał, że konstytucyjny standard jest w tym względzie wyznaczany przez powszechny system emerytalno-rentowy, a nie systemy preferencyjne, takie jak emerytury mundurowe lub emerytury w obniżonym wieku, które nie należą do istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, zagwarantowanego w art. 67 ust. 1 Konstytucji (*vide m.in.* – wyrok z dnia 3 marca 2011 r., sygn. K 23/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 8 oraz postanowienie z dnia

12 kwietnia 2016 r., sygn. Ts 2/15, OTK ZU z 2016 r., seria B, poz. 322; *vide* również – powołane tam orzecznictwo).

Do naruszenia istoty prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego dochodziłoby więc, gdyby osoby, które zaprzestaną pracy zarobkowej w związku z osiągnięciem konkretnego wieku, zostały całkowicie pozbawione świadczeń lub gdyby wysokość świadczeń emerytalnych uniemożliwiała uprawnionym zaspokojenie ich potrzeb życiowych co najmniej w podstawowym zakresie (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. K 1/14, *op. cit.*; *vide* również – powołane tam orzecznictwo).

W niniejszej sprawie sytuacja taka nie zachodzi. Zastosowanie (przewidzianego w art. 15c ust. 1 pkt 1 u.z.e.f.) wskaźnika 0% podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa lub wyłączenie podwyższenia wysokości emerytury z tytułu inwalidztwa (art. 15c ust. 2 u.z.e.f.) czy ograniczenie wysokości emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej do wysokości przeciętnego świadczenia wypłacanego przez ZUS z FUS (art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 3 u.z.e.f.) nie pozbawiają funkcjonariusza możliwości uzyskania świadczenia z zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego lub w przypadku inwalidztwa i zwolnienia ze służby. Kwestionowane przepisy zmieniają jedynie sposób obliczania wysokości emerytury i renty inwalidzkiej, nie dotyczą natomiast przesłanek nabycia prawa do tych świadczeń.

Warunkiem nabycia prawa do emerytury policyjnej jest wysługa emerytalna. Zgodnie z art. 12 ustawy o emeryturach policyjnych, emerytura policyjna przysługuje funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który w dniu zwolnienia posiada 15 lat służby w formacjach wskazanych w art. 1 u.z.e.f., z wyjątkiem funkcjonariusza, który ma ustalone prawo do emerytury określonej w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, obliczonej z uwzględnieniem okresów służby i okresów z nią równorzędnych. Na

podstawie art. 13 ust. 1 pkt 1c u.z.e.f., okresy służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, podobnie jak służbę w innych formacjach już nieistniejących, traktuje się jako równorzędne ze służbą w Policji i pozostałych formacjach wskazanych w art. 1 u.z.e.f., z wyjątkiem służby określonej w ust. 2, a więc gdy funkcjonariusz organów bezpieczeństwa państwa, porządku i bezpieczeństwa publicznego przy wykonywaniu czynności służbowych popełnił przestępstwo przeciwko wymiarowi sprawiedliwości lub naruszające dobra osobiste obywatela i za to został zwolniony dyscyplinarnie, umorzono wobec niego postępowanie karne ze względu na znikomy lub nieznaczny stopień społecznego niebezpieczeństwa czynu lub został skazany z winy umyślnej prawomocnym wyrokiem sądu. Przepisy art. 15c ust. 1 pkt 1, ust. 2 i ust. 3 u.z.e.f. nie zmieniają tej zasady.

Z kolei warunkiem nabycia prawa do renty inwalidzkiej jest – jak już wcześniej wskazano w uzasadnieniu niniejszego stanowiska – inwalidztwo powstałe w okresach określonych w art. 19 u.z.e.f. Kwestionowany art. 22a ust. 3 u.z.e.f. nie zmienia tego warunku.

Nie można zatem podzielić poglądu Sądu pytającego, że kwestionowana regulacja prowadzi do pozbawienia uprawnień emerytalnych i rentowych za okres służby na rzecz totalitarnego państwa, skoro okres tej służby jest zaliczany do wysługi, warunkującej możliwość uzyskania emerytury policyjnej, a przyznanie prawa do renty inwalidzkiej warunkowane jest powstaniem inwalidztwa w czasie pełnienia służby albo w ustawowo określonym okresie od zwolnienia ze służby, niezależnie od tego, czy była to służba, o której mowa w art. 13b u.z.e.f., czy też nie.

Zaskarżone przepisy nie prowadzą również do ustalenia wysokości świadczeń na poziomie, który nie pozwalałby na zaspokojenie potrzeb życiowych w podstawowym zakresie.

Określenie współczynnika wysokości emerytury w wysokości 0% podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa nie

oznacza, że wysokość emerytury wyniesie 0,0 zł, a emerytowany funkcjonariusz nie otrzyma żadnego świadczenia. Każdy emeryt policyjny ma bowiem zagwarantowaną kwotę najniższej emerytury na poziomie ustalonym w systemie powszechnym. Zgodnie z art. 18 ust. 2 u.z.e.f., kwota emerytury lub renty bez uwzględnienia dodatków, zasiłków i świadczeń pieniężnych, o których mowa w art. 25 u.z.e.f., nie może być niższa od kwoty najniższej emerytury lub renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Tym samym, nawet w przypadkach, gdy jedynym czynnikiem, który może zostać uwzględniony przy ustaleniu wysokości emerytury policyjnej, jest okres służby na rzecz totalitarnego państwa i nie zachodzą okoliczności uzasadniające podwyższenie tego świadczenia, wysokość emerytury policyjnej będzie równa kwocie najniższej emerytury z systemu powszechnego, która – zgodnie z art. 85 ust. 2 u.e.r.f.u.s. – wynosi aktualnie 1 100, 00 złotych miesięcznie. Nie ulega także wątpliwości, że, przewidziane w art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 3 u.z.e.f., ograniczenie wysokości policyjnej emerytury i policyjnej renty inwalidzkiej do wysokości miesięcznej kwoty przeciętnej emerytury i renty z tytułu niezdolności do pracy wypłacanej przez ZUS z FUS nie powoduje, iż wysokość tych świadczeń mogłaby nie pozwalać na zaspokojenie potrzeb życiowych w podstawowym zakresie.

Zaznaczyć również należy, że ustawodawca zapewnił mechanizm waloryzowania wysokości emerytur i rent policyjnych, zapobiegający utracie ich realnej wartości. Na podstawie art. 6 u.z.e.f., wszystkie emerytury i renty oraz podstawy ich wymiaru podlegają waloryzacji na zasadach i w terminach przewidzianych w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

W tej sytuacji, skoro kwestionowane przepisy nie modyfikują warunków nabycia prawa do policyjnej emerytury lub policyjnej renty inwalidzkiej oraz nie powodują ustalenia wysokości emerytury lub renty inwalidzkiej na poziomie uniemożliwiającym zaspokojenie potrzeb życiowych co najmniej w podstawowym zakresie i zapewniona jest waloryzacja tych świadczeń, brak jest

podstaw do stwierdzenia, że którykolwiek z tych przepisów narusza istotę prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego lub w przypadku niezdolności do pracy ze względu na inwalidztwo. Tym samym art. 15c ust. 1 pkt 1, art. 15c ust. 2, art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 3 u.z.e.f. są zgodne z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zgodnie z ustabilizowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, w sferze, w której ustawodawca może swobodnie kształtować zakres uprawnień wynikających z prawa do zabezpieczenia społecznego i może – co do zasady – znosić uprawnienia wykraczające poza istotę tego prawa, musi jednak uwzględniać również inne normy, zasady i wartości konstytucyjne, w szczególności zasady ochrony praw nabytych, odpowiedniej *vacatio legis*, określoności prawa, sprawiedliwości społecznej czy równości wobec prawa. Ostatecznie, ważnym kryterium oceny swobody regulacyjnej ustawodawcy, wprowadzającego unormowania zapewniające realizację prawa do zabezpieczenia społecznego, jest uwzględnianie kondycji finansów publicznych (*vide* m.in. – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lutego 2014 r., sygn. SK 18/13, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 15).

W niniejszej sprawie Sąd pytający, w ramach wzorca kontroli z art. 2 Konstytucji, powołał się na zasady ochrony praw nabytych oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Wynikająca z art. 2 Konstytucji zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, zwana także zasadą lojalności państwa względem obywateli, jest jedną z najważniejszych zasad pochodnych, wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego. Istotę zasady lojalności państwa względem obywateli przedstawia się jako zakaz zastawiania przez przepisy prawne pułapek, formułowania obietnic bez pokrycia bądź nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł

postępowania, jako niedopuszczalność kreowania organom państwowym możliwości nadużywania swojej pozycji wobec obywatela (*vide* m.in. – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2018 r., sygn. SK 32/17, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 45; *vide* również – powołane tam orzecznictwo).

Zasada lojalności opiera się na wymaganiu pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych. Z zasady bezpieczeństwa prawnego wynika m.in. zakaz przyjmowania unormowań o zaskakującym i nieprzewidywalnym charakterze. Prawodawca nie może w sposób dowolny kształtować treści obowiązujących norm (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 14 czerwca 2000 r., sygn. P. 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138; 25 kwietnia 2001 r., sygn. K 13/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 8; 29 listopada 2006 r., sygn. SK 51/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 156; 20 stycznia 2009 r., sygn. P 40/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 4). Uprawnienia przyznane obywatelowi przez państwo nie mogą mieć charakteru uprawnień pozornych czy też niemożliwych do realizacji ze względów prawnych lub faktycznych albo z uwagi na niejasne określenie warunków korzystania z uprawnień. Zakazane jest tworzenie prawa wprowadzającego pozorne instytucje prawne. Regulacje prawne powinny w pełni zakładać przewidywalność co do tego, w jakim stopniu ich realizacja może wpływać na ukształtowanie pozycji prawnej jednostki w poszczególnych sytuacjach prawnych (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 19 grudnia 2002 r., sygn. K 33/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 97; 21 czerwca 2011 r., sygn. P 26/10, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 43; 10 stycznia 2012 r., sygn. P 19/10, OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 2; 9 marca 2017 r., sygn. P 13/14, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 14).

„Równocześnie jednak Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zastrzegał, że z konstytucyjnej zasady ochrony zaufania do prawa stanowionego przez państwo nie wynika, że każdy może zawsze oczekiwać, iż prawne unormowanie jego praw i obowiązków nie ulegnie na przyszłość zmianie na jego niekorzyść. Ocena zależy od treści dokonywanych przez prawodawcę zmian i sposobu ich wprowadzenia, z uwzględnieniem całokształtu okoliczności oraz konstytucyjnego systemu wartości” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 czerwca 2013 r., sygn. K 17/11, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 58 oraz powołane tam orzecznictwo).

W związku z tym Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że, oceniając zgodność aktów normatywnych z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i do prawa, trzeba przede wszystkim rozważyć, na ile oczekiwanie jednostki, że nie narazi się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, jest usprawiedliwione. Istotne znaczenie ma także horyzont czasowy działań podejmowanych przez jednostkę w danej sferze życia. Im dłuższa jest perspektywa czasowa podejmowanych działań, tym silniejsza powinna być ochrona zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Trybunał przyznaje, że konstytucyjnie dopuszczalne jest odstępianie przez ustawodawcę od obowiązujących regulacji i zamiana ich na mniej korzystne, ze względu na przykład na stabilność finansów publicznych. Jednostka ma jednak prawo oczekiwać, że regulacja prawna nie zostanie zmieniona na jej niekorzyść w sposób arbitralny. Przestrzeganie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa ma szczególne znaczenie w sytuacji, w której ma miejsce zmiana dotychczas obowiązujących przepisów, zwłaszcza zaś tych, które znalazły już zastosowanie jako czynnik kształtujący sytuację prawną ich adresatów (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. K 2/12, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 121; *vide* także – powołane tam orzecznictwo).

Z zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa Trybunał Konstytucyjny wyprowadził m.in. zasadę ochrony praw słusznie nabytych,

interesów w toku oraz ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych. „Zasada ochrony praw słuszenie nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych (zarówno publicznych, jak i prywatnych) przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym, a także ekspektatyw tych praw. Trybunał przyjął, że ochroną konstytucyjną objęte są nie wszystkie ekspektatywy, a jedynie ekspektatywy maksymalnie ukształtowane, tj. takie, które spełniają zasadniczo wszystkie przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy bez względu na stosunek do nich późniejszej ustawy (...). Ochrona praw nabytych nie oznacza przy tym nienaruszalności tych praw (bądź ich maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw) i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że odstępianie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne, jeżeli przemawiają za tym inne zasady, normy lub wartości konstytucyjne. Ocena zasadności zarzutu naruszenia zasady ochrony praw nabytych wymaga rozważenia, na ile oczekiwanie uprawnionego, że prawa uznane przez państwo będą realizowane, jest usprawiedliwione. Zasada ochrony praw nabytych chroni bowiem wyłącznie oczekiwania usprawiedliwione i racjonalne. Istnieją dziedziny życia i sytuacje, w których uprawniony musi liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać zmian regulacji prawnych, w tym również zmian, które znoszą lub ograniczają dotychczas zagwarantowane prawa podmiotowe” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 marca 2011 r., sygn. K 23/09, *op. cit.*; *vide* również – powołane tam orzecznictwo).

Podkreślając, że zasada ochrony praw nabytych nie oznacza niezmienności tych praw i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych, ograniczających lub nawet znoszących prawa podmiotowe (*vide* m.in. – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, *op. cit.*), Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że stosowanie tej zasady „podlega następującym ograniczeniom:

- może ona służyć wyłącznie do ochrony praw podmiotowych lub maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw tych praw (...);
- w sferze praw emerytalnych i rentowych ochronie mogą podlegać zarówno prawa nabyte wskutek skonkretyzowanych decyzji przyznających świadczenia, jak i prawa nabyte *in abstracto* zgodnie z ustawą przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie (...);
- ochronie konstytucyjnej podlegają tylko prawa nabyte <słusznie> (co wyklucza stosowanie analizowanej zasady nie tylko w wypadku praw nabytych *contra legem* czy *praeter legem*, lecz także uzyskanych z naruszeniem zasady sprawiedliwości społecznej albo w sposób niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym);
- nie ma ona charakteru absolutnego – zakazane jest wyłącznie arbitralne i nieproporcjonalne ograniczanie praw nabytych, mogą one natomiast być uszczuplane <w szczególnych okolicznościach> nie tylko z uwagi na wartości konstytucyjne, ale i pewne okoliczności gospodarczo-społeczne (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 marca 2010 r., sygn. K 17/09, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 21; *vide* także – powołane tam orzecznictwo).

Uwzględniając, że zasada ochrony praw nabytych nie ma charakteru samodzielnego, lecz jest w orzecznictwie konstytucyjnym traktowana jako jeden z elementów składowych lub konsekwencja zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 czerwca 2013 r., sygn. SK 49/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 56), analizę zgodności art. 15c ust. 1 pkt 1 u.z.e.f. z art. 2 Konstytucji trzeba rozpocząć od ustalenia, czy została naruszona bardziej szczegółowa zasada ochrony praw słusznie nabytych.

W związku z tym, w pierwszej kolejności należy przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny w powołanym wcześniej wyroku K 6/09 stwierdził, iż „uprzywilejowane prawa emerytalne nabyte przez adresatów kwestionowanych przepisów zostały nabyte niegodziwie. Nie można bowiem uznać celów i metod

działania Wojskowej Rady oraz organów bezpieczeństwa Polski Ludowej za godziwe. Trybunał stwierdza, że służba w instytucjach i organach państwa, które systemowo naruszały przyrodzone prawa człowieka i rządy prawa nie może w demokratycznym państwie prawnym uzasadniać roszczeń do utrzymania przywilejów uzyskanych przed upadkiem dyktatorskich reżimów. Sposobem nagradzania funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polski Ludowej za służbę były, wśród wielu innych, przywileje emerytalne. Te przywileje ich beneficjenci zachowali także w wolnej Polsce, co znalazło swój wyraz w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Ustawodawca w 2009 r., oceniając jednoznacznie negatywnie organy bezpieczeństwa Polski Ludowej, mógł sięgnąć do zniesienia lub ograniczenia niegodziwie nabytego przywileju emerytalnego” (*op. cit.*).

Powyższa ocena zachowuje aktualność w niniejszej sprawie i nie jest kwestionowana przez Sąd pytający. Dokonane ustawą zmieniającą z 2016 r., zastąpienie pojęcia „służby w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów” (art. 13a ust. 1 u.z.e.f. dodany ustawą nowelizującą z 2009 r.) pojęciem „służby na rzecz totalitarnego państwa” od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. w cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach wymienionych w art. 13b ust. 1 i ust. 2 u.z.e.f., nie dezaktualizuje bowiem przytoczonego powyżej stwierdzenia Trybunału Konstytucyjnego, że prawa do uprzywilejowanej emerytury nie zostały przez funkcjonariuszy pełniących w przeszłości służbę w organach bezpieczeństwa PRL nabyte godziwie. Tak samo należy ocenić nabycie przez tych funkcjonariuszy prawa do policyjnej renty inwalidzkiej.

Skoro prawa do emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej nie zostały nabyte przez funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa godziwie, to nie są one objęte ochroną przysługującą prawom słusznie

nabytym. Nie ma zatem potrzeby badania, w ramach zarzutu naruszenia zasady ochrony praw nabytych, czy wprowadzona przez art. 15c ust. 1 pkt 1, art. 15c ust. 2 i ust. 3 oraz art. 22a ust. 3 u.z.e.f. niekorzystna zmiana tych praw spełnia wypracowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego warunki dopuszczalności ograniczeń nabytych praw podmiotowych, a więc czy podstawą wprowadzonych ograniczeń są inne normy, zasady lub wartości konstytucyjne, którym w danej sytuacji należy przyznać pierwszeństwo, i czy nie ma możliwości realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lutego 2015 r., sygn. P 10/11, OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 13).

Według utrwalonego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, ochronie konstytucyjnej podlegają bowiem – co należy przypomnieć – „tylko prawa nabyte <śluszenie>, co wyklucza stosowanie analizowanej zasady nie tylko w wypadku praw nabytych *contra legem* czy *praeter legem*, lecz także uzyskanych z naruszeniem zasady sprawiedliwości społecznej albo w sposób niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 listopada 2010 r., sygn. K 27/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 109; *vide* również – wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 20 grudnia 1999 r., sygn. K. 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165; z dnia 8 lipca 2003 r., sygn. SK 42/01, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 63; z dnia 10 marca 2010 r., sygn. K 17/09, *op. cit.* oraz z dnia 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, *op. cit.*).

Analizując kwestionowane przepisy ustawy o emeryturach policyjnych w kontekście zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa należy, po raz kolejny, odwołać się do wyroku w sprawie K 6/09, w którym Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się do podobnego zarzutu, wskazał, że „[z]atrudnienie byłych funkcjonariuszy SB, którzy uzyskali pozytywną opinię w postępowaniu kwalifikacyjnym w 1990 r., w tworzonym UOP nie oznaczało – i nie mogło oznaczać – kontynuacji tej samej służby. Zatrudnienie tych byłych funkcjonariuszy SB nie było zatem równoznaczne z zapewnieniem im świadczeń

emerytalnych za okres służby w latach 1944-1990 na takim samym poziomie jak za okres służby po roku 1990. Ustawodawca w latach 1989-2009, (...), zarówno w drodze kolejnych ustaw, jak i podejmowanych uchwał dawał wielokrotnie wyraz swojemu jednoznacznie negatywnemu stosunkowi do organów bezpieczeństwa Polski Ludowej. Ustawodawca był upoważniony – mimo upływu ponad 19 lat od zmiany ustrojowej – do wprowadzenia regulacji obniżających świadczenia emerytalne za okres służby w organach bezpieczeństwa Polski Ludowej. Z konstytucyjnej zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa nie wynika bowiem, że każdy, bez względu na cechujące go właściwości, może zakładać, że unormowanie jego praw socjalnych nie ulegnie nigdy w przyszłości zmianie na jego niekorzyść. Ustawodawca – ustanawiając kwestionowane przez wnioskodawcę przepisy – pozostał w zgodzie z systemem ocen wynikających z Konstytucji, w szczególności z tym fragmentem jej preambuły, który przypomina <o gorzkich doświadczeniach z czasów, gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane>. Ustawodawca był zatem upoważniony (...) do wprowadzenia regulacji obniżających (...) 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” (*op. cit.*).

Powyższe ustalenia i ocena Trybunału Konstytucyjnego, sformułowana w wyroku K 6/09, zachowuje aktualność i znajduje zastosowanie w niniejszej sprawie.

Za nietrafne należy więc uznać argumenty Sądu o tym, że art. 15c ust. 1 pkt 1 u.z.e.f. po raz drugi obniża wysokość świadczeń tej samej grupy osób i że przewidziany w tym przepisie przelicznik 0% podstawy wymiaru jest „niespotykany na gruncie żadnej innej regulacji w zakresie świadczeń emerytalno-rentowych” (s. 10 postanowienia Sądu pytającego). Z zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa nie wynika bowiem żaden limit zmian

regulacji określających prawa i obowiązki określonej grupy podmiotów, w tym również zmian niekorzystnych dla adresatów. Brak jest też podstaw do badania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym ewentualnych niespójności pomiędzy przepisami zawartymi w ustawach regulujących zasady wymiaru świadczeń z zabezpieczenia społecznego, gdyż „Trybunał Konstytucyjny, kontrolując konstytucyjność zaskarżonych norm, nie obejmuje swoją kognicją rozwiązywania kwestii poziomej niespójności przepisów ustawowych” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 kwietnia 2008 r., sygn. P 26/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 52 oraz powołana tam literatura i orzecznictwo).

W związku z powyższym należy uznać, że art. 15c ust. 1 pkt 1, art. 15c ust. 2, art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 3 u.z.e.f. są zgodne z zasadami zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony praw słusznie nabytych, wynikającymi z art. 2 Konstytucji.

Kolejnym wzorcem kontroli, powołanym przez Sąd pytający w odniesieniu do art. 15c ust. 2 i ust. 3 oraz art. 22a ust. 3 ustawy o emeryturach policyjnych, jest art. 32 ust. 1 Konstytucji, który stanowi: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.”.

„W doktrynie wskazuje się, że równość dwóch lub więcej podmiotów polega na ich przynależności do co najmniej jednej i tej samej klasy, wyróżnionej ze względu na określoną cechę istotną. Wyprowadza się stąd ogólną normę polegającą na tym, że podmioty znajdujące się w podobnej sytuacji powinny być traktowane w sposób podobny, a podmioty znajdujące się w sytuacji odmiennej w sposób odmienny. W art. 32 ust. 1 Konstytucji RP chodzi więc o równe traktowanie podmiotów znajdujących się w tej samej sytuacji prawnej” (W. Borysiak, L. Bosek, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1-86*, red. M. Safjan i L. Bosek, wyd. C.H.Beck 2016., s. 831 oraz powołana tam literatura).

Zasada równości wobec prawa, o której mowa w art. 32 ust. 1 Konstytucji, była niejednokrotnie przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego, który podkreślał, że „[p]odstawowym zagadnieniem poprzedzającym analizę zachowania tej zasady, wymagającym rozstrzygnięcia, jest to, czy istnieje wspólna cecha relewantna porównywanych sytuacji, a więc czy zachodzi <podobieństwo> tych sytuacji, stanowiące przesłankę dla zastosowania zasady równości. (...) Równość to także akceptacja odmiennego traktowania podmiotów, które wspólnych cech relewantnych nie mają. Jeśli zatem zróżnicowania sytuacji prawnej i faktycznej adresatów norm prawnych odpowiadają obiektywnie istniejącym między nimi odmiennostom, nie dochodzi do naruszenia konstytucyjnej zasady równości” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 lipca 2013 r., sygn. P 7/10, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 74).

„Zasada równości nie ma charakteru absolutnego (...). Dopuszcza się zróżnicowane kształtowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych, mających tę samą cechę istotną, jeżeli istnieje ku temu uzasadniona przyczyna (...). W takim wypadku należy ustalić, czy kryterium, według którego następuje zróżnicowanie sytuacji tych podmiotów, pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji, czy waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania oraz czy kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 września 2017 r., sygn. P 2/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 59 oraz powołane tam orzecznictwo).

Niewątpliwie, ustawodawca jest również związany zasadą równości, gdy kształtuje system zabezpieczenia społecznego w ramach przysługującej mu swobody regulacyjnej (art. 67 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji).

Podkreślić jednak należy, iż, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, „[r]ówność w zakresie prawa do zabezpieczenia

społecznego nie oznacza jednakowego czy nawet podobnego traktowania wszystkich potencjalnych świadczeniobiorców, lecz oznacza konieczność podobnego traktowania podmiotów podobnych, które mają wspólną cechę istotną, relewantną z punktu widzenia badanej regulacji prawnej” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2018 r., sygn. SK 32/17, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 45; *vide* również – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lipca 2014 r., sygn. SK 53/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 77). Trybunał Konstytucyjny podkreślał też, że „zgodny z założeniami konstytucyjnymi system ubezpieczeń społecznych nie może być oparty na zasadzie <absolutnej> równości. System emerytalno-rentowy powinien opierać się na zasadach powszechności i względnej jednolitości kryteriów przyznawania świadczeń i określania ich wysokości” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2007 r., sygn. SK 37/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 157).

„Kluczowy charakter dla rozważania zasady równości ma więc zawsze ustalenie (dobór) <cechy istotnej>, bo przesądza ona o uznaniu porównywanych podmiotów za podobne lub odmienne. Uznanie owego podobieństwa pozwala na podjęcie badania, czy podmioty podobne są traktowane podobnie przez przepisy prawa. Dopiero zaś stwierdzenie, że prawo nie traktuje podmiotów podobnych w sposób podobny (a więc wprowadza różnicowanie), prowadzi do postawienia pytania, czy takie różnicowanie jest dopuszczalne w świetle zasady równości. Ustalenie klasy podmiotów podobnych powinno być dokonywane zawsze *ad casum*. Wymaga bowiem analizy treści regulacji prawnej. Ustalenie to musi być dokonywane zawsze adekwatnie do treści stosunku prawnego, ze względu na dające się wyodrębnić klasy porównywanych podmiotów. Bez poprawnego wyznaczenia klasy podmiotów podobnych nie da się poprawnie zastosować testu równości. Jeśli klasa zostanie błędnie wyznaczona za szeroko, niemal zawsze przyniesie negatywny wynik. Test oceny równości wskazywać będzie nierówność. Toteż w przypadkach wątpliwych Trybunał zazwyczaj opowiada się za przyjęciem węższej klasy podmiotów należących do tej samej klasy. (...)

Większa niż dawniej złożoność współczesnych stosunków społecznych rodzi niekiedy po stronie prawodawcy konieczność bardziej szczegółowego określania klasy podmiotów. (...) Coraz częściej bowiem ocena zachowania zasady równości wymaga porównania nie dwóch, ale większej liczby klas podmiotów, które mogą być uznane za podobne ze względu na daną cechę istotną. Ocena sytuacji prawnej staje się skomplikowana. Różnie bowiem wyglądają odmienności w sytuacji prawnej podmiotów w zależności od wyboru porównywanych grup. (...) postulat równości nie może być utożsamiany z nakazem identyczności. Celem i istotą regulacji prawnych jest wprowadzanie zróżnicowań. Dopóki te zróżnicowania prawne odpowiadają obiektywnie istniejącym różnicom między adresatami norm prawnych, problem naruszenia zasady równości nie powstaje” (L. Garlicki i M. Zubik, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, II, Art. 30-86*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 109 i 110-111).

„W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego cechą wspólną decydującą o podobieństwie danej grupy podmiotów może być zarówno cecha faktyczna, jak i prawna, a ustalenie jej istnienia dokonuje się z uwzględnieniem treści i celu przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, często więc ma ona relatywny charakter” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2018 r., sygn. SK 32/17, *op. cit.*; *vide* również – powołane tam orzecznictwo). Podmioty różne, a więc niemające relewantnej cechy wspólnej, mogą być traktowane różnie.

Odmienne traktowanie podmiotów podobnych jest dopuszczalne, jeżeli znajduje konstytucyjne uzasadnienie, szczególnie jeżeli jest zgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 1999 r., sygn. SK 4/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 24). W świetle art. 32 ust. 1 Konstytucji, zakaz różnicowania odnosi się bowiem do zróżnicowań o nieuzasadnionym (arbitralnym) charakterze.

W niniejszej sprawie Sąd pytający, podnosząc zarzut naruszenia zasady równego traktowania przez art. 15c ust. 2 u.z.e.f., we wskazanym wcześniej

zakresie, oraz art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 3 ustawy o emeryturach policyjnych, skonfrontował sytuację funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę zarówno na rzecz totalitarnego państwa, jak i w okresie po 31 lipca 1990 r., z funkcjonariuszami, którzy zostali przyjęci do służby po dniu 31 lipca 1990 r., a jako cechę relewantną – uzasadniającą równe traktowanie – wskazał fakt pełnienia służby w okresie po 31 lipca 1990 r. Z tego powodu brak możliwości podwyższenia emerytury o 15% podstawy wymiaru z tytułu inwalidztwa pozostającego w związku ze służbą oraz ograniczenie wysokości renty inwalidzkiej, w przypadkach, gdy inwalidztwo pozostaje w związku ze służbą pełnioną w okresie po 31 lipca 1990 r., a także ograniczenie maksymalnej wysokości emerytury winny być – w ocenie Sądu pytającego – uznane za niedopuszczalne.

W związku z tak sformułowanym zarzutem należy w pierwszej kolejności zauważyć, że, wymieniona w pytaniu prawnym, data przyjęcia do służby: po 31 lipca 1990 r. lub przed tym dniem, jako taka, nie występuje jako kryterium różnicowania funkcjonariuszy ani pod względem możliwości zwiększenia wysokości emerytury z tytułu inwalidztwa pozostającego w związku ze służbą, ani maksymalnej wysokości emerytury lub renty inwalidzkiej., nie stanowi też cechy determinującej stosowanie któregośkolwiek z przewidzianych w ustawie o emeryturach policyjnych modeli ustalania wysokości tego świadczenia.

Pierwotnie ustawa o emeryturach policyjnych przewidywała takie same przesłanki nabycia przewidzianych w niej świadczeń oraz jednolite zasady wymiaru świadczeń pieniężnych dla wszystkich uprawnionych. Istniejące obecnie różnicowania w tym względzie wynikają z wprowadzanych kolejno zasadniczych reform systemu zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych, w ramach których obejmowano nowo wprowadzanymi regulacjami zasad nabycia uprawnień emerytalnych oraz wymiaru emerytury funkcjonariuszy, którzy wstąpili do służby po raz pierwszy po wejściu w życie poszczególnych zmian.

Określone w ustawie o emeryturach policyjnych daty przyjęcia po raz pierwszy do służby nie zostały więc przyjęte przypadkowo. Kryterium podziału funkcjonariuszy formacji objętych zakresem podmiotowym ustawy o emeryturach policyjnych na opisane wcześniej grupy jest więc nie tyle data wstąpienia do służby jako taka, ile fakt, że wyróżnione przez ustawodawcę grupy funkcjonariuszy w czasie rozpoczęcia i pełnienia służby były objęte różnymi zasadami nabywania prawa do świadczeń oraz ustalania wysokości świadczeń pieniężnych. Nie bez znaczenia jest przy tym, że regulacje wprowadzane w ramach kolejnych zasadniczych nowelizacji ustawy o emeryturach policyjnych ustanawiały mniej korzystne warunki nabycia prawa do świadczeń lub określania ich wymiaru. W związku z tym ustawodawca przewidywał stosowanie dotychczasowych, korzystniejszych przepisów dla tych funkcjonariuszy, którzy zostali przyjęci do służby przed dniem wejścia w życie regulacji mniej korzystnie kształtujących sytuację prawną w zakresie zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych.

W aktualnym stanie prawnym ustawa o emeryturach policyjnych określa odmienne zasady nabywania prawa do przewidzianych w niej świadczeń lub ustalania wymiaru świadczeń pieniężnych dla następujących grup funkcjonariuszy: pozostających w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r. (art. 15 u.z.e.f.); przyjętych do służby po raz pierwszy po dniu 1 stycznia 1999 r. (art. 15a u.z.e.f.); przyjętych po raz pierwszy po dniu 31 grudnia 2012 r. do służby w Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Straży Granicznej, Biurze Ochrony Rządu, Służbie Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służbie Celnej, Służbie Celno-Skarbowej lub w Służbie Więziennej (art. 18a ust. 1 u.z.e.f.) oraz dla funkcjonariuszy Służby Celnej i Służby Celno-Skarbowej, którzy zostali mianowani do Służby Celnej po dniu 14 września 1999 r. (art. 15d ust. 1 u.z.e.f.),

a także dla funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę na rzecz totalitarnego państwa (art. 15c ust. 1 i art. 22a ust. 1 u.z.e.f.).

Podstawowa różnica pomiędzy funkcjonariuszami, którzy pozostawali w służbie przed 2 stycznia 1999 r., a pozostałymi dotyczy możliwości zaliczenia do wymiaru emerytury policyjnej okresów cywilnej aktywności zarobkowej podlegającej ubezpieczeniu społecznemu, a także jednoczesnego pobierania dwóch emerytur. W przypadku funkcjonariuszy wymienionych w art. 15 ust. 1 u.z.e.f. przy ustalaniu wymiaru emerytury policyjnej obok okresu służby możliwe jest zaliczenie okresów składkowych i nieskładkowych poprzedzających służbę i przypadających po zwolnieniu ze służby, a w przypadku funkcjonariuszy wymienionych w art. 15a u.z.e.f. oraz w art. 18a ust. 1 u.z.e.f. – do emerytury policyjnej zalicza się tylko okresy służby. Funkcjonariusze wymienieni w art. 15a u.z.e.f. oraz w art. 18a ust. 1 u.z.e.f. mogą przy tym, w przeciwieństwie do funkcjonariuszy wymienionych w art. 15 ust. 1 u.z.e.f., pobierać jednocześnie dwie emerytury: policyjną – za okres służby oraz z FUS – za cywilne okresy ubezpieczenia (art. 95 ust. 2 u.e.r.f.u.s.). Z kolei funkcjonariuszy przyjętych po raz pierwszy do służby po dniu 31 grudnia 2012 r. różnią od pozostałych funkcjonariuszy nie tylko zasady wymiaru emerytury (w tym ustalania podstawy wymiaru), ale przede wszystkim odmienne przesłanki nabycia prawa do tego świadczenia, które następuje po co najmniej 25 latach służby (art. 18b ust. 1 u.z.e.f.), a nie po 15 latach służby, jak w przypadku funkcjonariuszy wymienionych w art. 15 ust. 1 u.z.e.f. i art. 15a u.z.e.f. Funkcjonariuszy Służby Celnej i Służby Celno-Skarbowej odróżniają od pozostałych funkcjonariuszy objętych zakresem ustawy o emeryturach policyjnych odmienne zasady nabywania prawa do emerytury policyjnej (art. 12 ust. 2 u.z.e.f.) i ustalania podstawy jej wymiaru (art. 5 ust. 1a u.z.e.f.) dla funkcjonariuszy przyjętych po raz pierwszy do służby przed 1 stycznia 2013 r. Zasady nabywania przez funkcjonariuszy Służby Celnej i Służby Celno-Skarbowej, przyjętych po raz pierwszy do służby w formacjach wymienionych w art. 18a ust. 1 u.z.e.f. po dniu

31 grudnia 2012 r., prawa do emerytury policyjnej oraz ustalania wysokości tego świadczenia, w tym podstawy wymiaru, są takie same, jak funkcjonariuszy pozostałych służb. Natomiast funkcjonariusze, którzy pełnili służbę, o której mowa w art. 13b u.z.e.f., nabywają prawo do emerytury na takich samych zasadach, jak funkcjonariusze wymienieni w art. 15 ust. 1 u.z.e.f. i art. 15a u.z.e.f., jednak wynikająca z art. 15c ust. 1 u.z.e.f. formuła obliczania emerytury dla funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę na rzecz totalitarnego państwa, podobnie jak w obowiązującym wcześniej art. 15b ust. 1 u.z.e.f., wprowadza odrębną „wycenę” każdego roku służby, w przeciwieństwie do art. 15 ust. 1 u.z.e.f., który wiąże prawo do świadczenia w kwocie 40% podstawy wymiaru z 15-letnim okresem służby, i art. 18e ust. 1 u.z.e.f., który stanowi, że emerytura dla funkcjonariusza przyjętego po raz pierwszy do służby po dniu 31 grudnia 2012 r. wynosi 60% podstawy wymiaru za 25 lat służby.

W związku z powyższym nie można podzielić poglądu Sądu pytającego, że cechą istotną uzasadniającą równe traktowanie w kontekście kwestionowanych przepisów, stanowiących elementy mechanizmu ustalania wysokości emerytury lub renty inwalidzkiej, jest pełnienie służby w okresie po 31 lipca 1990 r. Służbę we wskazanym przez Sąd okresie, po 31 lipca 1990 r., pełnili bowiem wszyscy funkcjonariusze przyjęci do służby po raz pierwszy po dniu 1 stycznia 1999 r. (art. 15a u.z.e.f) i po dniu 31 grudnia 2012 r. (art. 18a ust. 1 u.z.e.f.) oraz mogli pełnić funkcjonariusze pozostający w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r. (art. 15 u.z.e.f.), a więc osoby należące do każdej z grup, dla których ustawa o emeryturach policyjnych przewiduje odmienne zasady nabywania prawa do świadczeń i ustalania ich wysokości.

Sytuacja prawna funkcjonariuszy, którzy wstąpili do służby po 31 lipca 1990 r., nie może zatem stanowić odpowiedniego punktu odniesienia przy badaniu sytuacji prawnej funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę na rzecz totalitarnego państwa, w kontekście kwestionowanych przepisów stanowiących

elementy ustanowionego w ustawie o emeryturach policyjnych, dla tej grupy podmiotów, modelu ustalania wymiaru emerytury lub renty inwalidzkiej.

Badanie zarzutu naruszenia zasady równości wymaga – co trzeba przypomnieć – w pierwszej kolejności ustalenia, czy dane grupy podmiotów mają wspólną cechę istotną uzasadniająca równe traktowanie, oraz stwierdzenia, czy nastąpiło zróżnicowanie praw lub obowiązków podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej.

Wspólną cechą osób pełniących służbę, o której mowa w art. 13b u.z.e.f., i pozostałych osób objętych zakresem podmiotowym ustawy o emeryturach policyjnych jest, z punktu widzenia treści i celu kwestionowanych regulacji, pełnienie służby w wymienionych w u.z.e.f. formacjach i spełnienie warunków nabycia prawa do emerytury lub renty inwalidzkiej. Nie przesądza to jednak o podobieństwie podmiotów. Uwzględnić bowiem należy też fakt, że ustawa o emeryturach policyjnych, jak już wcześniej opisano, wyróżnia pod względem zasad nabywania prawa do emerytury policyjnej i ustalania jej wymiaru różne grupy funkcjonariuszy. Istotną okolicznością jest zatem również przynależność do jednej z grup funkcjonariuszy, dla których ustawodawca ustanowił określoną formułę ustalania wysokości emerytury lub renty i nabycia uprawnień do tych świadczeń.

Adresatami kwestionowanych przepisów art. 15c ust. 2 i ust. 3 oraz art. 22a ust. 3 u.z.e.f. są osoby, które pełniły służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy o emeryturach policyjnych, a więc osoby pełniące służbę w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. w wymienionych w ust. 1 art. 13b u.z.e.f. cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach oraz na etach określonych w art. 13b ust. 2 pkt 1 u.z.e.f. lub odbywające szkolenie opisane w ust. 2 pkt 2 art. 13b u.z.e.f. Wspólną cechą tych osób, różniącą je od pozostałych funkcjonariuszy objętych zakresem podmiotowym ustawy o emeryturach policyjnych, jest pełnienie służby w instytucjach, formacjach i na etatach wymienionych w art. 13b ust. 1 i ust. 2

pkt 1 u.z.e.f. lub odbywanie szkolenia opisanego w art. 13b ust. 2 pkt 2 u.z.e.f., w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r., określone przez ustawodawcę jako służba na rzecz totalitarnego państwa.

Uwzględniając natomiast wyróżnione w ustawie o emeryturach policyjnych odrębne modele ustalania wymiaru emerytury policyjnej i nabywania prawa do tego świadczenia, należy stwierdzić, że funkcjonariusze, którzy pełnili służbę na rzecz totalitarnego państwa, są jednocześnie funkcjonariuszami pozostającymi w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., o których mowa w art. 15 ust. 1 u.z.e.f., stanowią podgrupę wyodrębnioną z uwagi na rodzaj służby.

Funkcjonariusze pełniący służbę, o której mowa w art. 13b u.z.e.f., stanowią więc podmioty podobne do pozostałych funkcjonariuszy wymienionych w art. 15 ust. 1 u.z.e.f., gdyż wstąpili do służby w tym samym okresie – przed dniem 2 stycznia 1999 r. i na takich samych zasadach nabywają prawa do emerytury lub renty inwalidzkiej, mają też zbliżone formuły obliczania wysokości tych świadczeń, w szczególności – w przeciwieństwie do wszystkich pozostałych grup emerytów wyróżnionych w ustawie o emeryturach policyjnych – przy ustalaniu wymiaru emerytury dla tych osób uwzględnia się nie tylko okres służby, ale możliwe jest również zaliczenie okresów składkowych i nieskładkowych poprzedzających służbę i przypadających po zwolnieniu ze służby. W związku z tym w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazuje się, że „zasady ustalania wysokości świadczeń wynikające z art. 15c, art. 22a i art. 24a ustawy [o emeryturach policyjnych] stanowią wyjątek od ogólnych zasad ustalania wysokości świadczeń wynikających z art. 15, art. 22 i art. 24, skoro w przypadku zasad określonych w art. 15c, art. 22a i art. 24a ustawy, w stosunku do osób wskazanych w tych przepisach, ustawodawca przewidując w art. 8a ust. 1 ustawy dopuszczalność wyłączenia ich stosowania, wskazał jednocześnie, że konsekwencją wyłączenia jest odpowiednie stosowanie przepisów art. 15, art. 22 i art. 24 ustawy (art. 8a ust. 2 ustawy)” (wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2019 r., sygn. I OSK 1895/19, LEX nr 2764543; *vide* też wyroki NSA z dnia 12 grudnia

2019 r., sygn. I OSK 1711/19, LEX nr 2771718 i z dnia 13 grudnia 2019 r., sygn. I OSK 1464/19, LEX nr 2764720).

Wynikające z art. 15c ust. 2 u.z.e.f. wyłączenie stosowania art. 15 ust. 4 u.z.e.f. przy ustalaniu wysokości emerytury funkcjonariusza, który pełnił służbę, o której mowa w art. 13b u.z.e.f., oraz przewidziane w art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 3 u.z.e.f. ograniczenie wysokości emerytury i renty inwalidzkiej funkcjonariusza, który pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, do przeciętnej emerytury i renty z tytułu niezdolności do pracy wypłacanej przez ZUS powoduje więc zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych, w ramach grupy funkcjonariuszy pozostających w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r.

W związku z tym należy rozważyć, czy wprowadzone przez ustawodawcę odstępstwo od zasady równości można uznać za dopuszczalne na gruncie kryteriów przyjętych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, czyli czy „odpowiada wymogom relewancji (a więc pozostaje w bezpośrednim, racjonalnym związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawiera się kontrolowana norma), proporcjonalności (co powoduje konieczność sprawdzenia, czy waga interesu, któremu zróżnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania) oraz powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, w tym w szczególności z zasadą sprawiedliwości społecznej” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 2017 r., sygn. K 16/15, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 49).

Kryterium, na podstawie którego ustawodawca zróżnicował funkcjonariuszy pozostających w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r. w zakresie zasad ustalania wymiaru emerytury i renty inwalidzkiej, było pełnienie służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b u.z.e.f.

W uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej z 2016 r. podano, że „[p]rojektowana ustawa ma na celu wprowadzenie rozwiązań zapewniających w pełniejszym zakresie 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. (druk sejmowy nr 1061, VIII kadencja Sejmu, s. 1 uzasadnienia). Stwierdzając, że regulacje wprowadzone ustawą zmieniającą z 2009 r. nie zrealizowały celu, jakim było obniżenie emerytur funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa państwa do poziomu przeciętnego w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych, wskazano, że „naprawa tego stanu rzeczy stanowi podstawowe *ratio legis* projektowanej ustawy” (*ibidem*, s. 26).

Zaskarżone przepisy art. 15c ust. 2 i ust. 3 oraz art. 22a ust. 3 u.z.e.f. prowadzą do obniżenia i ograniczenia wysokości emerytur i rent inwalidzkich osób pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa, co pozwala uznać, że zastosowane przez ustawodawcę kryterium pozostaje w bezpośrednim, racjonalnym związku z celem i zasadniczą treścią kwestionowanych regulacji.

Analizując pozostałe warunki dopuszczalnego konstytucyjnie zróżnicowania podmiotów podobnych, należy po raz kolejny odwołać się do wyroku w sprawie o sygn. K 6/09, w którym Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając zgodność analizowanej regulacji z art. 32 Konstytucji, wskazał, że „[w]spólną cechą wszystkich funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polski Ludowej, którą przyjął ustawodawca, stanowiąc ustawę z 23 stycznia 2009 r., jest ich służba w określonych w tej ustawie organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990. Ta cecha różni istotnie tych funkcjonariuszy od pozostałych funkcjonariuszy służb mundurowych przed 1990 r. Cechę tę Trybunał Konstytucyjny uznaje za istotną (relewantną), gdyż, (...), znajduje podstawę w zasadzie sprawiedliwości społecznej i preambule Konstytucji. Nie przeczy temu przeprowadzone w 1990 r. postępowanie kwalifikacyjne byłych funkcjonariuszy SB w związku z przyjętą koncepcją i trybem utworzenia UOP, ponieważ jej rezultaty nie wymazują samego faktu dobrowolnego wstąpienia do SB – tajnej policji politycznej Polski Ludowej. Ustawodawca, przyjąwszy

wspólną cechę istotną, w sposób jednakowy potraktował funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polski Ludowej” (*op. cit.*).

Powyższa ocena sformułowana przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. K 6/09 zachowuje aktualność i zastosowanie w niniejszej sprawie, w której kwestionowane przepisy związane są z zasadą sprawiedliwości społecznej.

Jak bowiem podniesiono w uzasadnieniu projektu, w odniesieniu do wszystkich zmian wprowadzanych ustawą zmieniającą z 2016 r., „konieczne jest ograniczenie przywilejów emerytalnych i rentowych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, ponieważ nie zasługują one na ochronę prawną przede wszystkim ze względu na powszechne poczucie naruszenia w tym zakresie zasady sprawiedliwości społecznej. W odczuciu społecznym należy zastosować elementarną sprawiedliwość w traktowaniu przez system prawny wolnej Rzeczypospolitej Polskiej przypadków byłej służby w komunistycznych organach bezpieczeństwa państwa, szczególnie w zakresie podziału dóbr materialnych w demokratycznym społeczeństwie” (projekt, *op. cit.*, s. 5 uzasadnienia).

W związku z powyższym należy uznać, że art. 15c ust. 2 i ust. 3 oraz art. 22a ust. 3 u.z.e.f. są zgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Z tych wszystkich względów wnoszę jak na wstępie.

Z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego