



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 12 sierpnia 2021 r.

Pozycja 40

WYROK

z dnia 16 czerwca 2021 r.

Sygn. akt P 10/20*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Julia Przyłębska – przewodniczący
Zbigniew Jędrzejewski
Leon Kieres
Krystyna Pawłowicz
Stanisław Piotrowicz
Justyn Piskorski
Piotr Pszczółkowski
Bartłomiej Sochański – sprawozdawca
Jakub Stelina
Wojciech Sych
Michał Warciński
Rafał Wojciechowski
Jarosław Wyrembak
Andrzej Zielenacki,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 16 czerwca 2021 r., pytania prawnego Sądu Okręgowego w Krakowie,

czy art. 22a ust. 1 i 2 oraz art. 13 ust. 1 pkt 1c w związku z art. 13b ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2016 r. poz. 708, ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 1 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) w związku z art. 2 ustawy

* Sentencja została ogłoszona dnia 6 lipca 2021 r. w Dz. U. poz. 1223.

z 16 grudnia 2016 r., są zgodne z art. 2, art. 30, art. 32 ust. 1 i 2, art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 22a ust. 2 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2020 r. poz. 723) jest zgodny z art. 2 oraz z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło większością głosów.

UZASADNIENIE

I

1. W postanowieniu z 13 grudnia 2019 r. Sąd Okręgowy w Krakowie VII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (dalej także: SO, sąd pytający) przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne. W sentencji postanowienia SO sformułował następującą treść pytania: „czy art. 22a ust. 1 i 2 oraz art. 13 ust. 1 pkt 1c w związku z art. 13b ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (tj. Dz. U. z 2016 r. poz. 708 ze zm. [dalej: ustawa lub ustawa zaopatrzeniowa]) w brzmieniu nadanym przez art. 1 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. z 2016 r. poz. 2270 [dalej: ustawa nowelizująca]) w związku z art. 2 ustawy z dnia 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 renty inwalidzkiej mimo odpowiedniego okresu służby, w zakresie w jakim dokonano tą regulacją naruszenia zasady ochrony praw nabytych, zaufania obywatela do państwa prawa i stanowionego przez niego prawa, prawa do zabezpieczenia społecznego i równości wobec prawa”. Treść pytania prawnego została doprecyzowana w uzasadnieniu postanowienia sądu pytającego, zgodnie z którym „w ocenie Sądu Okręgowego w zaistniałym stanie prawnym zachodzi uzasadniona wątpliwość co do zgodności ustawy nowelizującej z dnia 16 grudnia 2016 r. – w tym w szczególności jej art. 1 – z wymienionymi w niniejszym pytaniu prawnym zasadami i normami konstytucyjnymi, co z kolei warunkuje niezgodność stanowiących podstawę prawną skarżonej decyzji art. 22a oraz art. 13 ust. 1 lit. 1c w związku z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej w brzmieniu nadanym usta-

wą nowelizującą z art. 2, art. 30, art. 32 ust. 1 i ust. 2, art. 67 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. (...) [w]ątpliwości konstytucyjne budzi aktualnie obowiązujący art. 22a ust. 3 ustawy, który stanowi, że wysokość obniżonej emerytury nie może przewyższać przeciętnej emerytury wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Niezależnie zatem od stażu pracy, wysokości wynagrodzenia, zajmowanego stanowiska, wysokość świadczenia jest z góry ograniczona w oderwaniu od sytuacji prawnej i faktycznej konkretnej osoby. Mimo iż ustawa przewiduje obliczanie świadczenia rentowego obniżonego proporcjonalnie do okresu służby na rzecz totalitarnego państwa, to jednak regulacja ta ma charakter pozorny, z uwagi na to, że w dalszej części analizowanego przepisu zawiera mechanizm umożliwiający automatyczne spłaszczenie jego wysokości. Przewidziany w ustawie sposób obliczania świadczeń z tytułu zabezpieczenia społecznego wydaje się w ten sposób naruszać konstytucyjną zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) oraz zasadę równości (art. 32 Konstytucji)”.

Pytanie prawne zostało przedstawione w związku z poniżej scharakteryzowanym stanem faktycznym. Decyzją z 9 czerwca 2017 r. Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji ponownie ustalono wysokość renty inwalidzkiej przysługującej odwołującemu na kwotę 1000 złotych. Podstawę prawną decyzji stanowił art. 22a w związku z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy. Od decyzji zostało wniesione odwołanie do Sądu Okręgowego w Krakowie.

Odwołujący się został przyjęty w maju 1980 r. do służby w Komendzie Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej i mianowany funkcjonariuszem ze stopniem służbowym w okresie służby przygotowawczej na stanowisko inspektora Wydziału III – A SB. Od czerwca 1980 r. objął wolny etat. Orzeczeniem z 8 grudnia 1987 r. Wojewódzka Komisja Lekarska przy Zarządzie Zdrowia i Spraw Socjalnych WUSW w Krakowie uznała odwołującego za niezdolnego do służby w Milicji Obywatelskiej w związku z wypadkiem w służbie MO. Komisja lekarska zaliczyła odwołującego do trzeciej grupy inwalidzkiej z ogólnego stanu zdrowia oraz w związku ze służbą w Milicji Obywatelskiej i wypadkiem w służbie Milicji Obywatelskiej. W kwietniu 1988 r. odwołujący został zwolniony ze służby.

Decyzją szefa Wojewódzkiego Urzędu Spraw Wewnętrznych w Krakowie z 20 kwietnia 1989 r. przyznano odwołującemu milicyjną rentę inwalidzką. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, decyzją z 27 lutego 2017 r., zwaloryzował przysługującą odwołującemu rentę inwalidzką do kwoty 3052,79 złotych. W czerwcu 2017 r. do Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji wpłynęła informacja o przebiegu służby odwołującego się udzielona przez Instytut Pamięi Narodowej. Z pisma wynikało, że odwołujący od maja 1980 r. do kwietnia 1988 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której stanowi art. 13b ustawy.

1.1. Sąd Okręgowy uznał, że odpowiedź na pytanie prawne jest konieczna dla rozstrzygnięcia rozpoznawanej przez sąd sprawy, ponieważ istnieją poważne wątpliwości dotyczące zgodności z Konstytucją podstawy prawnej zaskarżonej decyzji o ponownym ustaleniu wysokości renty inwalidzkiej.

Sąd stwierdził, że na gruncie obowiązujących przepisów ustawowych nie istnieje możliwość uwzględnienia odwołania. Decyzja jest bowiem, w ocenie sądu pytającego, zgodna z obowiązującymi przepisami ustawy. Stwierdzenie niekonstytucyjności przepisów pozwoli na uwzględnienie odwołania.

1.2. W ocenie SO, istnieją wątpliwości, czy wskazana regulacja nie narusza art. 2 Konstytucji, w szczególności wywodzonych z niego zasad: ochrony praw nabytych, zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasad sprawiedliwości społecznej.

Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na wymaganii pewności prawa, „czyli takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne, które powodują, że jednostka może decydować o własnym postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwa oraz przewidywalności konsekwencji prawnych, jakie te działania mogą pociągnąć za sobą”. Sąd pytający wyraził wątpliwość, czy obniżenie wysokości świadczeń rentowych byłym funkcjonariuszom pracującym na rzecz totalitarnego państwa nie zostało dokonane z przekroczeniem granicy wyznaczonej przez reguły konstytucyjne, poprzez wkroczenie w sferę istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. „Takie działanie wydaje się mieć charakter represyjny i dyskryminacyjny oraz może stanowić zaprzeczenie zasady zaufania obywateli do państwa”.

SO kwestionuje zgodność art. 22a ust. 2 ustawy z zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) i zasadą równości (art. 32 Konstytucji) z tej racji, że wysokość przysługującego świadczenia została oderwana od stażu pracy, wysokości wynagrodzenia, zajmowanego stanowiska i z góry ograniczona do wysokości świadczenia przeciętnego.

Zdaniem sądu pytającego, ustawa nowelizująca z 16 grudnia 2016 r. „zdaje się stanowić ponowną represję wobec grupy byłych funkcjonariuszy jednostek służb bezpieczeństwa PRL”. SO zwraca uwagę, że obniżenie świadczeń w 2009 r. skutecznie zrealizowało zasadę odpowiedzialności za tę służbę, wprowadzając w miejsce uprzywilejowanego przelicznika w wysokości 2,6% przelicznik 0,7% za każdy rok służby. Ustawa nowelizująca ponownie godzi – zdaniem SO – w tych funkcjonariuszy, „nakładając na nich kolejną i znacznie obniżającą ich świadczenia sankcję”. To może oznaczać, zdaniem sądu pytającego, naruszenie zasady *ne bis in idem*, wywodzonej z art. 2 Konstytucji, zawierającej zakaz podwójnego karania również przy stosowaniu innych, niż kary za przestępstwo, środków represyjnych, w tym sankcji karno-administracyjnych.

SO, powołując tezę zawartą w wyroku TK z 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, iż zakaz arbitralnego znoszenia lub pozbawiania praw podmiotowych przysługujących jednostce nie rozciąga się na prawa nabyte niesłusznie, niegodziwie lub niesprawiedliwie, stawia pytanie, „czy kwestionowane przepisy ograniczają lub odbierają prawa niesłusznie nabyte, czy też ingerują w sferę praw już słusznie nabytych”. W ramach dotychczas nakreślonych przez Trybunał Konstytucyjny zdaje się nie mieścić bowiem obniżenie podstawy wymiaru renty aż o 10%. W szczególności gdy zestawić tę regulację z tezą TK, zawartą w przytoczonym wyroku, iż ustawodawca może obniżyć świadczenia emerytalne za okres służby w organach bezpieczeństwa PRL tylko w racjonalnie miarkowany sposób. W ocenie SO, tezę tę można wprost odnieść do świadczeń rentowych.

Odnośnie do konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, SO podkreśla, że ustawodawcy pozostawiono znaczną swobodę uregulowania tej materii. Jednak tę swobodę wyznacza absolutny zakaz naruszania istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. „W konstytucyjnym prawie do zabezpieczenia społecznego mieści się prawo do zachowania realnej wartości słusznie nabytych świadczeń. Jest to indywidualne prawo podmiotowe. Tym bardziej mieści się więc w nim zakaz arbitralnego obniżania tych świadczeń, motywowanego jedynie względami politycznymi, naruszającego zasadę równości, zasadę ochrony praw nabytych i zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa”. Obniżenie rent w sposób przyjęty w ustawie nowelizującej budzi, zdaniem SO, wątpliwości z perspektywy testu proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji poprzez naruszenie istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, brak bezwzględnej konieczności istnienia takiej regulacji w demokratycznym państwie i brak ochrony przez tę regulację wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich nie zgłosił udziału w postępowaniu.

3. W piśmie z 29 września 2020 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny (dalej: PG); wniósł o stwierdzenie, że art. 22a ust. 2 ustawy jest zgodny z art. 2 i art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a w pozostałym zakresie o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. W ocenie PG, podstawą prawną wyroku SO w sprawie, na kanwie której wniesiono pytanie prawne, może być wyłącznie art. 22a ust. 2 ustawy, stanowiący *lex specialis* względem regulacji art. 22a ust. 1 ustawy i regulujący wysokość renty inwalidzkiej przysługującej byłym funkcjonariuszom pracującym na rzecz totalitarnego państwa, którzy zostali zwolnieni ze służby przed 1 sierpnia 1990 r. W związku z powyższym postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie kontroli pozostałych przepisów powinno zostać umorzone z powodu niedopuszczalności wydania orzeczenia, uzasadnionej brakiem spełnienia warunku formalnego wniesienia pytania prawnego w postaci przesłanki funkcjonalnej. Ponadto, w ocenie PG, pytanie prawne nie spełnia wymagań formalnych w zakresie zarzutu niezgodności kwestionowanych regulacji z art. 30 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, ponieważ poprzestając na powołaniu tych wzorców w *petitum* pytania prawnego, sąd nie odniósł się do nich w uzasadnieniu, nie powiązał ich z kwestionowanymi przepisami, nie wskazał, na czym polega zarzucana niezgodność, ani nie powołał żadnych argumentów lub dowodów potwierdzających te zarzuty. W ocenie PG, zaskarżony art. 22a ust. 2 ustawy nie jest regulacją prawnokarną, w związku z czym przedmiotem merytorycznego rozpoznania przed Trybunałem Konstytucyjnym nie może być zarzut naruszenia zasady *ne bis in idem*, wywodzonej z art. 2 Konstytucji.

PG zajął stanowisko, zgodnie z którym art. 22a ust. 2 ustawy nie narusza istoty konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, ponieważ przewidziany w nim sposób ustalenia wysokości policyjnej renty inwalidzkiej nie pozbawia funkcjonariusza możliwości uzyskania świadczenia z zabezpieczenia społecznego w przypadku inwalidztwa i zwolnienia ze służby. Zmienia jedynie sposób obliczania wysokości renty inwalidzkiej, nie dotyczy natomiast przesłanek nabycia prawa do tego świadczenia. Nie prowadzi również do ustalenia wysokości świadczenia na poziomie, który nie pozwalałby na zaspokojenie potrzeb życiowych w podstawowym zakresie. Każdy policyjny rencista ma bowiem zagwarantowaną kwotę najniższej renty na poziomie ustalonym w systemie powszechnym. PG stwierdził, iż zachowują aktualność ustalenia poczynione w wyroku TK z 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, zgodnie z którymi 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 uprzywilejowanego sposobu ustalania wysokości policyjnej renty inwalidzkiej, a co za tym idzie, nie jest ono objęte ochroną przysługującą prawom słusznie nabytym. W odniesieniu do zarzutu naruszenia zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, PG zajął stanowisko, zgodnie z którym nie można podzielić opinii SO o arbitralności wprowadzenia zmiany obniżającej wysokość policyjnej renty inwalidzkiej. Miała ona bowiem na celu ponowne ustalenie świadczeń emerytalnych i rentowych byłych funkcjonariuszy pracujących na rzecz totalitarnego państwa, którzy – jak stwierdził TK w wyroku o sygn. K 6/09 – z racji pracy w tajnej policji politycznej na rzecz ustanowienia i podtrzymania reżimu, nie mogli skutecznie wywodzić z Konstytucji prawa do tego, że każdy, bez względu na cechujące go właściwości, może zakładać, że unormowanie jego praw socjalnych nie ulegnie nigdy w przyszłości zmianie na jego niekorzyść. Skoro celem kontrolowanych przepisów było pełniejsze zniesienie przywilejów emerytalno-rentowych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa PRL, a istotnym czynnikiem wpływającym na brak zakładanej skuteczności poprzedniego brzmienia ustawy zaopatrzeniowej było objęcie jej zakresem jedynie emerytur policyjnych, przy pozostawieniu poza jej oddziaływaniem rencistów inwalidzkich, to trudno uznać, że obniżenie świadczeń rentowych nosi cechy zmiany wprowadzonej arbitralnie.

4. W piśmie z 8 października 2020 r. stanowisko w sprawie zajął Sejm. Wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku uzasadnioną brakiem wypełnienia warunku formalnego, które winno spełnić pytanie prawne. W ocenie Sejmu, SO nie wykazał, w jaki sposób rozstrzygnięcie sądu uległoby zmianie, gdyby określony przepis prawny utracił moc obowiązującą wskutek orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o jego niezgodności z Konstytucją.

W wypadku nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania, Sejm wniósł o stwierdzenie, że art. 22a ust. 1 i 2 oraz art. 13 ust. 1 pkt 1c w związku z art. 13b ustawy są zgodne z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, natomiast w pozostałym zakresie o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Ponieważ sąd nie uzasadnił zarzutów naruszenia art. 2, art. 30 oraz art. 32 ust. 1 i 2 przez zaskarżone przepisy oraz nie uzasadnił, w jaki sposób art. 22a ust. 3 ustawy je obraża, ponadto art. 22a ust. 3 ustawy nie mógł stanowić podstawy zaskarżonej decyzji, Sejm wniósł o umorzenie postępowania w tym zakresie z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

Uzasadniając stanowisko w zakresie zgodności art. 22a ust. 1 i 2 oraz art. 13 ust. 1 pkt 1c w związku z art. 13b ustawy z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Sejm wskazał, że kontrolowane przepisy nie naruszają istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. Po pierwsze, ustawodawca gwarantuje byłym funkcjonariuszom pełniącym służbę na rzecz totalitarnego państwa świadczenie w wysokości minimalnej, które w 2017 r. pobierało 33,1% osób uznanych za niezdolne do pracy. Ponadto ustawodawca nie pozbawił rencistów prawa do emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, aktywność zawodowa rencisty może skutkować nabyciem prawa do emerytury.

II

Na rozprawę w dniu 16 czerwca 2021 r. stawili się przedstawiciele Prokuratora Generalnego, którzy podtrzymali stanowisko zajęte w piśmie procesowym.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Uwagi ogólne.

1.1. Sąd Okręgowy w Krakowie (dalej: SO lub sąd pytający) zakwestionował konstytucyjność przepisów ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2020 r. poz. 723; dalej: ustawa zaopatrzeniowa lub ustawa). Treść zakwestionowanych przepisów została ukształtowana przez ustawę 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 nowelizująca). Jednym ze skutków nowej regulacji jest obniżenie wysokości świadczenia wypłacanego z tytułu inwalidztwa nabytego w związku ze służbą na rzecz totalitarnego państwa (renty inwalidzkiej pobieranej przez byłego funkcjonariusza pracującego na rzecz totalitarnego państwa).

1.2. Wcześniej, ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. Nr 24, poz. 145), dokonano obniżenia świadczeń emerytalnych funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa (dalej: SB). Zmiany w ustawie zaopatrzeniowej, dokonane nowelizacją z 2009 r., zostały poddane kontroli TK, który utrzymał domniemanie ich zgodności z Konstytucją (zob. wyrok z 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 15). W tej sprawie Trybunał Konstytucyjny badał przepisy obniżające wskaźnik podstawy wymiaru emerytury z 2,6% na 0,7% za każdy rok służby w formacjach SB i uznał je za zgodne z konstytucyjnymi wzorcami kontroli. Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. K 6/09 nie wypowiedział się na temat rent inwalidzkich byłych funkcjonariuszy. Zostały one obniżone po raz pierwszy dopiero wskutek wejścia w życie przepisów ustawy nowelizującej.

1.3. Jej celem było bardziej pogłębione zniesienie przywilejów związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa PRL przez ponowne ustalenie świadczeń emerytalnych (po raz drugi) oraz – po raz pierwszy – świadczeń rentowych osobom pełniącym służbę na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. Z uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej wynika, że w ocenie projektodawcy dotychczasowe rozwiązania ustawowe nie okazały się skuteczne również dlatego, że szereg przepisów ustawy zaopatrzeniowej skutkowało możliwością zwiększenia wysokości obniżonej emerytury. Istotnym czynnikiem wpływającym na brak skuteczności wprowadzonych zmian było objęcie jej zakresem jedynie emerytów policyjnych i pozostawienie poza jej oddziaływaniem policyjnych rencistów inwalidzkich. Zdaniem projektodawcy, konieczne było ograniczenie przywilejów rentowych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa PRL, ponieważ nie zasługują one na ochronę prawną przede wszystkim ze względu na powszechne poczucie naruszenia w tym zakresie zasady sprawiedliwości społecznej. Również stąd wynika ustalona w zaskarżonych przepisach wysokość renty inwalidzkiej osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa. W tym celu określony został przelicznik 2% podstawy wymiaru renty za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa i w zależności od liczby lat takiej służby obniżono wymiar procentowy renty inwalidzkiej, a w konsekwencji wysokość całej renty inwalidzkiej. Wysokość renty inwalidzkiej nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej renty z tytułu niezdolności do pracy wypłacanej przez ZUS, która będzie ogłoszona przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Według danych wstępnych ZUS w czerwcu 2016 r. była to kwota 1543,05 zł. Osoby je pobierające zostały uznane za uprzywilejowane w sposób niesłuszny względem ogółu pobierających świadczenia emerytalne i rentowe. Jednocześnie renta inwalidzka funkcjonariuszy zwolnionych ze służby przed 1 sierpnia 1990 r. jest wypłacana w kwocie odpowiadającej wysokości minimalnej renty inwalidzkiej określonej w systemie powszechnym według orzeczonej grupy inwalidzkiej.

1.4. Wprowadzając w grudniu 2016 r. regulację skutkującą zasadniczym obniżeniem wysokości świadczeń emerytalnych i rentowych byłych funkcjonariuszy pracujących na rzecz totalitarnego państwa, ustawodawca dodał jednocześnie do ustawy zaopatrzeniowej przepis umożliwiający odejście od wprowadzonych zasad w ściśle określonych sytuacjach. Zgodnie z art. 8a ustawy,

„1. Minister właściwy do spraw wewnętrznych, w drodze decyzji, w szczególności uzasadnionych przypadkach, może wyłączyć stosowanie art. 15c, art. 22a i art. 24a w stosunku do osób pełniących służbę, o której mowa w art. 13b, ze względu na:

- 1) krótkotrwałą służbę przed dniem 31 lipca 1990 r. oraz
- 2) rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989 r., w szczególności z narażeniem zdrowia i życia”.

Dokonując kontroli decyzji ministra właściwego do spraw wewnętrznych, sądy administracyjne przeprowadziły szczegółową interpretację powyższego artykułu.

Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) stoi na stanowisku, że w tym zakresie minister dysponuje uznaniem administracyjnym, na co wskazuje redakcja przepisu przyznającego ministrowi kompetencję do działania, a w szczególności użyty w przepisie zwrot „może wyłączyć”. Ponadto, analizując relację między art. 8a ust. 1 ustawy a jej przepisami określającymi zasady ustalania wysokości świadczenia, NSA stwierdził, że „kompetencja ministra właściwego do spraw wewnętrznych określona w art. 8a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, stanowi dany temu organowi ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. zmieniającą ustawę zaopatrzeniową, instrument eliminowania w oparciu o normę materialnoprawną zakodowaną w tym przepisie, wprowadzonych tą samą ustawą zmieniającą, ustawowych wyjątków w sposobie ustalania wysokości świadczeń” (por. wyrok NSA z 13 grudnia 2019 r., sygn. akt I OSK 1464/19).

Interpretacja treści art. 8a ust. 1 ustawy dokonana przez NSA prowadzi do wniosku, że przesłanka „szczególnie uzasadnionych przypadków” nie może być utożsamiana z kryteriami „krótkotrwałej służby przed dniem 31 lipca 1990 r.” (art. 8a ust. 1 pkt 1 ustawy) oraz „rzetelnego wykonywania zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989 r., w szczególności z narażeniem zdrowia i życia” (art. 8a ust. 1 pkt 2 ustawy). Kryteria te nie mogą być uznane za samoistne przesłanki wyłączenia stosowania regulacji ustawowej obniżającej świadczenia, których spełnienie oznacza, że automatycznie i zawsze zaistniała przesłanka szczególnie uzasadnionych przypadków z art. 8a ustawy (wyrok NSA z 13 grudnia 2019 r., sygn. akt I OSK 1464/19).

Natomiast brak zaistnienia jednego z powyższych kryteriów nie wyłącza automatycznie możliwości wypełnienia wskazanej przesłanki. W takim wypadku, w ocenie NSA, minister właściwy do spraw wewnętrznych powinien zbadać, czy służba określonej osoby charakteryzowała się „bezpośrednim zaangażowaniem w realizację zadań i funkcji państwa totalitarnego, czy też nie miała takiego charakteru, tj. była np. działalnością ograniczającą się do zwykłych, standardowych działań podejmowanych w służbie publicznej, tj. służbie na rzecz państwa jako takiego, a tym samym nie ma – z punktu widzenia aksjologicznych podstaw demokratycznego państwa prawnego – konotacji pejoratywnych” (wyrok NSA z 13 grudnia 2019 r., sygn. akt I OSK 1690/19).

Odnosnie art. 8a ust. 1 pkt 1 ustawy, NSA stwierdził, że krótkotrwałość służby przed 31 lipca 1990 r. powinna być oceniana w kontekście pełnego okresu służby w organach Policji, Milicji i SB (wyrok NSA z 13 grudnia 2019 r., sygn. akt I OSK 1690/19; por. wyrok NSA z 13 grudnia 2019 r., sygn. akt I OSK 1569/19).

Dokonując interpretacji art. 8a ust. 1 pkt 2 ustawy *in principio*, NSA wskazał, iż przez rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków należy rozumieć działanie dokładne, należyte i uczciwe „czyli innymi słowy w sposób, który powinien cechować normalne wykonywanie obowiązków przez każdego człowieka. Nie ma podstaw do kwestionowania rzetelności wykonywania obowiązków, jeżeli brak dowodów na działanie nierzetelne, takich jak np. nagany czy inne przewidziane prawem sankcje negatywne będące reakcją na sposób działania określonej osoby” (wyrok NSA z 13 grudnia 2019 r., sygn. akt I OSK 1690/19; por. wyrok NSA z 13 grudnia 2019 r., sygn. akt I OSK 1569/19).

Z kolei interpretacja art. 8a ust. 1 pkt 2 ustawy *in fine* („w szczególności z narażeniem zdrowia i życia”), prowadzi w ocenie NSA do wniosku, że użyty zwrot odnosi się do generalnego kryterium rzetelnego wykonywania zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989 r. Stanowi on, jak przyjmuje NSA, dodatkowy „kwantyfikatory oceny sposobu wykonywania

służby po wskazanej dacie, ukierunkowując organ na szczególne uwzględnienie sytuacji, w których rzetelności w wykonywanej służbie towarzyszyło właśnie realnie istniejące zagrożenie życia i zdrowia – w związku z pełnionymi rzetelnie zadaniami i obowiązkami. Zwrot ten nie wyklucza natomiast w żadnym wypadku konieczności oceny rzetelności wykonywania zadań i obowiązków służbowych w przypadku niestwierdzenia okoliczności faktycznego narażania zdrowia i życia” (wyrok NSA z 13 grudnia 2019 r., sygn. akt I OSK 1690/19; por. wyrok NSA z 13 grudnia 2019 r., sygn. akt I OSK 1569/19).

1.5. Zdecydowanie dalej poszła wykładnia przepisów ustawy dokonana w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego (dalej: SN) z 16 września 2020 r., sygn. akt III UZP 1/20. Zgodnie z jej treścią, kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa”, określone w art. 13b ust. 1 ustawy „powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka”. Sąd powszechny, w świetle art. 473 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 1575, ze zm.), nie jest związany treścią informacji przekazanej przez Instytut Pamięi Narodowej (dalej: IPN). Jest ona dokumentem urzędowym i stanowi dowód potwierdzający zawarte w niej fakty, niemniej w razie stosownego zarzutu przeciwko osnowie tej informacji, sąd będzie zobowiązany do rekonstrukcji przebiegu służby wskazanej w informacji IPN dotyczącej konkretnego funkcjonariusza, celem ustalenia czy rzeczywiście zatrudnienie w jednostkach wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej wypełniało znamiona służby na rzecz totalitarnego państwa. SN dokonał również szerokiej analizy terminu „państwo totalitarne”, formułując między innymi wniosek, że nie każde zatrudnienie w ramach służby państwowej wiązało się z aktywnym wykonywaniem zadań i funkcji państwa totalitarnego, lecz mogło ograniczać się do wykonywania zwykłych, standardowych działań podejmowanych w służbie publicznej. Sąd powszechny może zatem badać wypełnienie przez funkcjonariusza znamion tej służby i prowadzić na jego wniosek postępowanie dowodowe. Dowód z zaświadczenia jest dokumentem urzędowym, a dowód ponad osnowę dokumentu obciąża stronę. Przedstawione przez ubezpieczonego dowody przeciwnie „będą oczywiście podlegać swobodnej ocenie (art. 233 § 1 k.p.c.) w myśl otwartego katalogu uwzględnianych okoliczności, w szczególności długości okresu pełnienia służby, jej historycznego umiejscowienia w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r., miejsca pełnienia służby, zajmowanego stanowiska czy stopnia służbowego (...) [P]rzebieg procesu będzie oscylował wokół procesowych zasad dowodzenia i rozkładu ciężaru dowodów, z uwzględnieniem dowodów *prima facie*, domniemań faktycznych (wynikających chociażby z informacji o przebiegu służby) i prawnych oraz zasad ich obalania”.

Reasumując przedstawioną wyżej pokrótce linię orzecznictwa sądów, można stwierdzić, że utrwała się wykładnia na podstawie której sądy oceniać będą kryterium służby na rzecz totalitarnego państwa *a casu ad casum*, na podstawie wszystkich okoliczności sprawy. Ocena takiej wykładni może być wyrażona na tle konkretnej praktyki sądowej (por. wyrok TK z 20 lipca 2004 r., sygn. SK 19/02, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 67). Jednak, w sprawie rozstrzygniętej przez Trybunał w uzasadnianym wyroku sąd pytający nie wskazywał, ani też odwołujący się nie podnosił zarzutu, iżby faktycznie nie pełnił służby na rzecz totalitarnego państwa. Stąd też TK uznał, że w tym zakresie przedstawiona wyżej utrwalona wykładnia art. 13b ustawy zaopatrzeniowej nie ma wpływu na wypełnienie przesłanki funkcjonalnej do wystąpienia z pytaniem w przedmiotowej sprawie.

2. Warunki formalne prawidłowo przedstawionego pytania prawnego.

2.1. Zgodnie z art. 193 Konstytucji, każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, jeżeli od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Art. 52 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: uotpTK) wymaga, aby pytanie prawne miało formę postanowienia i zawierało: 1) wskazanie sądu, przed którym toczy się postępowanie w sprawie wraz z jej oznaczeniem, 2) wskazanie organu, który wydał kwestionowany akt normatywny, 3) określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części, 4) sformułowanie zarzutu niezgodności kwestionowanego aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą oraz jego uzasadnienie, 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.

Konieczną przesłanką skutecznego skorzystania przez sąd z uprawnienia wynikającego z art. 193 Konstytucji jest wykazanie niezbędności oczekiwanej odpowiedzi dla rozstrzygnięcia sprawy (przesłanka funkcjonalna pytania prawnego). Z art. 52 ust. 2 pkt 5 uotpTK wynika, że ciężar dowodu w tym zakresie spoczywa na sądzie pytającym, a zasada ta obecna jest od lat w orzecznictwie TK (por. postanowienia TK z: 19 grudnia 2006 r., sygn. P 25/05, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 176 oraz 9 grudnia 2014 r., sygn. P 34/14, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 125). Powyższe wymogi należy stosować oddzielnie względem każdego przepisu wskazanego przez sąd pytający wśród wzorców kontroli.

Pytanie prawne ma służyć przede wszystkim prawidłowemu rozstrzygnięciu przez pytający sąd konkretnej sprawy, a także – co oczywiste – wyeliminowaniu z obrotu prawnego niekonstytucyjnego przepisu. Rozpoznawanie pytań prawnych przez Trybunał Konstytucyjny jest zatem ograniczone przedmiotem rozstrzygnięcia przez pytający sąd (por. postanowienie TK z 19 maja 2015 r., sygn. P 18/13, OTK ZU nr 5/A/2015, poz. 70). „Ocena relewantności pytania prawnego, która obejmuje również kwestię zasadności zastrzeżeń co do konstytucyjności danej normy prawnej, należy w zasadzie do sądu orzekającego w danej sprawie (por. postanowienie TK z 12 kwietnia 2000 r., sygn. P 14/99). Ponieważ jednak proces wykładni tekstu prawnego, który doprowadził do zainicjowania przez sąd postępowania przed Trybunałem, leży u podstaw kontroli konstytucyjności prawa dokonywanej przez TK, również on podlega kontroli tego organu. Pogląd odmienny stawiałby Trybunał Konstytucyjny przed koniecznością merytorycznego ustosunkowywania się do pytań prawnych opartych na wadliwej wykładni przepisów (por. postanowienie TK z 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03)” – (postanowienie TK z 6 lutego 2007 r., sygn. P 33/06, OTK ZU nr 2/A/2007, poz. 14, zob. również wyrok TK z 13 września 2011 r., sygn. P 33/09, OTK ZU nr 7/A/2011, poz. 71, postanowienia TK z: 22 lipca 2020 r., sygn. P 9/19 i 9 lutego 2021, sygn. P 15/19).

2.2. Pytanie prawne wniesione zostało przez sąd w rozumieniu art. 193 Konstytucji (przesłanka podmiotowa), który zakwestionował konstytucyjność regulacji ustawowej stanowiącej materialną podstawę orzekania w toczącej się przed nim sprawie (przesłanka przedmiotowa). Jak wyjaśnił pytający sąd w postanowieniu z 13 grudnia 2019 r., na gruncie obowiązujących przepisów ustawowych nie istnieje możliwość uwzględnienia odwołania. Decyzja jest bowiem, w ocenie sądu pytającego, zgodna z obowiązującymi przepisami ustawy, a stwierdzenie niekonstytucyjności przepisów pozwoli na uwzględnienie odwołania. Weryfikacja spełnienia warunku formalnego pytania prawnego w postaci przesłanki funkcjonalnej wymagała analizy treści wszystkich przepisów wskazanych przez sąd pytający z punktu widzenia niezbędności kontroli ich zgodności z Konstytucją dla rozstrzygnięcia sprawy toczącej się przed sądem pytającym.

3. Przedmiot kontroli.

3.1. Przepisy zakwestionowane przez sąd pytający w sentencji postanowienia o przedstawieniu pytania prawnego.

W sentencji pytania prawnego SO zakwestionował zgodność z konstytucyjnymi wzorcami kontroli art. 22a ust. 1 i 2, art. 13 ust. 1 pkt 1c w związku z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy nowelizującej, w związku z art. 2 ustawy nowelizującej.

Zgodnie z treścią art. 22a ust. 1 ustawy, w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, rentę inwalidzką ustaloną zgodnie z art. 22 zmniejsza się o 10% podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b. Przy zmniejszaniu renty inwalidzkiej okresy służby, o której mowa w art. 13b, ustala się z uwzględnieniem pełnych miesięcy. Art. 22a ust. 1, wraz z art. 13 ust. 1 pkt 1c oraz przepisami, do których ten ostatni odsyła (art. 15c oraz art. 13 ust. 2 ustawy), stanowi wyjątek od ogólnych zasad określających sposób ustalania wysokości świadczenia rentowego z tytułu inwalidztwa, określonych w poprzedzających przepisach ustawy. W szczególności względem art. 22 ust. 1 ustawy (zgodnie z którym renta inwalidzka wynosi dla inwalidów zaliczonych do: I grupy – 80%, II grupy – 70%, III grupy – 40% podstawy wymiaru) oraz art. 22 ust. 2 ustawy (zgodnie z którym 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 odškodowawcze).

Zgodnie z treścią art. 22a ust. 2 ustawy, w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, i została zwolniona ze służby przed 1 sierpnia 1990 r., rentę inwalidzką wypłaca się w kwocie minimalnej według orzeczonej grupy inwalidzkiej. Przepis ten jest wystarczającą podstawą określającą wysokość należnej renty inwalidzkiej funkcjonariusza, który odszedł ze służby przed 1 sierpnia 1990 r. i ma charakter *lex specialis* względem przepisów określających ogólne zasady przyznawania świadczeń rentowych byłym funkcjonariuszom pracującym na rzecz totalitarnego państwa, w stosunku do art. 22a ust. 1 ustawy.

Pytający sąd nie określił treści normy wynikającej z art. 13 ust. 1 pkt 1c w związku z art. 13b ustawy. Zgodnie z treścią art. 13 ust. 1 pkt 1c ustawy, jako równorzędne ze służbą w Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służbie Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służbie Celnej, Służbie Celno-Skarbowej i Służbie Więziennej traktuje się okresy służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, na zasadach określonych w art. 15c, z wyjątkiem służby określonej w art. 13 ust. 2.

Natomiast art. 13b ustawy zawiera definicję służby na rzecz totalitarnego państwa, którą jest służba w instytucjach i formacjach wymienionych w obszernym katalogu, zawartym w tym przepisie, w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. Sąd pytający nie uzasadnił w jakim zakresie zawarty w art. 13b ustawy katalog instytucji i organów czy to w zakresie działania tych organów, czy to w zakresie techniki prawodawczej, narusza zasady konstytucyjne.

Przedmiot pytania prawnego sprecyzowany w jego *petitum* obejmuje również, wskazany związkowo, art. 2 ustawy nowelizującej. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej organ emerytalny był zobowiązany do wszczęcia z urzędu postępowania w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości świadczeń przysługujących byłym funkcjonariuszom pracującym na rzecz totalitarnego państwa, którzy w dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej mie-

li przyznane świadczenie emerytalne lub rentowe z tytułu inwalidztwa. Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy nowelizującej, organ emerytalny był zobowiązany do analogicznego działania względem osób pobierających renty rodzinne po byłych funkcjonariuszach pracujących na rzecz totalitarnego państwa. Z kolei art. 2 ust. 3 ustawy nowelizującej stanowi, że od decyzji ustalających prawo do świadczeń emerytalnych, do rent z tytułu inwalidztwa lub do rent rodzinnych, o których stanowią art. 15c, art. 22a lub art. 24a ustawy zaopatrzeniowej, przysługuje zainteresowanemu odwołanie do właściwego sądu, według zasad określonych w przepisach kodeksu postępowania cywilnego. Złożenie odwołania od decyzji nie wstrzymuje jej wykonania. Natomiast art. 2 ust. 4 ustawy nowelizującej stanowi, że wypłata świadczeń, których wysokość została ponownie ustalona na zasadach określonych w ustawie zaopatrzeniowej, następuje od 1 października 2017 r.

Pytający sąd nie sprecyzował treści normy rekonstruowanej z przepisów ustawy zaopatrzeniowej przytoczonych zwięźczo wraz z art. 2 ustawy nowelizującej, ani nie stwierdził, czy wszystkie przepisy ustawy zaopatrzeniowej zostały zaskarżone w związku z art. 2 ustawy nowelizującej.

3.2. Przepisy zakwestionowane przez sąd pytający w uzasadnieniu postanowienia o przedstawieniu pytania prawnego.

W uzasadnieniu postanowienia o przedstawieniu pytania prawnego SO kwestionuje również całość ustawy nowelizującej.

Art. 1 ustawy nowelizującej dodaje do ustawy zaopatrzeniowej art. 8a, uchyla pkt 1b w art. 13 ust. 1 i dodaje do niego punkt 1c, zmienia brzmienie art. 13a ust. 1 oraz art. 13a ust. 4 pkt 2, dodaje art. 13b i art. 13c, uchyla art. 15b, dodaje art. 15c, art. 22a, zmienia pkt 1 i 2 w art. 24 i dodaje art. 24a.

Jej pozostałe przepisy stanowią o: obowiązku wszczęcia przez organ emerytalny postępowania z urzędu w sprawie ponownego ustalenia wysokości świadczeń pobieranych przez byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa i względem członków ich rodzin pobierających świadczenia po śmierci byłego funkcjonariusza, prawie wniesienia odwołania do sądu powszechnego od decyzji ponownie ustalającej wysokość należnego świadczenia, przy czym odwołanie nie wstrzymuje wykonania decyzji a wypłata świadczeń w ponownie ustalonej wysokości następuje od 1 października 2017 r. (art. 2 ustawy nowelizującej), terminie ogłoszenia komunikatu o wysokości przeciętnej emerytury, renty z tytułu niezdolności do pracy oraz renty rodzinnej i zasadach waloryzacji tych kwot (art. 3), regułach intertemporalnych adekwatnych do postępowań w sprawie ponownego ustalenia wysokości świadczenia (art. 4), wskaźniku waloryzacji ww. kwot miesięcznych (art. 5), maksymalnym limicie wydatków budżetu państwa będących skutkiem finansowym niniejszej ustawy (art. 6) i terminie wejścia w życie przepisów ustawy nowelizującej (art. 7).

3.3. Weryfikacja przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego po analizie przepisów zakwestionowanych przez SO i ostateczny przedmiot kontroli zgodności z Konstytucją.

Sprawa tocząca się przed SO dotyczy kwoty renty inwalidzkiej wypłacanej byłemu funkcjonariuszowi pracującemu na rzecz totalitarnego państwa, który został zwolniony ze służby w kwietniu 1988 r. Kwota wypłacanej w takim wypadku renty inwalidzkiej określona jest tylko w jednym z zakwestionowanych przepisów ustawy, tj. w art. 22a ust. 2, zgodnie z którym „W przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, i została zwolniona ze służby przed dniem 1 sierpnia 1990 r. rentę inwalidzką wypłaca się w kwocie minimalnej według orzeczonej grupy inwalidzkiej”. Przepis ten stanowi samodzielną podstawę prawną, na podstawie której SO powinien orzec w sprawie. Przesłanka funkcjonalna pytania prawnego została zatem spełniona tylko względem art. 22a ust. 2 ustawy. Trybunał Konstytucyjny uznał, iż zastosowanie pozostałych przepisów ustawy

zaopatrzeniowej oraz ustawy nowelizującej wskazanych przez sąd pytający nie jest niezbędne dla rozstrzygnięcia sprawy toczącej się przed SO, na kanwie której zostało przedstawione pytanie prawne. Tym bardziej zatem dla rozstrzygnięcia sprawy toczącej się przed SO nie jest niezbędna kontrola ich zgodności z wzorcami konstytucyjnymi (zob. postanowienia TK z: 29 marca 2000 r., sygn. P 13/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 68; 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36; 20 stycznia 2010 r., sygn. P 70/08, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 7). W szczególności należy podkreślić, że podstawą prawną wyroku SO nie mogą być przepisy ustawy nowelizującej, zwłaszcza jej art. 1, względem których, *notabene*, pytający sąd ograniczył podniesioną argumentację do tezy, iż uzasadniona wątpliwość w zakresie niekonstytucyjności ustawy nowelizującej warunkuje niezgodność art. 22a oraz art. 13 ust. 1 pkt 1c w związku z art. 13b ustawy ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK, z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku, umorzył postępowanie w zakresie kontroli pozostałych przepisów wskazanych przez SO. Poddał natomiast kontroli merytorycznej art. 22a ust. 2 ustawy.

4. Wzorce kontroli.

Pytający sąd wskazał wśród wzorców kontroli art. 2 Konstytucji („Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”). Zarzucił wskazanym przepisom traktowanym łącznie, zatem również artykułowi 22a ust. 2 ustawy, obrazę wywodzonych z niego zasad konstytucyjnych: *ne bis in idem*, sprawiedliwości społecznej, zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady ochrony praw nabytych.

Zasada *ne bis in idem* nie została wysłowiona w treści Konstytucji, jest natomiast rekonstruowana w procesie wykładni konstytucyjnej klauzuli demokratycznego państwa prawnego zawartej w art. 2 Konstytucji – jako przepisie wyrażającym zbiór reguł tradycyjnie zaliczanych do podstawowych zasad europejskiej kultury prawa. Zasada *ne bis in idem* oznacza zakaz orzekania dwa razy w tej samej sprawie, a w szczególności to, że nikt nie będzie pociągnięty po raz kolejny do odpowiedzialności karnej za ten sam czyn zabroniony (por. wyrok TK z 15 kwietnia 2008 r., sygn. P 26/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 42). „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 – [polegający na] zakazie podwójnego (wielokrotnego) karania w sprawach karnych dotyczących tej samej osoby i tego samego czynu zagrożonego karą” (wyrok TK z 1 grudnia 2016 r., sygn. K 45/14, OTK ZU A/2016, poz. 99). Wielokrotne karanie tej samej osoby za to samo zachowanie stanowi bowiem naruszenie zasady proporcjonalności reakcji państwa na naruszenie obowiązku prawnego (por. wyrok TK z 18 listopada 2010 r., sygn. P 29/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 104).

W orzecznictwie TK zasada *ne bis in idem* nie ma jednak charakteru kategorycznego. Na przykład, pociągnięcie osoby do odpowiedzialności karnej za popełnienie przestępstwa nie zamyka drogi do pociągnięcia tej samej osoby za ten sam czyn do odpowiedzialności dyscyplinarnej (por. wyrok TK z 8 października 2002 r., sygn. K 36/00, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 63). Odmienności poszczególnych rodzajów odpowiedzialności mogą wykluczać bowiem naruszenie zasady *ne bis in idem* (zob. wyrok TK z 29 kwietnia 1998 r., sygn. K 17/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 30). W wyroku z 21 października 2014 r., sygn. P 50/13 (OTK ZU nr 9/A/2014, poz. 103) TK stwierdził, 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 co naj-

mniej dwa środki 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.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się również szerokie rozumienie zasady *ne bis in idem*, zgodnie z którym zakaz podwójnego karania obejmuje także sprawy i postępowania niemające charakteru karnoprawnego, jeśli obejmują one stosowanie środków represyjnych. „Zakaz podwójnego (wielokrotnego) karania musi zatem być brany pod uwagę zarówno w wypadku zbiegu dwóch (kilku) kar kryminalnych w rozumieniu ustawowym, jak i w razie zbiegu sankcji określonych w przepisach karnych oraz sankcji przewidzianych w innych przepisach prawa publicznego (w tym w przepisach prawa administracyjnego), jeżeli przewidują one formy odpowiedzialności prawnej mające cechę represyjności” (wyrok TK z 20 czerwca 2017 r., sygn. P 124/15, OTK ZU A/2017, poz. 50).

Art. 2 Konstytucji zawiera nie tylko zasadę demokratycznego państwa prawnego, ale również zasadę konstytucyjną państwa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Korespondują one z zasadą równości, ale wyznaczają również i przede wszystkim obowiązki państwa o charakterze materialnym, polegające na realizacji i ochronie wielu wartości konstytucyjnych, w tym solidarności społecznej czy bezpieczeństwa socjalnego (zob. wyrok TK z 20 grudnia 2012 r., sygn. K 28/11, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 137), oznaczając również przeciwieństwo arbitralności państwa (por. wyroki TK z: 30 kwietnia 2012 r., sygn. SK 4/10, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 42; 20 listopada 2012 r., sygn. SK 34/09, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 122; 22 maja 2013 r., sygn. P 46/11, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 42, i powoływane w nich orzecznictwo, wyrok TK z 5 maja 2009 r., sygn. P 64/07, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 64 i powołana tam literatura; analogicznie w wyroku TK z 26 października 2010 r., sygn. K 58/07, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 80) i stanowionego przez nie prawa (por. wyrok TK z 19 lutego 2013 r., sygn. P 14/11, OTK ZU nr 2/A/2013, poz. 17). Jednak stosowanie zasady sprawiedliwości społecznej jako podstawy kontroli konstytucyjności prawa wymaga zachowania szczególnej powściągliwości. Trybunał Konstytucyjny może interweniować tylko w tych przypadkach, w których naruszenie tej zasady ma charakter oczywisty (por. np. wyrok z 26 stycznia 2010 r., sygn. K 9/08, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 4). Konieczność szczególnej powściągliwości wynika przede wszystkim z tego, że konstytucyjna klauzula generalna nie zawiera dostatecznie precyzyjnych i jednoznacznych przesłanek formułowania ocen prawnych, które byłyby wolne od arbitralności czy czysto subiektywnych przekonań aksjologicznych reprezentowanych przez poszczególne składy orzekające, lecz tylko określa pewne minimalne, progowe kryteria rozwiązań prawnych, które powinny być respektowane przez ustawodawcę podczas regulacji określonej sfery stosunków społecznych wkraczającej w sferę interesów jednostki (zob. wyrok o sygn. K 9/08). Nie znaczy to jednak, że przypadki oczywistego naruszenia konstytucyjnych zasad sprawiedliwości społecznej nie istnieją. Przeciwnie, nawiązując łącznie do zasad sprawiedliwości społecznej i zasady ochrony praw nabytych (wynikającej również z art. 2 Konstytucji), TK stwierdził, że 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” (wyrok TK z 25 listopada 2010 r., sygn. K 27/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 109; zob. również wyroki TK z: 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165; 14 lipca 2003 r., sygn. SK 42/01, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 63, 16 marca 2010 r., sygn. K 17/09, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 21 oraz 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136).

Z zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, nazywanej również zasadą lojalności państwa względem obywateli, wynika nakaz takiego sta-

nowienia i stosowania prawa, aby nie stawało się ono swoistą pułapką dla adresata normy i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć, podejmując decyzję, oraz że jego działania realizowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny (zob. wyroki TK z: 21 grudnia 1999 r., sygn. K 22/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 166; 16 czerwca 2003 r., sygn. K 52/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 54; 30 maja 2005 r., sygn. P 7/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 53; 27 stycznia 2010 r., sygn. SK 41/07, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 5; 25 listopada 2010 r., sygn. K 27/09; 10 marca 2015 r., sygn. K 29/13, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 28; 18 kwietnia 2018 r., sygn. K 52/16, OTK ZU A/2018, poz. 28). Wynika z niej również zakaz formułowania przez państwo obietnic bez pokrycia, nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania oraz niedopuszczalność kreowania organom państwowym możliwości nadużywania swojej pozycji wobec obywatela (zob. wyrok TK z 26 czerwca 2018 r., sygn. SK 32/17, OTK ZU A/2018, poz. 45).

TK stwierdzał niekonstytucyjność przepisów z powodu naruszenia zasady zaufania obywateli do państwa i prawa, gdy po pierwsze, prawodawca zmienił w sposób arbitralny sytuację prawną jednostki, uniemożliwiając jej decydowanie o swoim postępowaniu przy pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą (zob. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138). Po drugie, prawodawca powołał do życia regulację kształtującą uprawnienia niemożliwe do zrealizowania z tego powodu, że nie istnieją procedury ich urzeczywistnienia, gdy są one iluzoryczne i pozorne (orzeczenie TK z 2 marca 1993 r., sygn. K 9/92, OTK w 1993 r., poz. 6; por. wyrok TK z 10 stycznia 2012 r., sygn. P 19/10, OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 2); po trzecie, nienależycie zabezpieczył prawa nabyte i interesy w toku, co powinien czynić, stosując powszechnie przyjęte techniki prawodawcze, a w szczególności przepisy intertemporalne i odpowiednią *vacatio legis* (zob. wyrok TK z 15 września 1998 r., sygn. K 10/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 64). Zmiany w prawie nie mogą, zdaniem TK, zaskakiwać podmiotów prawa. Podmioty te muszą dysponować odpowiednim czasem na dostosowanie się do nowych regulacji i na podjęcie przemyślanych decyzji (zob. wyrok TK z 15 lutego 2005 r., sygn. K 48/04, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 15).

Zasada zaufania obywateli do państwa nie ma, co podkreśla się w orzecznictwie TK, charakteru absolutnego. Ustawodawca może odstąpić od jej przestrzegania, ale tylko wtedy, gdy jest to usprawiedliwione koniecznością ochrony innej zasady konstytucyjnej (zob. wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29).

Z zasady ochrony praw nabytych wynika niedopuszczalność arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym, występującym w obrocie prawnym (zob. wyroki TK z: 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100; 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99; 30 października 2007 r., sygn. P 28/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 109). Jednak ochrony praw nabytych nie można utożsamiać z ich nienaruszalnością (por. wyroki TK z: 27 lutego 2002 r., sygn. K 47/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 6; 16 czerwca 2003 r., sygn. K 52/02; 20 stycznia 2010 r., sygn. Kp 6/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 3). Analizowana zasada nie ma więc charakteru absolutnego i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych dla jednostki. Odstąpienie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne, jeśli uzasadnia to inna zasada lub wartość konstytucyjna (por. m.in. wyroki TK z: 15 września 1998 r., sygn. K 10/98; 17 marca 2008 r., sygn. K 32/05, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 27). Zmiana sytuacji prawnej jest dopuszczalna, jeśli: 1) wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych; 2) nie istnieje możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych; 3) wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi się u podstaw zasady

ochrony praw nabytych; 4) prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji (zob. wyrok TK z 26 lutego 2013 r., sygn. K 15/10, OTK ZU nr 2/A/2013, poz. 18). Zasada ta chroni wyłącznie oczekiwania usprawiedliwione i racjonalne. Istnieją dziedziny życia i sytuacje, w których jednostka 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. Usprawiedliwione oczekiwania realizacji praw nabytych powstają w szczególności w przypadku przyznania świadczeń emerytalnych decyzją właściwych organów i wiążą się one ze szczególnym charakterem stosunku ubezpieczeniowego. Odmienne charakter mają natomiast sytuacje prawne osób, które nie spełniają wszystkich przesłanek nabycia prawa do emerytury, a w szczególności przesłanki wieku emerytalnego. W tym przypadku brak jest równie silnych argumentów za zapewnieniem stabilności prawa (zob. wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99).

Zgodnie z art. 67 ust. 1 Konstytucji, obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa. Zabezpieczenie społeczne może być realizowane za pomocą różnych technik zaspokajania potrzeb obywateli w związku z występowaniem wymienionych w tym przepisie różnych rodzajów ryzyka społecznego. Zróżnicowanie tych technik może wpływać na odmienne ukształtowanie niektórych elementów konstrukcyjnych prawa do zabezpieczenia społecznego, z zachowaniem jednak wspólnego dla wszystkich standardu. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał, analizując charakter art. 67 Konstytucji, stwierdził m.in., że: 1) pojęcie zabezpieczenia społecznego ujęto w kategoriach prawa podmiotowego, a rangę tego prawa dodatkowo zaznaczono, nadając mu w pełni egzekwowalny charakter (ograniczenia zakresu dochodzenia niektórych praw socjalnych, przewidziane w art. 81 Konstytucji, nie odnoszą się do prawa do zabezpieczenia społecznego); 2) określając zakres prawa do ubezpieczenia społecznego ustawa nie może naruszyć istoty tego prawa; 3) nie da się wyprowadzić konstytucyjnego prawa do jakiegokolwiek konkretnej postaci świadczenia społecznego ani konkretnego mechanizmu jego ustalania i waloryzowania. „Podstawą ewentualnych roszczeń osób ubiegających się o rentę, emeryturę czy inne świadczenie zabezpieczenia społecznego są bowiem przepisy ustaw regulujących 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” (wyrok TK z 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12; zob. również wyroki TK z: 7 września 2004 r., sygn. SK 30/03, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 82, 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09 oraz 3 marca 2015 r., sygn. K 39/13, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 27). TK podkreśla także swobodę ustawodawcy w kształtowaniu praw z ubezpieczenia społecznego. Z uwagi na złożoność materii związanej z ubezpieczeniami społecznymi, Konstytucja nie przesądziła o formach realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego, pozostawiając ustawodawcy zwykły znaczny margines swobody określania poszczególnych wymogów i zasad przyznawania określonych świadczeń. Takie rozwiązanie jest uzasadnione koniecznością reagowania na zachodzące w państwie zmiany gospodarcze i związane z tym możliwości realizowania zobowiązań państwa wobec obywateli, co byłoby niemożliwe w przypadku określenia jednego modelu tego zabezpieczenia na poziomie Konstytucji (por. wyrok TK z 11 marca 2008 r., sygn. SK 58/06, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 26). Swoboda kształtowania systemu ubezpieczeń społecznych, w tym określenia praw z nim związanych, jest jednak uwarunkowana zachowaniem innych zasad konstytucyjnych, w tym zasady równości. Trybunał Konstytucyjny na tle spraw z zakresu zabezpieczenia społecznego nie bada trafności ani celowości rozstrzygnięć parlamentu oraz zawsze przyjmuje wstępne założenie, że parlament działa racjonalnie i zgodnie z Konstytucją (zob. wyroki TK z: 12 września 2000 r., sygn. K 1/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 185 oraz 22 czerwca 1999 r.,

sygn. K 5/99). Ważnym kryterium oceny swobody regulacyjnej ustawodawcy, wprowadzającego unormowania zapewniające realizację prawa do zabezpieczenia społecznego, jest także uwzględnienie kondycji finansów publicznych (zob. wyrok TK z 25 lutego 2014 r., sygn. SK 18/13, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 14). Ponadto, kształtując zakres prawa do zabezpieczenia społecznego, ustawodawca jest zobowiązany zachować słuszne, sprawiedliwe proporcje pomiędzy wielkością emerytury, będącej z samej nazwy świadczeniem „zasłużonym”, a rozmiarami „zasługi” wyznaczonymi przede wszystkim przez długość aktywności zawodowej prowadzącej do nabycia prawa do emerytury oraz dochody osiągane w ramach tej aktywności; przy czym z konstytucyjnego punktu widzenia nie oznacza to zawsze prostej zależności między prawem do świadczeń i ich wysokością a okresem opłacania i rozmiarem składek (zob. wyrok TK z 7 maja 2014 r., sygn. K 43/12, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 50 i powołane tam wcześniejsze orzeczenia). Jest to tym bardziej aktualne na gruncie zaopatrzeniowej techniki realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego, gdzie element wzajemności podlegać może dodatkowym kryteriom oceny z punktu widzenia zasługi rozumianej odmiennie od wyżej przedstawionego. W orzecznictwie TK przyjęto, że „art. 67 Konstytucji stanowi podstawę (...) 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” (wyrok TK z 4 listopada 2015 r., sygn. K 1/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 163; por. także wyroki TK z: 7 lutego 2006 r., sygn. SK 45/04, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 15, 28 lutego 2012 r., sygn. K 5/11, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 16 i 25 czerwca 2013 r., sygn. P 11/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 62).

Kolejny z wzorców kontroli, art. 31 ust. 3 Konstytucji 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”. We wskazanym wzorcu kontroli zawarta została zasada proporcjonalności (art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze) oraz zakaz naruszania istoty prawa i wolności (art. 31 ust. 3 zdanie drugie). Zasada proporcjonalności wymaga odpowiedzi na pytania, czy: zaskarżona regulacja ustawowa jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (zasada przydatności), regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (zasada konieczności), a ponadto czy jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zasada proporcjonalności *sensu stricto*). Przesłanka proporcjonalności w znaczeniu ścisłym, niezbędna dla uznania zasadności wprowadzenia ograniczenia konstytucyjnych wolności lub praw, oznacza zatem dla ustawodawcy obowiązek wyboru środka

najmniej dolegliwego dla adresata prawa. Zawarty w art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji zakaz naruszania istoty wolności i praw opiera się na założeniu, że w ramach każdego konkretnego prawa lub wolności można wyodrębnić pewne elementy podstawowe, bez których takie prawo czy wolność w ogóle nie będą mogły istnieć, oraz pewne elementy dodatkowe, które mogą być przez ustawodawcę zwykłego ujmowane i modyfikowane w różny sposób bez niszczenia tożsamości danego prawa czy wolności (zob. wyroki TK z: 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3 oraz 20 października 2010 r., sygn. P 37/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 79). Interpretacja zakazu naruszania istoty prawa lub wolności nie powinna sprowadzać się jedynie do płaszczyzny negatywnej, akcentującej odpowiednie miarkowanie dokonywanych ograniczeń. Należy w nim widzieć również stronę pozytywną, związaną z dążeniem do wskazania, choćby przykładowo, pewnego nienaruszalnego rdzenia danego prawa lub wolności, który pozostawać winien wolny od ingerencji prawodawcy nawet w sytuacji, gdy działa on w celu ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji. Wskazanie istoty prawa lub wolności powinno uwzględniać przy tym kontekst sytuacji, w której dochodzi do ograniczenia danego uprawnienia (zob. wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2).

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny stwierdzał jednak, 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. Prawo do zabezpieczenia społecznego podlega natomiast testowi konstytucyjności z perspektywy art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji, zgodnie z którym ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw nie mogą naruszać istoty tych wolności i praw. W przypadku prawa do zabezpieczenia społecznego konstytucyjny zakres ochrony odpowiada bowiem istocie tego prawa, która nie może zostać ograniczona (por. wyroki z: 4 grudnia 2000 r., sygn. K 9/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 294, 7 lutego 2006 r., sygn. SK 45/04, 1 kwietnia 2008 r., sygn. SK 96/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 40, 29 kwietnia 2008 r., sygn. P 38/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 46 i 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12).

W wyroku o sygn. K 9/12 oraz w wyroku o sygn. SK 18/13, Trybunał podkreślił, że naruszenie istoty prawa do zabezpieczenia społecznego zachodzi, gdy ustawodawca określi wysokość świadczeń poniżej minimum egzystencji podstawowych potrzeb (zob. wyroki z: 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, 22 października 2001 r., sygn. SK 16/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 214, 24 października 2005 r., sygn. P 13/04, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 102, 13 grudnia 2007 r., sygn. SK 37/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 157, 28 października 2010 r., sygn. P 25/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 82, 5 października 2010 r., sygn. K 16/08, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 72, 24 czerwca 2008 r., sygn. SK 16/06, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 85) albo poniżej minimum socjalnego (zob. wyroki o sygn. K 6/09 i SK 41/07).

Zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału, art. 67 Konstytucji stanowi podstawę do rozróżnienia: 1) minimalnego zakresu prawa do zabezpieczenia społecznego, odpowiadającego konstytucyjnej istocie tego prawa, który ustawodawca ma obowiązek zagwarantować, 2) sfery uprawnień zagwarantowanych przez ustawę i wykraczających poza konstytucyjną istotę rozważanego prawa. W pierwszym wypadku ustawodawca ma wyraźnie zawężony margines swobody przy wprowadzaniu zmian do systemu prawnego. Nowe rozwiązania prawne nie mogą bowiem naruszać konstytucyjnej istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. W drugim wypadku ustawodawca może – co do zasady – ograniczyć lub w skrajnym przypadku konieczności gospodarczej znieść uprawnienia wykraczające poza konstytucyjną istotę prawa do zabezpieczenia społecznego (zob. wyrok z 11 grudnia 2006 r., sygn. SK 15/06, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 170 oraz wyroki o sygn. SK 45/04, P 38/06 i K 6/09).

Wśród wzorców kontroli SO wskazał również art. 30 Konstytucji stanowiący, iż przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela, a także, iż jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona stanowi obowiązek władz publicznych, oraz art. 32 ust. 1 („Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”) i art. 32 ust. 2 Konstytucji, który stanowi, że nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Jednak pytający sąd nie odniósł się do tych wzorców w uzasadnieniu pytania prawnego, nie powiazał art. 30 ani art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji z kwestionowanymi przepisami, nie wskazał, na czym polega zarzucana niekonstytucyjność, oraz nie sformułował argumentacji potwierdzającej zarzut. Pytanie prawne w zakresie kontroli zgodności art. 22a ust. 2 ustawy z art. 30 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji nie spełnia zatem warunku formalnego i wobec tego we wskazanym zakresie postępowanie zostało umorzone na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

5. Ocena zgodności przedmiotu kontroli z wzorcami kontroli.

Trybunał Konstytucyjny dokonał oceny zgodności art. 22a ust. 2 ustawy, określającej kwotę wypłacanej renty inwalidzkiej, z art. 2 oraz art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Kontrolowany przepis ustawy dotyczy wyłącznie tych byłych funkcjonariuszy, którzy zostali zwolnieni ze służby przed 1 sierpnia 1990 r. i wobec tego nie kontynuowali służby w okresie późniejszym.

5.1. Ocena zgodności art. 22a ust. 2 ustawy z art. 2 Konstytucji wymagała, w pierwszej kolejności, osobnej analizy zarzutu naruszenia: 1) zasady *ne bis in idem* oraz 2) zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także zasady ochrony praw słusznie nabytych. Natomiast zarzut naruszenia konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej został zbadany łącznie z analizą zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady ochrony praw słusznie nabytych.

5.1.1. Sąd pytający, nie wskazując precyzyjnie tego, względem której regulacji odnosi przedstawioną wątpliwość, twierdzi, że przepisy ukształtowane wskutek ustawy nowelizującej mogą stanowić ponowną represję wobec byłych funkcjonariuszy jednostek służb bezpieczeństwa PRL, ponieważ ponownie godzą w tych funkcjonariuszy „nakładając na nich kolejną i znacznie obniżającą ich świadczenia sankcję”.

Ograniczając kontrolę konstytucyjności do art. 22a ust. 2 ustawy, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że nie ma on charakteru prawnokarnego ani represyjnego. Nie zawiera w ogóle sankcji karnych ani innych sankcji o charakterze represyjnym, nie przesądza również o winie adresatów wyrażonej w nim normy. Wprowadza natomiast nową zasadę determinującą wysokość kwoty wypłacanej z tytułu wcześniej ustalonego świadczenia rentowego, niewątpliwie obniżając wysokość tej kwoty w konkretnej sytuacji, w jakiej znajduje się strona postępowania sądowego, na tle którego zadano pytanie prawne.

Trybunał przypomniał, że charakter represyjny przepisu nie jest tożsamy z regulacją ustanawiającą niekorzystne rozwiązania, stanowiącą określoną dolegliwość dla ich adresata (por. wyrok TK z 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09 i decyzję Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 14 maja 2013 r. w sprawie 15189/10, Cichopek i inni przeciwko Polsce). Sąd pytający, uzasadniając zarzut niezgodności z art. 2 Konstytucji w zakresie dotyczącym rzekomego naruszenia zasady *ne bis in idem*, opierał się na mylnym przyjęciu charakteru karnego regulacji zawartych w ustawie. Do przepisu określającego wysokość wypłacanego świadczenia rentowego nie mają zastosowania gwarancje konstytucyjne dotyczące odpowiedzialności karnej, co wynika nie tylko z nazwy zastosowanego środka ustawowego, ale przede wszystkim z treści kontrolowanego przepisu ustawy (por. wyrok TK z 10 grudnia 2002 r., sygn. P 6/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 91), który nie ma na celu poddania byłych funkcyj-

nariuszy pracujących na rzecz totalitarnego państwa jakiejś formie ukarania (zob. wyrok TK z 18 listopada 2010 r., sygn. P 29/09).

Dodatkowo Trybunał Konstytucyjny wskazał, że procedura weryfikacji naruszenia zasady *ne bis in idem* przez przepis ustawowy powinna obejmować dwa etapy: 1) ustalenie, czy co najmniej dwa środki przewidziane przez ustawodawcę jako reakcja na określone zachowanie jednostki mają charakter represyjny; 2) jeżeli co najmniej dwa takie środki mają charakter represyjny, konieczna jest weryfikacja, czy realizują one tożsame, czy odmienne cele. Tylko w przypadku realizacji identycznych celów przez różne środki o charakterze represyjnym można wskazać naruszenie zasady *ne bis in idem* (por. wyrok TK z 21 października 2014 r., sygn. P 50/13).

Art. 22a ust. 2 ustawy określa wysokość świadczeń rentowych dla byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz państwa totalitarnego, którzy zostali zwolnieni ze służby przed 1 sierpnia 1990 r. Rentę taką wypłaca się, zgodnie z treścią kontrolowanego przepisu, w kwocie minimalnej według orzeczonej grupy inwalidzkiej. Kwestionowany przepis został wprowadzony ustawą nowelizującą z 2016 r. i stanowi pierwsze obniżenie świadczeń rentowych byłych funkcjonariuszy pracujących na rzecz totalitarnego państwa. Ustawodawca w 2009 r., oceniając jednoznacznie negatywnie aparat bezpieczeństwa PRL, ograniczył niegodziwie nabyte przywileje emerytalne (por. wyrok TK, sygn. K 6/09), natomiast wysokość świadczeń rentowych pozostawił na niezmiennym poziomie.

Skoro przepis poddany kontroli nie ma charakteru represyjnego a obniżenie wysokości świadczeń rentowych byłych funkcjonariuszy pracujących na rzecz totalitarnego państwa zostało w nim dokonane po raz pierwszy, oczywisty jest wniosek, iż art. 22a ust. 2 ustawy nie może naruszać konstytucyjnej zasady *ne bis in idem*.

5.1.2. Jeśli chodzi o ocenę zakwestionowanego przepisu z punktu widzenia wywodzonej z art. 2 Konstytucji zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że uprzywilejowane prawa rentowe byłych funkcjonariuszy pracujących na rzecz totalitarnego państwa zostały nabyte niegodziwie. Taką ocenę przyjął i szeroko uzasadnił Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. K 6/09. Nie można bowiem uznać celów i metod działania organów bezpieczeństwa PRL za godziwe. Trybunał stwierdził, że służba w instytucjach i organach państwa, które systemowo naruszały przyrodzone prawa człowieka i zasady państwa prawa, nie może w demokratycznym państwie prawnym uzasadniać roszczeń do utrzymania przywilejów uzyskanych przed upadkiem dyktatorskiego reżimu. Sposobem nagradzania funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa PRL za służbę na rzecz totalitarnego państwa były, wśród wielu innych, przywileje emerytalne i rentowe, przede wszystkim prawo do świadczeń znacznie przewyższających swą wysokością emerytury i renty osób niepracujących w tych organach. Te przywileje ich beneficjenci zachowali także w wolnej i niepodległej Polsce, co znalazło swój wyraz w ustawie zaopatrzeniowej sprzed nowelizacji dokonanej 16 grudnia 2016 r. Ustawodawca w 2009 r., oceniając jednoznacznie negatywnie aparat bezpieczeństwa PRL, ograniczył niegodziwie nabyte przywileje emerytalne (por. wyrok TK, sygn. K 6/09), natomiast wysokość świadczeń rentowych pozostawił na niezmiennym poziomie.

Redukcja wysokości świadczeń rentowych dokonana wskutek nowelizacji z 2016 r. miała na celu pozbawienie przywilejów uzyskanych w służbie na rzecz państwa totalitarnego, a zatem uznawanych za nabyte w sposób niesłuszny, w stopniu adekwatnym do wysokości tych przywilejów, czyli różnicy w wysokości świadczeń rentowych, w stosunku do osób pracujących w podobnym okresie na stanowiskach równorzędnych, poza aparatem bezpieczeństwa totalitarnego państwa. Miała zatem na celu realizację konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) oraz stanowiła przykład urzeczywistnienia przez ustawodawcę konstytucyjnej możliwości odebrania uprzywilejowania niesłusznie uzyskanego (zasada sprawiedliwości społecznej wywodzona z art. 2 Konstytucji).

Cel ten nie został w pełni zrealizowany przez pierwszą redukcję wysokości świadczeń pobieranych przez byłych funkcjonariuszy pracujących na rzecz totalitarnego państwa. W przypadku ofiar represji ze strony systemu komunistycznego okres ich politycznego pozbawienia wolności wprawdzie jest uznawany za okres wliczający się do okresów składkowych, ale ze względu na brak dochodów nie znajduje przełożenia na poprawę ich sytuacji majątkowej. Wprowadzone w 2009 r. środki nie były wystarczająco efektywne, mając na uwadze zamierzony rezultat. Nadal bowiem osoby pozostające w czynnej służbie na rzecz państwa totalitarnego czerpały z tego tytułu korzyści o wiele większe niż przysługujące przeciętnemu obywatelowi, a w szczególności – ich pozycja była korzystniejsza względem osób, które doświadczyły przemocy ze strony państwa totalitarnego i nie otrzymywały z tego tytułu stosownych dodatków. Obecna regulacja zmierza zatem do wytworzenia stanu równowagi w zakresie wysokości świadczeń rentowych poprzez ich obniżenie, pominięte całkowicie w 2009 r. w treści ustawy obniżającej wysokość świadczeń emerytalnych funkcjonariuszy.

Nie można więc uznać, że redukcja dokonana w zakwestionowanym przepisie, obejmująca tym razem również wysokość uposażenia z tytułu niezdolności do pracy spowodowanej inwalidztwem mającym związek ze służbą na rzecz totalitarnego państwa, była niedopuszczalna z punktu widzenia zasady ochrony praw słusznie nabytych. Wprowadzona regulacja pozbawiła byłych funkcjonariuszy państwa totalitarnego przywilejów nabytych niesłusznie, z naruszeniem zasad sprawiedliwości społecznej i w sposób niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym, a więc niepodlegającym ochronie konstytucyjnej (zob. przytoczone wcześniej wyroki TK o sygn.: K 27/09, K 4/99, SK 42/01, K 17/09, K 9/12). Obniżając wysokość należnych świadczeń ustawodawca zapewnił jednocześnie, że będą one na poziomie zbliżonym do tego, który przysługuje osobom represjonowanym przez reżim. Nie jest zatem prawdziwe stwierdzenie, że osoby te zostały pozbawione środków do życia; co najwyżej – ich sytuacja życiowa przestaje być nieproporcjonalnie korzystna, a zatem przywrócone zostaje poszanowanie konstytucyjnych zasad sprawiedliwości społecznej. Należy raz jeszcze przypomnieć, że wypłacane świadczenie rentowe nie może być niższe od kwoty najniższego świadczenia rentowego według orzeczonej grupy inwalidzkiej. Żaden były funkcjonariusz pełniący służbę na rzecz państwa totalitarnego nie pozostanie bez środków zapewniających minimum egzystencji – poziom finansowy, na jakim często zmuszone są żyć osoby represjonowane w poprzednim, totalitarnym systemie.

Ponadto regulacja wprowadzona w kontrolowanym przepisie jest fragmentem ustawy stanowiącej przejaw procesu uporania się ustawodawcy z rozliczeniem – w granicach określonych przez zasadę demokratycznego państwa prawnego – reżimu komunistycznego panującego w Polsce w latach 1944-1989. Aksjologicznym uzasadnieniem tego rodzaju prawodawstwa jest w szczególności preambuła Konstytucji, w której ustrojodawca nawiązuje do „najlepszych tradycji Pierwszej i Drugiej Rzeczypospolitej” (przemilczając okres rządów komunistów) i przypomina o „gorzkich doświadczeniach z czasów, gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane”. Realia Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej charakteryzowały się m.in.: 1) monopolistyczną władzą partii komunistycznej (marksistowsko-leninowskiej) i jej, zagwarantowaną konstytucyjnie, przewodnią rolą w państwie; 2) nacjonalizacją przemysłu, 3) monopolem państwa w zasadniczych gałęziach gospodarki i wyłączeniem wolnego rynku; 4) uzależnieniem obywateli od państwa w przeważających obszarach życia gospodarczego, społecznego i kulturalnego, 5) brakiem pluralizmu politycznego i związkowego, 6) ograniczeniem lub całkowitym brakiem wolności i praw obywatelskich, w tym w szczególności wolności słowa, 7) brakiem realnych środków prawnych, służących, w razie konfliktu z reżimem, dochodzeniu praw i wolności osobistych i politycznych, 8) powszechną inwigilacją życia prywatnego przez służby państwa, 9) zastrzeżonym w konstytucji PRL sojuszem ze Związkiem Sowieckim. Na straży panowania reżimu komunistycznego w Polsce w latach 1944-1989 stały organy bezpieczeństwa PRL i ich funkcjonariusze.

Częścią systemu totalitarnego państwa były wyższe wynagrodzenia i różne udogodnienia socjalne funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa w tym okresie w porównaniu z pozostałą częścią społeczeństwa polskiego, decydujące o uprzywilejowanej pozycji wskazanej grupy podmiotów. Dlatego obniżenie świadczeń rentowych dawnych funkcjonariuszy pracujących na rzecz totalitarnego państwa, przede wszystkim funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, znajduje podstawę aksjologiczną w preambule Konstytucji oraz licznych aktach prawa międzynarodowego. Zaskarżony przepis jest wyrazem jednoznacznie negatywnej oceny reżimu komunistycznego, który nie mógłby funkcjonować w Polsce w latach 1944-1989 bez stojących na jego straży organów bezpieczeństwa, czyli ich funkcjonariuszy. W ocenie TK, ustawodawca, pozostając w zgodzie z systemem konstytucyjnych wartości, był uprawniony, pomimo znacznego upływu czasu od rozpoczęcia transformacji ustrojowej, do wprowadzenia kolejnej regulacji obniżającej – w racjonalnie miarkowany sposób – świadczenia rentowe za okres służby w formacjach pracujących na rzecz ustanowienia i podtrzymywania reżimu, który nie był ani demokratyczny, ani oparty na rządach prawa, a którego podstawowym narzędziem panowania była właśnie tajna policja polityczna (podobnie w wyroku TK, sygn. K 6/09). W związku z powyższym regulację w zakresie, w jakim wprowadza obniżenie świadczeń rentowych z tytułu inwalidztwa, należało uznać za zgodną z art. 2 Konstytucji.

5.2. Powyższe ustalenia przemawiają również za uznaniem obniżenia świadczeń rentowych z tytułu inwalidztwa mającego związek z pracą na rzecz totalitarnego państwa za zgodne z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ustawodawca, wprowadzając nową procentową stawkę wysokości świadczenia emerytalnego i rentowego funkcjonariuszy, wziął pod uwagę konieczność zapewnienia im minimum socjalnego. Zagwarantowanie, że świadczenie jest wypłacane w kwocie minimalnej według orzeczonej grupy inwalidzkiej, stanowi realizację prawa, o którym mowa w art. 67 ust. 1 Konstytucji (por. wyrok TK, sygn. K 6/09). Konstytucyjny standard jest w tym obszarze wyznaczany przez powszechny system emerytalno-rentowy, a nie systemy preferencyjne, takie jak emerytury i renty mundurowe lub emerytury w obniżonym wieku, które nie należą do istoty konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, zagwarantowanego w art. 67 ust. 1 Konstytucji (zob. wyroki TK z: 29 kwietnia 2008 r., sygn. P 38/06 i 3 marca 2011 r., sygn. K 23/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 8). Pomimo uznania, że prawo do świadczeń nieproporcjonalnie wyższych od uposażenia osób pracujących poza aparatem bezpieczeństwa PRL za okres od 1944 r. do 1990 r. zostało nabyte w sposób niegodziwy, ustawodawca nie pozostawił byłych funkcjonariuszy bez środków do życia, zapewniając im uposażenie na poziomie minimum socjalnego. Nie można zatem uznać, by stanowiło to nieproporcjonalną ingerencję w prawo do zabezpieczenia społecznego.

Do naruszenia istoty prawa do zabezpieczenia społecznego w przypadku niezdolności do pracy ze względu na inwalidztwo dochodziłoby wtedy, gdyby byli funkcjonariusze, niezdolni do służby ze względu na stan zdrowia, zostali całkowicie pozbawieni świadczeń lub gdyby wysokość świadczeń rentowych uniemożliwiała uprawnionym zaspokojenie ich potrzeb życiowych co najmniej w podstawowym zakresie (podobnie w wyrokach TK z: 12 lutego 2008 r., sygn. SK 82/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 3, 7 lutego 2006 r., sygn. SK 45/04, 11 grudnia 2006 r., sygn. SK 15/06). Taka sytuacja nie ma miejsca. Kontrolowany przepis ustawy nie pozbawia funkcjonariuszy możliwości uzyskania świadczenia z zabezpieczenia społecznego w przypadku inwalidztwa i zwolnienia ze służby. Zmienia jedynie kwotę wypłacaną z tego tytułu, przewyższającą wartość wypłacanego świadczenia ponad wysokość, która nie pozwalałaby na zaspokojenie potrzeb życiowych w podstawowym zakresie. Jest to wysokość najniższej renty inwalidzkiej w danej grupie inwalidztwa, odpowiadająca wysokości kwot wypłacanych znacznej liczbie osób uposażonych z tego samego tytułu, które nie były

funkcjonariuszami pracującymi na rzecz totalitarnego państwa. Należy wreszcie podkreślić, że bezzasadność zarzutu naruszenia istoty prawa do zabezpieczenia społecznego jest szczególnie widoczna w sytuacji, mającej miejsce w sprawie, na kanwie której wniesiono pytanie prawne. Rencista po siedmiu latach służby w organach totalitarnego państwa otrzymuje rentę w minimalnej wysokości, którą pobiera ponad 30% osób dotkniętych niezdolnością do pracy w Polsce. Brak jest zatem podstaw do uznania, że kontrolowana regulacja narusza istotę prawa do zabezpieczenia społecznego w przypadku niezdolności do pracy ze względu na inwalidztwo.

Z powyższych powodów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak na wstępie.

Zdanie odrębne

sędziego TK Leona Kieresa
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 16 czerwca 2021 r., sygn. akt P 10/20

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: ustawa o organizacji TK), zgłaszam zdanie odrębne do wyroku z 16 czerwca 2021 r., sygn. P 10/20.

Moim zdaniem, art. 22a ust. 2 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2020 r. poz. 723, ze zm.; dalej: ustawa zaopatrzeniowa) jest niezgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

1. Zakres zdania odrębnego.

Podzielam znaczną część argumentów, które doprowadziły Trybunał Konstytucyjny do wydania niniejszego wyroku.

1.1. Zgadzam się w szczególności, że pytanie prawne Sądu Okręgowego w Krakowie ma istotne deficyty formalne, które uniemożliwiają jego rozpoznanie w całości.

W pełni podzielam też pogląd Trybunału, że przywileje rentowe byłych funkcjonariuszy służb mundurowych PRL nie są prawami słusznie nabytymi i w tym aspekcie nie podlegają ochronie konstytucyjnej.

Oczywiste jest dla mnie również to, że art. 22a ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej nie narusza zasady *ne bis in idem*, wynikającej z art. 2 Konstytucji, oraz gwarantuje rencistom policyjnym minimum zabezpieczenia społecznego, z poszanowaniem istoty praw wynikających z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

1.2. Moim zdaniem, w niniejszej sprawie Trybunał stracił z pola widzenia kilka bardziej szczegółowych okoliczności, których suma mogła przesądzić o krytycznej ocenie zaskarżonego rozwiązania. Dotyczą one zasady zaufania obywateli do państwa i prawa oraz zasady proporcjonalności (por. art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji). Uzasadnienie swojego zdania odrębnego skupię na tej właśnie problematyce.

2. Dotychczasowe orzecznictwo TK.

Po pierwsze, Trybunał bez dostatecznej refleksji wywiódł akceptację kwestionowanego rozwiązania ze swojego dotychczasowego orzecznictwa.

2.1. Wydając niniejsze orzeczenie, Trybunał powołał się przede wszystkim na wyrok TK z 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09 (OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 15), który dotyczył umiarkowanych mechanizmów weryfikacji emerytur mundurowych, przewidzianych w 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 z 2009 r.). Z wyroku tego nie wynikała jednak bezwarunkowa aprobata dowolnych tego typu instrumentów, wprowadzanych bez jakiegokolwiek daty końcowej i odnoszących się do innych świadczeń mundurowych.

Kontrolowany w obecnej sprawie art. 22a ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej dotyczy weryfikacji policyjnych rent inwalidzkich, które są przyznawane według odmiennych przesłanek niż emerytury. Decydujący w tym wypadku jest stan zdrowia funkcjonariusza, powodujący jego całkowitą niezdolność do służby (por. art. 19 ustawy zaopatrzeniowej), a nie staż pracy (por. art. 12 ustawy zaopatrzeniowej). Kontrola konstytucyjności kwestionowanego przepisu powinna uwzględniać tę charakterystykę, a zwłaszcza fakt, że data odejścia ze służby i przejścia na rentę w znacznie mniejszym stopniu zależy od decyzji samego zainteresowanego niż w wypadku korzystania z uprawnień emerytalnych.

Dostrzegam oczywiście pewne podobieństwo między rozwiązaniami badanymi przez Trybunał w wyroku o sygn. K 6/09 i obecnie. Niewątpliwie podobne w obu sprawach jest *ratio legis* kwestionowanych przepisów oraz to, że są one pierwszą weryfikacją określonych przywilejów byłych funkcjonariuszy służb mundurowych PRL.

Ta analogia nie wystarcza jednak do takiej samej oceny ich konstytucyjności. Art. 22a ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej, dodany przez ustawę z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. poz. 2270; dalej: ustawa z 2016 r.), przewiduje obniżenie świadczeń o innym charakterze, kilka lat później i w zdecydowanie bardziej radykalny sposób. Konstytucyjność tego przepisu wymaga więc gruntownej kontroli i uwzględnienia także argumentów, których Trybunał w sprawie o sygn. K 6/09 nie wziął pod uwagę.

2.2. Wydaje mi się, że w niniejszej sprawie należało w szerszym zakresie uwzględnić wytyczne dla ustawodawcy, wynikające z orzecznictwa Trybunału dotyczącego prawa do zabezpieczenia społecznego w systemie powszechnym. W uzasadnieniu wyroku niektóre te orzeczenia zostały powołane przy okazji rekonstrukcji wzorca kontroli (tj. art. 67 ust. 1 Konstytucji), jednak nie wyciągnięto z nich właściwych wniosków.

Moim zdaniem, warto by było w szczególności rozważyć reperkusje wypowiedzi Trybunału na temat niedopuszczalności nieograniczonej w czasie weryfikacji przyznanych i wypłacanych świadczeń emerytalnych. Problem ten był przedmiotem analizy na przykład w wyroku z 28 lutego 2012 r., sygn. K 5/11 (OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 16), w którym Trybunał stwierdził, że możliwość wszczęcia postępowania z urzędu przez organ rentowy w celu ponownego ustalenia wysokości świadczeń na podstawie odmiennej oceny tych samych dowodów, które były podstawą wydania dotychczasowej decyzji emerytalnej lub rentowej, jest

niezgodna z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 oraz z art. 67 ust. 1 Konstytucji. Wobec tego warto byłoby rozważyć, czy także art. 22a ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej nie wywiera podobnego retrospektywnego skutku. Wszak sam fakt służby rencistów policyjnych przed 1 sierpnia 1990 r. był znany organom rentowym i ustawodawcy zarówno w momencie uchwalania ustawy zaopatrzeniowej w 1994 r., jak i podczas jej nowelizacji w 2009 r., stanowiąc jedną z podstaw faktycznych decyzji o przyznaniu i wypłacaniu rent inwalidzkich często przez wiele lat przed wejściem w życie ustawy z 2016 r.

3. Cel ustawy z 2016 r.

Po drugie, sądzą, że Trybunał zbyt pochopnie przyjął do wiadomości i zaakceptował deklarowane przez ustawodawcę *ratio legis* ustawy z 2016 r.

3.1. W projekcie tej ustawy stwierdzono, że jej przyjęcie jest niezbędne, ponieważ poprzednia weryfikacja świadczeń nie doprowadziła do rozwiązań zgodnych z powszechnym poczuciem sprawiedliwości społecznej „w zakresie podziału dóbr materialnych w demokratycznym społeczeństwie” (por. druk sejmowy nr 1061/VIII kadencja, s. 5 uzasadnienia projektu ustawy). Sam projektodawca przyznał jednak, że wynikało to nie tylko z zasad pierwszej weryfikacji świadczeń mundurowych, ale było w dużej mierze rezultatem niedoskonałości innych ustaw „rozliczeniowych”, zwłaszcza ustawy lustracyjnej i przepisów dotyczących weryfikacji funkcjonariuszy służb mundurowych PRL, których ustawodawca zmieniać nie chciał (por. *ibidem*, s. 7 i nast.).

3.2. W tym kontekście można więc mieć wątpliwości, czy ustawa z 2016 r. była właściwą reakcją na wadliwe decyzje, podejmowane przez ustawodawcę w związku z transformacją ustrojową w innych sferach niż świadczenia emerytalne i rentowe.

W kontekście wskazanego wyżej celu ustawy, jej zakres przedmiotowy wydaje się zdecydowanie zbyt wąski. Jej adresatami są bowiem wyłącznie funkcjonariusze służb mundurowych PRL, podczas gdy beneficjentami poprzedniego ustroju były także inne grupy zawodowe czy społeczne, które nawet w większym stopniu przyczyniały się do konsolidacji i trwania ustroju komunistycznego (np. członkowie władz centralnych i lokalnych, sędziowie i prokuratorzy orzekający w sprawach politycznych, tajni współpracownicy służb bezpieczeństwa). Jest oczywiste, że otrzymywane przez nich z tego tytułu korzyści materialne (także nierejestrowane) miały bezpośrednie przełożenie na ich ówczesną sytuację finansową, oddziałując także na możliwość zapewnienia sobie dostatniego życia po zaprzestaniu działalności zawodowej.

Należałoby również zastanowić się, czy właściwą sferą tych rozliczeń jest sfera zabezpieczenia społecznego. Dotyczy to zwłaszcza rent inwalidzkich, które mają w sobie także pewien pierwiastek socjalny (są świadczeniami przysługującymi osobom, które mają co najwyżej ograniczoną zdolność zarobkowania).

4. Retrospektywność.

Po trzecie, Trybunał nie docenił w niniejszej sprawie w wystarczający sposób znaczenia czynnika czasu.

4.1. Zgodnie z art. 19 ustawy zaopatrzeniowej, policyjne renty inwalidzkie przysługują funkcjonariuszom, którzy stali się niezdolni do służby w czasie pełnienia służby, albo – w wyjątkowych wypadkach – najpóźniej trzy lata po zwolnieniu z niej.

Badany w niniejszej sprawie art. 22a ust. 2 tej ustawy dotyczy osób zwolnionych ze służby przed 1 sierpnia 1990 r. Niezdolność do służby jego adresatów musiała więc w zasadzie powstać przed tą datą (a najpóźniej 31 lipca 1993 r.).

4.2. W zaskarżonym przepisie na potrzeby ustalenia rent inwalidzkich dokonywana jest więc ocena okoliczności („służby na rzecz totalitarnego państwa”), które wystąpiły ponad 20 lat przed jego uchwaleniem. Dotychczas były one co najmniej dwa razy przedmiotem wypowiedzi demokratycznego ustawodawcy – w 1994 r. (uchwalenie ustawy zaopatrzeniowej) i w 2009 r. (pierwsza weryfikacja świadczeń mundurowych, która nie dotyczyła rent inwalidzkich). Moim zdaniem to, że ustawodawca w 2009 r. ograniczył weryfikację świadczeń mundurowych do emerytur, pomijając renty inwalidzkie i rodzinne, nie miało charakteru przypadkowego. Było podyktowane – jak sędzę – względami humanitarnymi, tzn. szczególną sytuacją osób niezdolnych do służby z przyczyn losowych oraz osób, które tylko pośrednio i nie zawsze w sposób w pełni świadomy korzystały z przywilejów dostępnych służbom mundurowym (myślę tu zwłaszcza o dzieciach zmarłych funkcjonariuszy).

Według mnie, osoby uprawnione do policyjnych rent inwalidzkich miały prawo uznać ustawę z 2009 r. za potwierdzenie milczącej obietnicy z 1994 r., że nabyte przez nich prawa będą – w drodze wyjątku – honorowane przez demokratyczne państwo (por. wyżej). Mogły one racjonalnie oczekiwać, że ustawodawca w tej ustawie dokonał wreszcie (po prawie 20 latach od zmiany ustroju) ostatecznego rozliczenia przywilejów emerytalnych i rentowych niesłusznie nabytych przed 1989 r. Nic w treści tego aktu ani w jego uzasadnieniu nie zapowiadało przecież, że przyjęte w nim rozwiązania mogą być w przyszłości zmienione (a w szczególności – rozszerzone na renty inwalidzkie) ani że jest to jedynie pierwszy etap (niejako „testowy”) weryfikacji świadczeń (chyba że za taki zwiastun uznać umiarkowany charakter zastosowanych wówczas mechanizmów).

Przekonanie o ostateczności rozwiązań ukształtowanych ustawą zaopatrzeniową, utrzymanych przez ustawę z 2009 r., mogło być szczególnie silne u osób, które odeszły ze służby z uwagi na stan zdrowia przed 1 sierpnia 1990 r. i miały przyznaną I grupę inwalidztwa (a więc były całkowicie niezdolne także do pracy „cywilnej”). Osoby te od ponad 20 lat są zdane na państwowy system zabezpieczenia społecznego i – obiektywnie rzecz biorąc – nie mają innej możliwości (poza ewentualnym korzystaniem z pomocy w zabezpieczeniu egzystencji dla osób niepełnosprawnych, o którym mowa w art. 69 Konstytucji).

W tej perspektywie, można mieć istotne wątpliwości, czy kwestionowane unormowanie nie narusza zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa w sferze zabezpieczenia społecznego (tj. art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji).

5. Data zwolnienia ze służby.

Po czwarte, oczekiwałbym także od Trybunału dokładniejszego pochylenia się nad specyfiką kryterium „zwolnienia ze służby przed 1 sierpnia 1990 r.”, na podstawie którego stosowany jest art. 22a ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej.

5.1. Policyjne renty inwalidzkie przysługują także funkcjonariuszom, których inwalidztwo nie powstało w związku ze służbą, w tym również osobom, które same spowodowały swoją niezdolność do służby (por. art. 20 ust. 5 ustawy zaopatrzeniowej).

W większości wypadków, daty odejścia ze służby na rentę inwalidzką nie determinuje ani decyzja pracodawcy (np. stanowiąca rezultat negatywnej oceny funkcjonariusza), ani decyzja funkcjonariusza (np. wynikająca z braku akceptacji nowej roli służb mundurowych w demokratycznym państwie albo obaw przed weryfikacją). Najczęściej wyznacza ją zdarzenie o charakterze losowym, którego skutkiem jest całkowita niezdolność do służby. Takimi

zdarzeniami mogły być na przykład okoliczności wymienione w art. 20 ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej:

- zranienia, kontuzje lub inne obrażenia doznane w czasie wykonywania obowiązków służbowych;
- wypadek pozostający w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych;
- choroby zakaźne panujące w miejscu służbowego pobytu funkcjonariusza;
- choroby powstałe w związku ze szczególnymi właściwościami lub warunkami służby;
- choroby i schorzenia, 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.

5.2. Zaskarżony przepis prowadzi więc do istotnego pogorszenia sytuacji grupy rencistów policyjnych, wyróżnionej ze względu na fakt (najczęściej) od nich niezależny. Tymczasem nie można wykluczyć, że przynajmniej część osób zwolnionych ze służby przed 1 sierpnia 1990 r. przeszłaby pozytywnie weryfikację i przez wiele kolejnych lat pełniłaby wzorową służbę na rzecz demokratycznego państwa. Art. 22a ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej wszystkie te osoby traktuje zaś jednakowo i z góry ocenia negatywnie.

Moim zdaniem, można mieć wątpliwość, czy omawiana cezura (z uwagi na jej losowy charakter) jest dostatecznie uzasadniona z punktu widzenia art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

6. Mechanizm weryfikacji rent policyjnych.

Po piąte, głębszej refleksji wymagała też kontrola przez Trybunał mechanizmu weryfikacji rent policyjnych w świetle standardów konstytucyjnych.

6.1. Art. 22a ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej opiera się na założeniu, że obniżenie rent inwalidzkich powinno mieć w zasadzie charakter automatyczny i dotyczyć wszystkich osób, które zakończyły służbę przed 1 sierpnia 1990 r.

W wypadku adresatów jego przepisu jest w zasadzie jedna tylko możliwość uniknięcia tego skutku – udowodnienie, że funkcjonariusz przed 1990 r. bez wiedzy przełożonych podjął współpracę i czynnie wspierał osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego (por. art. 22a ust. 5 ustawy zaopatrzeniowej). W praktyce jej spełnienie może być jednak bardzo trudne – przez ponad 20 lat ustawa nie wymagała bowiem od byłych funkcjonariuszy gromadzenia dowodów na działalność opozycyjną ani też nie wiązała wysokości świadczeń rentowych z taką działalnością. Istotne ograniczenia wykazania omawianej okoliczności mogą też wynikać ze stanu zdrowia rencistów policyjnych (zwłaszcza z orzeczoną I grupą inwalidzką).

Jeszcze rzadziej będą aktualizowały się przesłanki ubiegania się o wydanie decyzji przywracającej dotychczasową wysokość świadczeń przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych na podstawie art. 8a ustawy zaopatrzeniowej. Przepis ten umożliwia odstępstwo od zasad wprowadzonych przez ustawę z 2016 r. ze względu na krótkotrwałą służbę przed 31 lipca 1990 r. oraz (koniunkcja) rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków po 12 września 1989 r., w szczególności z narażeniem zdrowia i życia. Tymczasem wszyscy adresaci art. 22a ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej zakończyli służbę najpóźniej 31 lipca 1990 r. (a niektórzy – kilka, kilkanaście czy kilkadziesiąt lat wcześniej). Szansę na wykazanie się wzorową postawą i bohaterskimi czynami mieli tylko ci najdłużej pracujący, pod warunkiem że zmieścili się w bardzo krótkim ustawowo relewantnym okresie (od 13 września 1989 r. do 31 lipca 1990 r.). Mając jeszcze na uwadze, że decyzja ministra jest oparta na uznaniu admi-

nistracyjnym, należy stwierdzić, że możliwość skorzystania z art. 8a ustawy zaopatrzeniowej jest dla osób objętych zaskarżonym przepisem w zasadzie iluzoryczna.

6.2. Ustawowa ingerencja polegająca na powszechnym i automatycznym obniżeniu świadczeń rentowych budzi moje istotne wątpliwości. Tego typu mechanizmy, stosowane w sferze prawa do zabezpieczenia społecznego, w demokratycznym państwie nie powinny być oparte na odpowiedzialności zbiorowej.

Wbrew założeniom ustawodawcy renciści policyjni nie są grupą homogeniczną – inaczej można ocenić służbę w straży granicznej, a inaczej w służbie bezpieczeństwa PRL. Dyskontynuacji służby przed 1 sierpnia 1990 r. nie można też postrzegać jednoznacznie negatywnie, bo zawsze musiała mieć ona obiektywne przyczyny zdrowotne (na które – mam nadzieję – tylko rzadko nakładały się względy polityczne czy obawa przed ujawnieniem kompromitujących faktów z przeszłości).

Należy także zwrócić uwagę, że ustawa zaopatrzeniowa od samego początku przewidywała pozbawienie praw do renty (i emerytury) mundurowej m.in. funkcjonariuszy, którzy zostali skazani prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne lub przestępstwo skarbowe umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego, popełnione w związku z wykonywaniem czynności służbowych i w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej (por. art. 10 ustawy zaopatrzeniowej, w 2007 r. określono zasady przekazywania składek za te osoby do systemu powszechnego – por. art. 10a ustawy zaopatrzeniowej). W obecnym stanie prawnym, zbrodnie komunistyczne popełnione do 31 lipca 1990 r., polegające na stosowaniu represji lub innych form naruszania praw człowieka, nie ulegają przedawnieniu, nawet jeżeli nie są zbrodniami wojennymi lub zbrodniami przeciwko ludzkości (por. 2 w związku z art. 4 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Dz. U. z 2021 r. poz. 177, w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Dz. U. poz. 1273).

Z porównania art. 10 i art. 22a ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej wynika – moim zdaniem – kilka istotnych wniosków dla niniejszej sprawy.

Po pierwsze, należy przyjąć, że wśród osób objętych zaskarżonym przepisem nie było funkcjonariuszy szczególnie gorliwie i bezkompromisowo działających na rzecz PRL, popełniających czyny zabronione. W tego typu wypadkach korzystanie z prawa do renty inwalidzkiej przez osoby ewidentnie niegodne zostało ustawowo wykluczone.

Po drugie, ustawodawca zastosował w tym wypadku mechanizmy jakościowo odmiennie niż w ustawie z 2016 r. Przesądzające znaczenie dla utraty prawa do renty inwalidzkiej w wypadku osób, o których mowa w art. 10 ustawy zaopatrzeniowej, miał bowiem indywidualny prawomocny wyrok skazujący, a nie generalne i abstrakcyjne normy ustawowe. Powyższą różnicę tylko częściowo można wyjaśnić różną intensywnością skutków porównywanych przepisów (całkowite pozbawienie prawa do świadczeń rentowych w art. 10 *versus* ich obniżenie w art. 22a ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej).

Także z tych powodów nie jestem pewny, czy badane rozwiązanie spełnia standard wymagany od demokratycznego państwa prawnego w sferze prawa do zabezpieczenia społecznego (por. art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji). Trudno je bowiem uznać za przejaw podmiotowego traktowania byłych funkcjonariuszy służb mundurowych, skoro ich świadczenia są określane ustawowo w sposób sztywny i w zasadzie nieodwołalny.

6.3. Nie przekonują mnie w tym kontekście argumenty Trybunału (przejęte – jak się wydaje – ze stanowiska Sejmu), że w praktyce sądowej „utrwała się” (a nawet jest już utrwalona) wykładnia aktualnego brzmienia ustawy zaopatrzeniowej, nakazująca uwzględnianie indywidualnej sytuacji poszczególnych funkcjonariuszy.

Powyższa teza została sformułowana Trybunał na tle uchwały Sądu Najwyższego (dalej: SN) z 16 września 2020 r., sygn. akt III UZP 1/20 (Lex nr 3051750), w której dokonano wykładni pojęcia „służba na rzecz totalitarnego państwa”, stosowanego w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej. Przepis ten nie jest przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie, ale stanowi jeden z wyznaczników zakresu podmiotowego art. 22a ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej. Jego interpretacja może więc mieć pośredni wpływ na kontrolę konstytucyjności zaskarżonego przepisu (pierwszorzędne znaczenie mają jednak te determinanty sytuacji rencistów policyjnych, które są uregulowane bezpośrednio w zaskarżonym przepisie).

Nie negując znaczenia ani prawidłowości wykładni przepisów dokonywanej przez najwyższe organy sądowe w ramach ich kompetencji, zwracam uwagę, że wszelkie postulaty indywidualizacji procedur weryfikacji rent policyjnych są w oczywisty sposób sprzeczne z intencją ustawodawcy, której wyrazem jest m.in. zaskarżony przepis (por. wyżej). Ustawodawca dążył bowiem do powszechnego obniżenia świadczeń wszystkich rencistów policyjnych, służących do 31 lipca 1990 r., w ramach orzeczonej grupy inwalidzkiej, bez szczegółowego badania okoliczności danego przypadku. Art. 22a ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej (i cała ustawa z 2016 r.) wpisują się w tę logikę – przewidują jako zasadę globalną redukcję rent inwalidzkich, minimalnie tylko korygując ją przez wspomniane wyjątki (por. omówione art. 22a ust. 5 i art. 8a ustawy zaopatrzeniowej).

Moim zdaniem, żadna uchwała SN nie ma charakteru źródła powszechnie obowiązującego prawa (por. zwłaszcza moje zdanie odrębne do wyroku z 20 kwietnia 2020 r., sygn. U 2/20, OTK ZU A/2020, poz. 61, w którym Trybunał uznał abstrakcyjną uchwałę wykładniczą SN za „przepis prawa” w rozumieniu art. 188 pkt 3 Konstytucji). Z uwagi m.in. na pozycję ustrojową i autorytet SN, tego typu orzeczenie może natomiast być inspiracją do ukształtowania się określonego sposobu rozumienia interpretowanych w nim przepisów w praktyce sądowej. Ma to istotne znaczenie w postępowaniu przed Trybunałem, o ile owa wykładnia operacyjna ma charakter stały, powszechny oraz jednoznaczny (por. np. wyrok z 8 grudnia 2009 r., sygn. SK 34/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 165, cz. III, pkt 2.2 uzasadnienia i powołane tam orzecznictwo). W niektórych orzeczeniach TK wymaga się dodatkowo, aby sposób rozumienia przepisu w judykaturze nie był „kwestionowany” w doktrynie (por. np. wyrok z 27 września 2017 r., sygn. SK 36/15, OTK ZU A/2017, poz. 60, cz. III, pkt 1.3 uzasadnienia) albo nawet wprost był przez doktrynę „akceptowany” (por. np. postanowienie z 17 października 2018 r., sygn. P 7/17, OTK ZU A/2018, poz. 59, cz. II, pkt 3.2 uzasadnienia).

Jednak samo podjęcie uchwały przez SN – nawet o randze zasady prawnej – nie oznacza automatycznie, że wyrażony w niej pogląd w sposób trwały i jednolity ukształtuje rozumienie danego przepisu w orzecznictwie sądów powszechnych (por. np. zdania odrębne do wyroku pełnego składu TK z 27 października 2010 r., sygn. K 10/08, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 81; podobnie – w kontekście uchwał konkretnych NSA – wyrok z 6 grudnia 2011 r., sygn. SK 3/11, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 113, cz. III, pkt 4.4 uzasadnienia; por. także np. A. Mączyński, J. Podkowik, uwagi do art. 188, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, Warszawa 2016, red. M. Safjan, L. Bosek, Legalis).

Postawienie tezy, że uchwała SN o sygn. akt III UZP 1/20 doprowadziła do zmiany kontekstu normatywnego art. 22a ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej (indywidualizacji procesu weryfikacji rent inwalidzkich) jest więc w niniejszej sprawie zdecydowanie przedwczesne. Jak wynika z informacji prasowych, kilkanaście tysięcy postępowań sądowych w sprawie odwołań od decyzji wydanych na podstawie ustawy z 2016 r. zostało zawieszonych w oczekiwaniu na rozpoznanie przez Trybunał pytania prawnego Sądu Okręgowego w Warszawie z 24 stycznia 2018 r., sygn. P 4/18. Choć w pojedynczych sprawach zdarza się wydawanie orzeczeń (por. np. wyrok NSA z 13 grudnia 2019 r., sygn. akt I OSK 1464/19, Lex nr 2764720), nie można na tej podstawie przesądzić kwestii skuteczności wskazanej uchwały.

Do ostrożności w formułowaniu jakichkolwiek prognoz na temat wykładni operacyjnej ustawy zaopatrzeniowej w brzmieniu nadanym przez ustawę z 2016 r. skłania także niniejsze orzeczenie Trybunału. Wyrażona w nim aprobata zbiorowego obniżania rent policyjnych może być uważana za argument na rzecz pozostania przy czysto formalnej ocenie „służby na rzecz totalitarnego państwa”, wbrew stanowisku SN w komentowanej uchwale o sygn. akt III UZP 1/20.

7. Wysokość rent policyjnych.

Po szóste, Trybunał Konstytucyjny, rozważając wysokość świadczeń określonych przez art. 22a ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej, niepotrzebnie zawęził pole kontroli tylko do kwestii zachowania istoty prawa do zabezpieczenia społecznego.

Tymczasem warto było zwrócić baczniejszą uwagę na to, że art. 22a ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej przewiduje renty tylko w trzech kwotach (w zależności od kategorii inwalidztwa, por. art. 22 ust. 1 tej ustawy). Zrywa w ten sposób z systemową zasadą polskiego zabezpieczenia społecznego, że wysokość świadczeń powinna być uzależniona od wysokości zarobków (a w systemie powszechnym – od wysokości składek na ubezpieczenie społeczne). W wypadku rencistów mundurowych wynika ona z art. 5 ustawy, zgodnie z którym podstawę wymiaru świadczenia stanowi uposażenie należne funkcjonariuszowi na ostatnio zajmowanym stanowisku. Art. 22a ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej jest niespójny z tą zasadą. Wszystkie osoby, które spełniają ogólne warunki uzyskania renty i zakończyły służbę przed 1 sierpnia 1990 r., otrzymują tę samą kwotę minimalną według orzeczonej grupy inwalidzkiej.

Istotnym konstytucyjnie skutkiem tego mechanizmu jest bardzo zróżnicowana dolegliwość zaskarżonego przepisu dla jego adresatów. Świadczenia osób objętych zaskarżonym przepisem nie są bowiem zmniejszane w sposób stosunkowy albo o określoną kwotę, ale ujednolicane „w dół” w ramach danej grupy inwalidzkiej.

Uważam, że także ta specyfika mechanizmu obniżania policyjnych rent inwalidzkich może budzić wątpliwości z punktu widzenia zasady zaufania obywateli do państwa i prawa oraz zasady proporcjonalności (por. art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji). Trudno bowiem uznać za słuszne rozwiązanie, które praktycznie z dnia na dzień, po ponad 20 latach od odejścia ze służby, niektórym osobom obniża świadczenia o symboliczne kwoty, a innym – o kilkadziesiąt procent i to bez względu na jakiegokolwiek cechy osobiste (staż pracy, wysokość uposażenia, orzeczoną grupę inwalidztwa). Jego adresatami są przy tym osoby, które z uwagi na stan zdrowia nie są w stanie elastycznie reagować na zmianę swojej sytuacji dochodowej (dotyczy to w szczególności osób z I grupą inwalidzką).

8. Podsumowanie.

Moim zdaniem, Trybunał Konstytucyjny powinien był w toku postępowania rozważyć te argumenty i odpowiedzieć na pytanie, czy art. 22a ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej jest właściwym i koniecznym w demokratycznym państwie prawnym sposobem osiągnięcia założonego celu.

Według mnie, powszechne i drastyczne obniżanie świadczeń rencistom policyjnym, którzy zakończyli służbę przed 1 sierpnia 1990 r., dopiero w 2016 r. nie tylko nie przywróciło sprawiedliwości społecznej, ale wręcz mogło doprowadzić do jej naruszenia. Tego typu działania, zwłaszcza podejmowane wobec osób, które z powodu stanu zdrowia nie miały szansy wykazać się w służbie dla demokratycznego państwa i są od ponad 20 lat całkowicie niezdolne do jakiegokolwiek pracy, należy uznać za trudne do zaakceptowania w demokratycznym państwie prawnym.

Zagwarantowanie osobom objętym ustawą z 2016 r. minimum socjalnego oznacza tylko, że zaskarżone przepisy nie naruszyły istoty prawa do zabezpieczenia społecznego w rozumieniu art. 67 ust. 1 Konstytucji. Nie powoduje to natomiast automatycznie proporcjo-

nalności zaskarżonych rozwiązań czy ich zgodności z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Można mieć wątpliwości, czy – przynajmniej w niektórych wypadkach – szczegółowe zasady weryfikacji świadczeń rzeczywiście polegały tylko na dalszej likwidacji niesłusznie nabytych przywilejów, czy też wykraczały poza ten cel, czego już nie można uznać za uzasadnione względami sprawiedliwości społecznej.

Wyraźnie przy tym chciałbym zaznaczyć, że przyczyną moich zastrzeżeń nie są – ujmowane osobno – upływ czasu, obietnice złożone byłym funkcjonariuszom w 1994 r. i 2009 r., brak wpływu osoby zainteresowanej na moment zakończenia przez nią służby, niezindywidualizowany mechanizm obniżania świadczeń i ograniczona (lub żadna) możliwość podjęcia przez inwalidów policyjnych innego zatrudnienia. Niekonstytucyjność art. 22a ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej wynika z kumulacji w jednym mechanizmie wszystkich powyższych wad.

Jeżeli już ustawodawca zdecydował się na weryfikację policyjnych rent inwalidzkich, powinien był – moim zdaniem – skoncentrować się przede wszystkim na eliminacji rażąco niesłusznych przywilejów. W ostateczności tego typu interwencję byłbym skłonny zaakceptować, pomimo że od upadku PRL minęło już jedno pokolenie. Nie wykluczam, że nawet obecnie wysokość rent policyjnych byłych funkcjonariuszy PRL mogłaby być obniżona na przykład z zastosowaniem przeliczników niższych niż w systemie powszechnym (tak jak to było w wypadku emerytur mundurowych w ustawie z 2009 r.). Powinno to jednak doprowadzić do proporcjonalnej i umiarkowanej korekty tych świadczeń, a nie do ich unifikacji na jednakowym dla wszystkich uprawnionych poziomie.

9. Uwagi *de lege ferenda*.

Preambuła do Konstytucji deklaruje, że wszyscy obywatele Rzeczypospolitej powinni być „wdzięczni naszym przodkom (...) za walkę o niepodległość okupioną ogromnymi ofiarami” oraz pamiętać o „gorzkich doświadczeniach z czasów, gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane”. W świetle tych sformułowań, nie tylko nie można, ale wręcz nie wolno bezkrytycznie puścić w niepamięć niechlubnej przeszłości. Nie ma też podstaw, aby za wszelką cenę zachować przywileje funkcjonariuszy poprzedniego ustroju – i to nawet te, które zostały im zagwarantowane w pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości. Nie są to prawa słusznie nabyte, więc mogą być honorowane tylko w ograniczonym zakresie i w drodze wyjątku.

Nawet niewątpliwie niesłusznych przywilejów nie można jednak zwalczać wszelkimi dostępnymi środkami – na tym właśnie polega fundamentalna różnica między państwem demokratycznym i niedemokratycznym. Metody rozliczenia z przeszłością muszą być zawsze na miarę demokratycznego państwa – proporcjonalne, przewidywalne, racjonalne i sprawiedliwe.

Właściwą równowagę w sferze prawa do zabezpieczenia społecznego można przywrócić albo pogarszając sytuację byłych funkcjonariuszy, albo poprawiając sytuację osób przez nich represjonowanych.

Ustawodawca w zaskarżonym przepisie wybrał rozwiązanie z tej pierwszej grupy, do czego miał oczywiście generalnie prawo. Problem jednak w tym, że doszło przy okazji do zbiegu różnych wad konstytucyjnych, które przekroczyły „masę krytyczną”, pozwalającą na ich akceptację. Art. 22a ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej był reakcją spóźnioną, opartą na odpowiedzialności zbiorowej, niespójną systemowo i (w niektórych wypadkach) nadmiernie represyjną i po prostu niehumanitarną.

Zwracam uwagę, że poprawa sytuacji materialnej członków opozycji antykomunistycznej nie budziłaby takich wątpliwości. Za przyznaniem prymatu tego typu metodom przywracania sprawiedliwości w sferze zabezpieczenia społecznego przemawiają – moim zdaniem – w szczególności cytowana wyżej preambuła Konstytucji oraz zasada zaufania oby-

wateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (por. art. 2 Konstytucji). W tym kontekście za krok w dobrym kierunku uważam ustawę z dnia 20 marca 2015 r. o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 319, ze zm.).

10. Uwagi końcowe.

Na zakończenie podkreślam, że z moralnego i historycznego punktu widzenia negatywnie oceniam służbę lub pracę w instytucjach i formacjach totalitarnego państwa.

Sam nigdy takiej pracy w żadnym charakterze bym nie podjął – bez względu na konsekwencje dla mojego życia osobistego i zawodowego. To nie jest tylko deklaracja – tą zasadą kierowałem się w praktyce, odmawiając 28 grudnia 1981 r. wcielenia do służby w prokuraturze wojskowej i ponosząc związane z tym negatywne skutki, które dotknęły także moją rodzinę.

Znaczną część mojego życia zawodowego poświęciłem na ujawnianie i rozliczanie przestępstw, nadużyć i czynów po prostu niegodziwych, popełnionych w czasach PRL przez członków aparatu represji oraz ich współpracowników.

Negatywna ocena wyborów życiowych, które zostały dokonane przez osoby objęte ustawą z 2016 r., nie powoduje jednak, że gotów jestem zaakceptować przepisy pogarszające ich sytuację w sposób sprzeczny z Konstytucją.

Z powyższych powodów uznałem za konieczne złożenie zdania odrębnego.

Zdanie odrębne

sędziego TK Piotra Pszczółkowskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 16 czerwca 2021 r., sygn. P 10/20

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 16 czerwca 2021 r. w sprawie o sygn. P 10/20 w zakresie, w jakim Trybunał:

– orzekł, że art. 22a ust. 2 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2020 r. poz. 723; dalej: ustawa zaopatrzeniowa) jest zgodny z art. 2 oraz art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

– umorzył postępowanie w zakresie zbadania konstytucyjności art. 22a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, a także – zaskarżonych w niniejszej sprawie jako przepisy związkowe – art. 13b ustawy zaopatrzeniowej oraz art. 2 ust. 1 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.),

– nie uwzględnił jako przedmiotu kontroli art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej.

I

1. Moim zdaniem, w niniejszej sprawie należało orzec, że art. 22a ust. 1-3 ustawy zaopatrzeniowej – odczytywane w związku z art. 13b tej ustawy oraz w związku z art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2016 r. – są niezgodne z art. 2 oraz z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Uważam, że Trybunał przyjął nadmiernie redukcjonistyczne podejście do zasady związania granicami pytania prawnego i do przesłanki funkcjonalności, pozbawiając się możliwości zbadania wszystkich istotnych okoliczności sprawy niezbędnych do wszechstronnego jej wyjaśnienia zgodnie z wymaganiami nałożonymi na Trybunał przez art. 69 ust. 1 u.o.t.p.TK.

Jeśli chodzi o merytoryczny problem dopuszczalności redukcji po wejściu w życie ustawy zmieniającej z 2016 r. wysokości świadczeń rentowych wypłacanych osobom, które między 22 lipca 1944 r. a 31 lipca 1990 r. pełniły – jak to ujął ustawodawca – „służbę na rzecz totalitarnego państwa”, nie mam wątpliwości co do tego, że kompetencją ustawodawcy jest podejmowanie decyzji o kształcie systemu zabezpieczenia społecznego, w tym przede wszystkim określenie form i zakresu świadczeń emerytalnych i rentowych. W ramach tej kompetencji ustawodawca ma nie tyle możliwość, ile wręcz obowiązek przyjmować regulacje prawne mające na celu zapewnienie sprawiedliwego i równego dostępu do takich świadczeń, a także zapobiegać stanom nieuzasadnionego uprzywilejowania jednych grup świadczeniobiorców względem pozostałych grup. Jednakże wprowadzanie wszelkich zmian legislacyjnych dotyczących problematyki zabezpieczenia społecznego powinno odbywać się z poszanowaniem norm i zasad wynikających z obowiązującej Konstytucji, w tym w szczególności zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zakazu nieproporcjonalnego ograniczenia korzystania z praw z zabezpieczenia społecznego przyznanych na mocy dotychczasowych ustaw.

Uważam, że tym standardom nie sprostał mechanizm redukcji wysokości rent inwalidzkich przyjęty na mocy ustawy zmieniającej z 2016 r.

2. Składając niniejsze zdanie odrębne, nie tylko nie zgadzam się z rozstrzygnięciem podjętym przez Trybunał, ale podnoszę także wątpliwości w zakresie dochowania standardów rzetelnej procedury sądowokonstytucyjnej.

2.1. W perspektywie procesowej chodzi mi zwłaszcza o relacje zachodzące pomiędzy sprawą niniejszą a przebiegiem postępowania w sprawie o sygn. P 4/18, zainicjowanej pytaniem prawnym Sądu Okręgowego w Warszawie z 24 stycznia 2018 r.

W sprawie o sygn. P 4/18 podniesiono zarzuty konstytucyjne jeszcze dalej idące niż te podniesione w niniejszej sprawie. Przedmiot zaskarżenia pytaniem prawnym Sądu Okręgowego w Warszawie objął m.in. art. 22a ustawy zaopatrzeniowej, którego ustępy 1 i 2 zakwestionował w niniejszej sprawie również Sąd Okręgowy w Krakowie, a ponadto podniesiono zarzuty niekonstytucyjności art. 1 i art. 2 ustawy zmieniającej z 2016 r. ze względu na uchybienie konstytucyjnemu trybowi uchwalania ustaw (na tle przebiegu prac parlamentarnych i głosowania, które miały miejsce 16 grudnia 2016 r. w Sali Kolumnowej Sejmu). Wynik rozpoznania niniejszej sprawy w sposób oczywisty mógł zatem zależeć od wyniku rozpoznania przez Trybunał zarzutów w sprawie o sygn. P 4/18.

Moim zdaniem, tożsamość problemu konstytucyjnego podniesionego w kilku sprawach zawisłych przed Trybunałem, a dotyczących zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy (poza wymienioną już sprawą o sygn. P 4/18, w toku jest jeszcze sprawa o sygn. P 16/19, w której wyznaczono skład pięciu sędziów), przemawiała za ich łącznym rozpoznaniem, cze-

go nie uczyniono. Łączne rozpoznanie tych spraw umożliwiłoby dokonanie oceny całego mechanizmu redukcyjnego wprowadzonego ustawą zmieniającą z 2016 r. Tymczasem Trybunał zdecydował o rozpoznawaniu kolejno poszczególnych elementów tego mechanizmu i poddawaniu ich badaniu bez uwzględnienia kontekstu całości, wyznaczonego przez wybór grup objętych mechanizmem (zakres podmiotowy regulacji) oraz określenie rodzaju świadczeń i skali ich obniżki. Taka metoda wykluczyła możliwość prawidłowej oceny proporcjonalności ingerencji ustawodawcy w ukształtowane prawa z zabezpieczenia społecznego.

Zgodnie z art. 64 ust. 1 u.o.t.p.TK, jeżeli w co najmniej dwóch pytaniach prawnych jednakowo określono przedmiot kontroli, Prezes Trybunału może zarządzić ich łączne rozpoznanie. W myśl art. 64 ust. 2 zdanie drugie u.o.t.p.TK, o łącznym rozpoznanii pytań prawnych Prezes Trybunału może zdecydować również na wniosek składu orzekającego. Formalnie, zacytowany przepis nie nakłada na Prezesa Trybunału obowiązku w tym zakresie. Niemniej, w mojej ocenie, łączne rozpoznanie spraw zainicjowanych w tym samym trybie kontroli i dotyczących tożsamyh kwestii prawnych powinno być zasadą z punktu widzenia ciężącej na Trybunale powinności wszechstronnego wyjaśnienia sprawy i zbadania wszystkich istotnych okoliczności (o czym jest mowa w art. 69 ust. 1 u.o.t.p.TK).

2.2. Zgłaszam ponadto zastrzeżenia proceduralne w zakresie, w jakim Trybunał nie dokonał w niniejszej sprawie oceny wątpliwości co do bezstronności sędziów, którzy brali udział w uchwaleniu ustawy zmieniającej z 2016 r. Uważam bowiem, że – wobec okoliczności, iż Trybunał znał z urzędu treść zarzutów dotyczących trybu uchwalenia ustawy zmieniającej z 2016 r. podniesionych w sprawie o sygn. P 4/18 – w niniejszej sprawie Trybunał był upoważniony, a nawet zobowiązany, do oceny konstytucyjności sposobu procedowania nad tą ustawą.

3. Trybunał Konstytucyjny nie powinien ignorować orzeczeń trybunałów międzynarodowych, wydanych na podstawie traktatów, których przestrzeganie przez Rzeczpospolitą Polską gwarantuje Konstytucja. Trybunał Konstytucyjny znana z urzędu wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC) z 7 maja 2021 r., wydany w sprawie Xero Flor przeciwko Polsce (skarga nr 4907/18). Moim zdaniem, przed przystąpieniem do rozpoznania sprawy o sygn. P 10/20, kierując się zasadą wyrażoną w art. 9 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny powinien być z urzędu, w pełnym składzie, we właściwych procedurach, rozważyć i stosownie odnieść się do wszystkich potencjalnych następstw cytowanego wyroku ETPC dla postępowań sądowokonstytucyjnych. Należało rozważyć następujące zagadnienia: fundamentalny charakter praw podstawowych, o jakich orzeka ETPC, obowiązki ciężące na państwie polskim z mocy art. 9 Konstytucji, a także potencjalne wysoce negatywne skutki finansowe dla Rzeczypospolitej Polskiej, jakie może spowodować brak reakcji Trybunału Konstytucyjnego na wyrok w sprawie Xero Flor. Na powyższe uwagi nie ma wpływu okoliczność, że w momencie wyrokowania przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. P 10/20 istniała formalna możliwość skorzystania przez Polskę z przewidzianego w art. 43 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284) prawa złożenia – w wyjątkowych przypadkach – wniosku o przekazanie sprawy do Wielkiej Izby ETPC.

II

Moje zdanie odrębne uzasadniam następująco:

1. Uwagi natury ogólnej.

Bezstronność i niezawisłość sędziowską uważam za fundamentalne gwarancje rzetelnej procedury. Wobec powyższego, chociaż zgodnie z przepisami obowiązującego prawa byłem zobligowany do składania oświadczeń lustracyjnych, czuję się w obowiązku poinformować, że nigdy nie byłem i nie jestem pracownikiem, współpracownikiem ani informatorem żadnych służb bezpieczeństwa państwa. Podzielam negatywne oceny Rzeczypospolitej Polskiej lat 1944-1952 i PRL. Uważam, że każde państwo lekceważące prawa i wolności własnych obywateli, zasadę trójpodziału władz, niezawisłość sądów, potrzebę dbałości o zachowanie integralności społeczeństwa zasługuje na ocenę negatywną. Państwo silne wyłącznie siłą własnego aparatu, a nie siłą praw swoich obywateli, nie może być kwalifikowane jako demokratyczne państwo prawa, urzeczywistniające zasady sprawiedliwości społecznej. Dlatego jako sędzia sądu konstytucyjnego mam obowiązek strzec praw wszystkich obywateli, w tym także tych, którzy ponad ćwierć wieku od transformacji ustrojowej zostali arbitralnie i *de facto* zbiorowo osądzeni przez ustawodawcę, w ramach „automatycznego” urzeczywistniania tzw. sprawiedliwości społecznej, w drodze kolejnej, tym razem absolutnie nieproporcjonalnej ingerencji w system ich zabezpieczenia społecznego.

Wypracowując moje stanowisko w niniejszej sprawie, brałem w szczególności pod uwagę, że rzekome urzeczywistnianie „sprawiedliwości społecznej” odbyło się w drodze nieproporcjonalnego ograniczenia praw jednej z grup obywateli, których służba lub praca została przez ustawodawcę zakwalifikowana jako wykonywana na rzecz „totalitarnego państwa”, przy czym jako granice czasowe tejsze służby lub pracy, mającej stanowić przesłankę reakcji odwetowej ze strony państwa demokratycznego, przyjęto daty 22 lipca 1944 r. oraz 31 lipca 1989 r., a więc cały okres tzw. Polski Ludowej. Ustawodawca wybrał przy tym tę grupę, po raz kolejny, w sposób arbitralny, spośród wielu innych, w przeszłości tworzących, popierających i gwarantujących miniony system. Od dwóch dekad, ustawodawca nie podejmował wobec innych grup społecznych żadnych działań zmierzających do redukcji uprawnień emerytalno-rentowych nabytych w związku ze służbą lub pracą na rzecz Polski Ludowej. Natomiast w stosunku do funkcjonariuszy służb mundurowych w tym czasie dwukrotnie wprowadzono redukcję świadczeń z zakresu zaopatrzenia społecznego. Dostrzegając oczywiście negatywną rolę części funkcjonariuszy aparatu bezpieczeństwa, na którym zdaniem ustawodawcy „opierał się głównie system władzy komunistycznej”, nie sposób nie zauważać działań przedstawicieli innych grup zawodowych i społecznych, aktywnych w tworzeniu i utrwalaniu, jak określono w ustawie „państwa totalitarnego” np. polityków, urzędników, funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości, a nawet duchownych oraz licznej grupy tzw. tajnych współpracowników, którzy nierzadko dobrowolnie, bez żadnego przymusu czy szantażu ze strony aparatu państwa, z pobudek materialnych czy zawodowych gotowi byli donosić na swoich współobywateli. Dokonując oceny zgodności z Konstytucją zakwestionowanej przez sąd pytający regulacji należało uwzględnić zarówno zakres jak i skalę działań ustawodawcy wobec wszystkich tych grup. Różnicowanie przy tym ocen konkretnych działań przy przeciwstawianiu lub wartościowaniu pojęć „służby”, „pracy”, czy interesownej „dobrowolności”, nie tylko nie wydaje się argumentem istotnym w kontekście sprawiedliwości społecznej, ale paradoksalnie może wręcz działać na korzyść tych, którzy w PRL pełnili służbę, cechującą się w każdym systemie dużą dyspozycyjnością i podporządkowaniem.

W tej szerszej perspektywie zaskarżona regulacja cechuje się, moim zdaniem, podmiotową „wybiórczością”, zatem także nierównym traktowaniem, co dodatkowo podważa zadeklarowane przez ustawodawcę urzeczywistnianie dziejowej sprawiedliwości społecznej.

Zaznaczam, że moje stanowisko nie powinno zostać odebrane jako wezwanie do dalszych, zbiorowych i automatycznych rozliczeń innych grup zawodowych lub społecznych z ich działań w okresie Polski Ludowej. Przeciwnie, jest ono wyrazem dezaprobaty wobec politycznych rozliczeń, dokonywanych wiele lat po zmianie ustroju, przy pomocy rozwiązań ustawowych, które swoim automatyzmem i arbitralnością naruszają fundamentalne prawa demokratycznego i sprawiedliwego państwa. W demokratycznym państwie prawnym nie mogą one zostać uznane za ekwiwalentne wobec zindywidualizowanej odpowiedzialności za konkretne naganne czyny.

2. Tryb rozpoznania niniejszej sprawy przez Trybunał.

2.1. Okoliczności faktyczne.

Pytanie prawne Sądu Okręgowego w Krakowie, na podstawie którego wszczęto postępowanie w sprawie o sygn. P 10/20, wpłynęło do Trybunału 13 lipca 2020 r., a zatem w czasie, gdy od przeszło dwóch lat toczyło się postępowanie w sprawie o sygn. P 4/18. W momencie wpływu pytania Sądu Okręgowego w Krakowie sprawa o sygn. P 4/18 była już przekazana do rozpoznania pełnemu składowi Trybunału, który miał ją rozpoznać na rozprawie wyznaczonej na 15 lipca 2020 r. Ostatecznie rozpoznawanie obu spraw powierzono pełnemu składowi Trybunału Konstytucyjnego.

W sprawie o sygn. P 4/18, po przeprowadzeniu rozprawy w dniach 15 lipca 2020 r., 18 sierpnia 2020 r. oraz 6 października 2020 r., Trybunał uznał sprawę za dostatecznie wyjaśnioną, a przewodnicząca składu orzekającego, na podstawie art. 100 u.o.t.p.TK, 6 października 2020 r. zamknęła rozprawę. Na podstawie art. 105 ust. 4 u.o.t.p.TK, wydanie wyroku zostało odroczone do 20 października 2020 r. Do ogłoszenia wyroku nie doszło.

16 października 2020 r. przewodnicząca składu sędziowskiego w sprawie o sygn. P 4/18 (a nie Trybunał – wbrew wyraźnej treści § 46 regulaminu TK) wydała zarządzenie o otwarciu zamkniętej rozprawy na nowo i odwołaniu terminu ogłoszenia orzeczenia wyznaczonego na 20 października 2020 r. Po otwarciu – bez stosownego postanowienia Trybunału – rozprawy na nowo, dokonano zmian sędziów sprawozdawców, a także prowadzono w tej sprawie postępowanie wпадkowe, dotyczące wyłączenia ze składu orzekającego jednego z sędziów Trybunału. Jawność tego postępowania została wyłączona.

Zarządzeniami Prezesa TK z 28 kwietnia 2021 r. wyznaczono termin rozprawy: w sprawie o sygn. P 4/18 na 17 czerwca 2021 r., a w sprawie o sygn. P 10/20 – 25 maja 2021 r. W sprawie o sygn. P 4/18 termin rozprawy odwołano (zarządzenie z 14 czerwca 2021 r.), natomiast w sprawie o sygn. P 10/20, po odwołaniu wcześniejszego, wyznaczono nowy termin rozprawy na 16 czerwca 2021 r. (zarządzenie z 24 maja 2021 r.).

Przed Trybunałem zawisłe jest także postępowanie w sprawie o sygn. P 16/19, zainicjowane pytaniem prawnym Sądu Okręgowego w Warszawie z 27 maja 2019 r., skierowane na mocy zarządzenia Prezesa TK z 9 lipca 2019 r. do rozpoznania w składzie 5 sędziów Trybunału. Również ono nie zostało dołączone do łącznego rozpoznania ze sprawą o sygn. P 4/18 przez pełny skład Trybunału, choć przedmiotem kontroli uczyniono przepisy ustawy zaopatrzeniowej przewidujące z kolei mechanizm redukujący wysokość rent rodzinnych przysługujących po osobach, które pełniły służbę na rzecz totalitarnego państwa.

Ustawa zmieniająca z 2016 r. wprowadziła całościowy mechanizm redukcji świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego wypłacanych byłym funkcjonariuszom, którzy pełnili służbę w latach 1944-1990 w wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej instytucjach i formacjach. Prawidłowa ocena przez Trybunał tego mechanizmu nie powinna polegać na fragmentarycznej kontroli poszczególnych jego elementów w różnych sprawach, lecz powinna zostać dokonana w sposób kompleksowy – do czego posłużyć właśnie mogła instytucja łącznego rozpoznania pytań prawnych – oraz uwzględnić zarówno zakres podmiotowy obniżki

tych świadczeń (tj. analizę pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa”), jak i jej skalę (stopień).

2.2. Kolejność rozpoznawania spraw przez Trybunał.

W świetle powyżej przedstawionych okoliczności, sprawa o sygn. P 10/20 nie powinna, moim zdaniem, zostać rozpoznana przed uprzednim rozpoznaniem przez Trybunał sprawy o sygn. P 4/18. Wniosek taki uzasadnia przede wszystkim zaawansowany etap postępowania przeprowadzonego w sprawie o sygn. P 4/18, a także szerszy zakres przedmiotu zaskarżenia, obejmujący nie tylko przepisy zakwestionowane w sprawie niniejszej, ale także zarzuty formalne dotyczące trybu uchwalenia art. 1 i art. 2 ustawy zmieniającej z 2016 r. Na mocy art. 1 pkt 7 ustawy zmieniającej z 2016 r. został dodany do ustawy zaopatrzeniowej art. 22a, którego poszczególne ustępy zaskarżono zarówno w sprawie o sygn. P 4/18, jak i w sprawie niniejszej.

Decyzja o kolejności rozpoznania spraw przed Trybunałem powinna także w możliwie szerokim stopniu realizować zgłaszany w publicznej dyskusji w latach 2015-2016 postulat rozpoznawania spraw sądowokonstytucyjnych według kolejności ich wpływu. Moim zdaniem, również z tego punktu widzenia w sprawie niniejszej nie zaistniały żadne szczególne okoliczności, które uzasadniałyby rozpoznanie jej wcześniej niż pytania prawnego Sądu Okręgowego w Warszawie, które wpłynęło do Trybunału ponad 2 lata wcześniej niż pytanie prawne Sądu Okręgowego w Krakowie.

Rozpoznanie w pierwszej kolejności sprawy o sygn. P 10/20, bez zbadania przez Trybunał trybu uchwalenia art. 1 i art. 2 ustawy zmieniającej z 2016 r., będącego przedmiotem zaskarżenia w sprawie o sygn. P 4/18, rodzi pytanie o wpływ takiej kolejności rozpoznania obu spraw nie tylko na tok dalszego procedowania w sprawie o sygn. P 4/18, ale także na ewentualny zakres orzekania w sprawie o sygn. P 4/18, w szczególności w perspektywie spójności obydwu orzeczeń i ich ewentualnych skutków prawnych.

2.3. Brak oceny okoliczności mogących wywoływać wątpliwości co do bezstronności sędziów TK, którzy brali udział w uchwaleniu ustawy zmieniającej z 2016 r.

Trybunał w sprawie o sygn. P 10/20 po raz kolejny (por. zdanie odrębne, które złożyłem w sprawie o sygn. K 1/20) nie dokonał oceny znanych Trybunałowi okoliczności wywołujących wątpliwości co do bezstronności sędziów zasiadających w składzie orzekającym. Z ugruntowanego orzecznictwa trybunalskiego nie wynika konieczność wyłączenia w każdym wypadku z udziału w rozpoznaniu sprawy przed Trybunałem sędziów, którzy przed ich wyborem do składu Trybunału, wykonując mandat parlamentarny, brali udział w uchwalaniu zakwestionowanej ustawy. Jednak w niniejszej sprawie szczególne okoliczności głosowania nad przyjęciem ustawy zmieniającej z 2016 r., podnoszone wątpliwości co do konstytucyjności trybu uchwalenia tej ustawy, a także fakt prowadzenia postępowań karnych związanych z głosowaniem w Sejmie nad przyjęciem tej ustawy powinny, moim zdaniem, wykluczać dopuszczalność dokonywania oceny zgodności z Konstytucją trybu jej uchwalania przez sędziów Trybunału, którzy wcześniej – wykonując mandaty poselskie – uczestniczyli w tych czynnościach. Zgodnie bowiem z art. 39 ust. 2 pkt 1 u.o.t.p.TK, sędzia Trybunału podlega wyłączeniu z udziału w rozpoznaniu sprawy, jeżeli uczestniczył w wydaniu aktu normatywnego i może to wywołać wątpliwości co do jego bezstronności. Uważam, że takie wątpliwości są uzasadnione w sytuacji, w której obecni sędziowie Trybunału, pełniący wówczas mandat poselski, brali udział w podejmowaniu czynności składających się na proces stanowienia ustawy zmieniającej z 2016 r., które to czynności zostały następnie zakwestionowane przed Trybunałem i powinny stanowić przedmiot kontroli i oceny Trybunału w związku z ciężącym na nim obowiązkiem wszechstronnego wyjaśnienia sprawy.

W świetle art. 41 u.o.t.p.TK, członkowi składu orzekającego nie przysługuje prawo inicjowania postępowania o wyłączenie sędziego Trybunału z udziału w rozpoznawaniu sprawy, a w niniejszej sprawie żaden z uprawnionych podmiotów nie złożył wniosku o wyłączenie sędziów TK uczestniczących jako ówcześni posłowie w głosowaniu nad uchwaleniem ustawy zmieniającej z 2016 r. w Sali Kolumnowej Sejmu. W sprawie o sygn. P 4/18 wniosek o wyłączenie z udziału w rozpoznaniu sprawy złożył wprawdzie jeden z tych sędziów, ale we wniosku tym, którego zakresem Trybunał był związany, nie poddał kognicji Trybunału okoliczności swojego udziału w głosowaniu w Sali Kolumnowej Sejmu. Udział ten stanowił – w mojej ocenie – przesłankę wyłączenia z orzekania w sprawie o sygn. P 10/20.

3. Rekonstrukcja przedmiotu kontroli w niniejszej sprawie.

3.1. Moim zdaniem, Trybunał zrekonstruował przedmiot kontroli konstytucyjności zbyt wąsko – w sposób, który uniemożliwił rozpoznanie istoty problemu konstytucyjnego przedstawionego w pytaniu prawnym Sądu Okręgowego w Krakowie.

W *petitum* pytania prawnego sąd pytający zakwestionował art. 22a ust. 1 i 2 oraz art. 13 ust. 1 pkt 1c w związku z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej (w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 2016 r.) w związku z art. 2 ustawy zmieniającej z 2016 r. Określając w ten sposób przedmiot zaskarżenia, sąd pytający wskazał zatem – jako podstawowy przedmiot kontroli – art. 22a ust. 1 i 2 ustawy zaopatrzeniowej, określające zasady ustalenia wysokości renty inwalidzkiej w wypadku osób, które pełniły służbę na rzecz totalitarnego państwa, a także art. 13 ust. 1 pkt 1c tej ustawy, zgodnie z którym jako równorzędne z okresami służby w służbach mundurowych III RP traktuje się okresy służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej (z wyłączeniem jednak służby w latach 1944-1956 w charakterze funkcjonariusza organów bezpieczeństwa państwa, porządku i bezpieczeństwa publicznego, jeżeli przy wykonywaniu czynności służbowych funkcjonariusz 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 nieznacznym stopień społecznego niebezpieczeństwa czynu lub został skazany z winy umyślnej prawomocnym wyrokiem sądu). Ponadto sąd pytający wskazał dwa przepisy jako przepisy związkowe: art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, w którym wskazano, że za „służbę na rzecz totalitarnego państwa” uznaje się służbę w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w wyliczonych w tym przepisie instytucjach i formacjach, oraz art. 2 ustawy zmieniającej z 2016 r., przewidujący przeliczenie przez organ emerytalny, działający z urzędu, na nowych zasadach, emerytur policyjnych, rent inwalidzkich (ust. 1) i rent rodzinnych (ust. 2) dotychczas pobieranych przez osoby, w wypadku których z informacji IPN o przebiegu służby wynika, iż pełniły służbę na rzecz totalitarnego państwa. Art. 2 ustawy zmieniającej z 2016 r. dotyczy jeszcze prawa złożenia odwołania do sądu od decyzji ustalającej prawo do przedmiotowych świadczeń (ust. 3) oraz postanawia, że wypłata świadczeń ustalonych na nowo następuje od 1 października 2017 r. (ust. 4).

Wątpliwości konstytucyjne sądu pytającego dotyczyły więc regulacji przewidującej ponowne ustalenie – według zasad określonych w art. 22a ust. 1 i 2 ustawy zaopatrzeniowej – wysokości renty inwalidzkiej osobom, które pełniły „służbę na rzecz totalitarnego państwa” (o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej), przy czym chodzi tu o osoby, które przed wejściem w życie ustawy zmieniającej z 2016 r. nabyły prawo do renty inwalidzkiej na podstawie wcześniej obowiązujących przepisów (zob. art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2016 r.).

W uzasadnieniu pytania prawnego pytający sąd dodatkowo wskazał, że wątpliwości konstytucyjne budzi także art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej. Określając przedmiot pytania prawnego – z zastosowaniem zasady *falsa demonstratio non nocet*, zgodnie z którą decydujące znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie – jako mieszczący się w jego zakresie

należało też potraktować wskazany przepis ustawy zaopatrzeniowej. W orzecznictwie Trybunału wielokrotnie podkreślano, że na pytanie prawne sądu składa się cała wyrażająca je treść, a zatem nie tylko oznaczenie sprawy wyrażone w *petitum* pytania prawnego, lecz także treści, które zawarte są w uzasadnieniu. Dodatkowo Trybunał powinien był uwzględnić to, że art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, określając maksymalną wysokość renty inwalidzkiej obliczonej według nowych zasad, jest przepisem uzupełniającym względem art. 22a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej (wprost wskazanego w *petitum* pytania prawnego).

Jak wynika z powyższego, podstawą odtworzenia unormowania zaskarżonego w tym pytaniu prawnym jest łącznie kilka przepisów. Tymczasem Trybunał ograniczył przedmiot kontroli konstytucyjności jedynie do art. 22a ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej, uznając, że w zakresie pozostałych przepisów (wskazanych przez sąd bądź jako przepisy podstawowe, bądź jako związkowe) nie spełniona została – moim zdaniem, nazbyt formalnie potraktowana przez Trybunał – przesłanka funkcjonalna.

Chociaż w sprawie, w związku z którą Sąd Okręgowy w Krakowie przedstawił pytanie prawne, chodzi o świadczenie funkcjonariusza, który został zwolniony ze służby przed 1 sierpnia 1990 r., to nie było podstaw do stwierdzenia, że zastosowanie innych niż art. 22a ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej przepisów „nie jest niezbędne dla rozstrzygnięcia sprawy” zawisłej przed pytającym sądem.

Po pierwsze, rekonstruując przedmiot kontroli, Trybunał nie uwzględnił relacji zachodzącej między art. 22a ust. 1 i 2 ustawy zaopatrzeniowej, a także ścisłego związku między art. 22a ust. 1 i art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej. Przepisy te – co chciałbym podkreślić raz jeszcze – łącznie tworzą mechanizm redukcji rent inwalidzkich funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę na rzecz totalitarnego państwa i powinny być oceniane w powiązaniu ze sobą, wobec czego należało je poddać łącznie kontroli.

Należy w tym aspekcie przypomnieć, że oceniając spełnienie przesłanki funkcjonalnej, trzeba zawsze zważyć, czy istnieje w ogóle możliwość, by orzeczenie wydane przez Trybunał wpłynęło w danym wypadku na wynik sprawy, w związku z którą skierowano pytanie prawne. Przy czym należy zaznaczyć, że „skoro przesłanki dopuszczalności rozpoznania pytania prawnego są niezależne od przesłanek decydujących o merytorycznym kształcie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zapadającego na skutek rozpoznania takiego pytania, okoliczność, czy orzeczenie Trybunału zmieni stan prawny będący podstawą rozstrzygnięcia sprawy toczącej się przed pytającym sądem, nie ma żadnego znaczenia. Zasadniczą kwestią jest natomiast, czy istnieje w ogóle możliwość, by orzeczenie wydane przez Trybunał Konstytucyjny wpłynęło w danym wypadku na wynik sprawy, w związku z którą skierowano pytanie prawne. Jeśli zatem w określonym postępowaniu, w zależności od jego wyniku, Trybunał może wydać np. wyrok stwierdzający konstytucyjność w pełnym lub w ograniczonym zakresie albo wyrok stwierdzający niekonstytucyjność w pełnym lub w ograniczonym zakresie, nie orzekając o odroczeniu wejścia w życie takiego wyroku albo orzekając o odroczeniu jego wejścia w życie, a w tym ostatnim wypadku przyznając tzw. przywilej korzyści bądź go nie przyznając, to istotne jest, czy przynajmniej jedno z tych orzeczeń miałoby wpływ na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed pytającym sądem” (wyrok z 19 kwietnia 2011 r., sygn. P 41/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 25).

Należy zauważyć, że ewentualne orzeczenie stwierdzające niekonstytucyjność art. 22a ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej musiałoby wywrzeć wpływ na zakres normowania art. 22a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej w ten sposób, że w razie wyeliminowania z systemu prawnego ustępu 2 sytuacja powoda w sprawie zwisłej przed sądem pytającym musiałaby być kwalifikowana na podstawie ustępu 1. Ustęp 2 stanowi bowiem względem ustępu 1 *legis specialis*. W wypadku uchylenia albo derogacji *legis specialis* sytuacje objęte taką regulacją wpadają w zakres normowania *legis generalis*. Innymi słowy, w razie trybunalskiej derogacji art. 22a ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej w dalszym ciągu wynik sprawy zawisłej przed sądem pytającym

cym zależałyby od rozstrzygnięcia przez Trybunał kwestii konstytucyjności art. 22a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej. Przesłanka funkcjonalności pytania prawnego w niniejszym postępowaniu została więc spełniona również w odniesieniu do art. 22a ust. 1 tej ustawy.

Z kolei art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej współtworzy z art. 22a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej mechanizm ustalania wysokości przeliczonego świadczenia rentowego w tym sensie, że o ile ustęp 1 określa zasady pomniejszenia świadczenia za każdy rok „służby na rzecz totalitarnego państwa”, o tyle ustęp 3 zawiera normę korygującą wynik dokonanego na zasadach określonych w ustępie 1 przeliczenia, nakazując dodatkowo pomniejszyć uzyskany wynik do wysokości miesięcznej kwoty przeciętnej renty wypłacanej w systemie powszechnym, gdyby zastosowanie zasad z ustępu 1 doprowadziło do ustalenia świadczenia w wysokości przewyższającej maksymalny próg przewidziany w ustępie 3.

Ze względu na nierozzerwalny charakter opisanych w art. 22a ust. 1-3 ustawy zaopatrzeniowej elementów mechanizmu ustalenia świadczenia rentowego osobom, które „pełniły służbę na rzecz totalitarnego państwa”, uważam, że przesłanka relewantności pytania prawnego została spełniona zarówno w odniesieniu do art. 22a ust. 2 tej ustawy, jak i jej art. 22a ust. 1 i 3. Wszystkie te przepisy powinny być objęte kontrolą Trybunału w niniejszej sprawie.

3.2. Po drugie, uważam, że w niniejszej sprawie do dokonania oceny konstytucyjności zaskarżonego mechanizmu redukcji rent inwalidzkich niezbędne było uwzględnienie również art. 13b ustawy zaopatrzeniowej oraz art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2016 r., ponieważ mają one bezpośrednie znaczenie dla sprawy zawisłej przed sądem pytającym. Art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2016 r. stanowił podstawę prawną decyzji organu rentowego, od której strona wniosła odwołanie do sądu pytającego. Natomiast art. 13b ustawy zaopatrzeniowej wprowadza pojęcie „służby na rzecz totalitarnego państwa”, które jest niezbędne dla ustalenia zakresu podmiotowego kwestionowanej regulacji, a jednocześnie dla dokonania oceny racjonalności i proporcjonalności rozwiązania legislacyjnego przyjętego w 2016 r. (m.in. w kontekście doboru kategorii podmiotów objętych mechanizmem pomniejszenia wysokości świadczenia rentowego). Nawet jeśli przepisy te nie mają w jego perspektywie charakteru podstawowego, to równoległe do art. 22a ust. 1-3 ustawy zaopatrzeniowej mają z tego punktu widzenia charakter relewantny.

Należy zauważyć, że nie tylko posłużenie się przez sąd pytający formułą związkową, ale także treść uzasadnienia pytania prawnego dowodzą, że ważnym punktem odniesienia dla wątpliwości konstytucyjnych sądu pytającego był sposób wyznaczenia przez ustawodawcę kręgu osób objętych nowym mechanizmem obniżenia świadczeń przysługujących byłym funkcjonariuszom służb PRL. Wszechstronna ocena zarzutów dotyczących obniżenia wysokości pobieranych świadczeń na zasadach określonych na mocy ustawy zmieniającej z 2016 r. wymagała uwzględnienia treści art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, czego Trybunał zaniechał. Choć zarzuty sądu pytającego nie dotyczyły bezpośrednio samego pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa”, a sąd pytający nie uczynił art. 13b ustawy zaopatrzeniowej samodzielnym (odrębnym) przedmiotem zaskarżenia, to jednak – moim zdaniem – nie uzasadniało to pominięcia przez Trybunał analizy tego przepisu. Ocena zarzutów sformułowanych przez sąd pytający w odniesieniu do mechanizmu przeliczenia (obniżenia) wysokości renty inwalidzkiej byłych funkcjonariuszy nie tylko takiej analizy wymagała, lecz była bez niej w istocie niemożliwa. Pojęcie „służby na rzecz totalitarnego państwa”, użyte w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, wyznaczające krąg osób objętych mechanizmem przeliczeniowym, jest kluczowe dla ustalenia rzeczywistej skali (zakresu) skutków prawnych nowych rozwiązań legislacyjnych, a w konsekwencji dla oceny proporcjonalności ingerencji w prawa socjalne byłych funkcjonariuszy ukształtowane na mocy przepisów obowiązujących przed wejściem w życie ustawy zmieniającej z 2016 r. Analiza tego pojęcia była również konieczna do zweryfikowa-

nia deklarowanego przez ustawodawcę *ratio* ustawy zmieniającej z 2016 r. z punktu widzenia aksjologicznego i prakseologicznego, bez czego nie sposób było z kolei przeprowadzić rzetelnej oceny konstytucyjnego uzasadnienia zakwestionowanych przez sąd pytający rozwiązań legislacyjnych.

4. Kwestia oceny przez Trybunał konstytucyjności trybu uchwalenia ustawy zmieniającej z 2016 r. w niniejszej sprawie.

4.1. Chociaż w niniejszej sprawie sąd pytający nie postawił zarzutu dotyczącego prawidłowości trybu uchwalenia przez Sejm ustawy zmieniającej z 2016 r., chciałbym raz jeszcze wskazać, iż zarzuty tego rodzaju zostały podniesione w równoległe rozpoznawanej przez pełny skład Trybunału sprawie o sygn. P 4/18. Były zatem Trybunałowi znane. Niezależnie od tego w dotychczasowym orzecznictwie Trybunał zajmował stanowisko w sprawie dopuszczalności badania również „z urzędu” konstytucyjności postępowania ustawodawczego, choćby nawet podmiot inicjujący kontrolę konstytucyjności nie sformułował w tym zakresie formalnie żadnego zarzutu.

Ewentualne orzeczenie przez Trybunał, że ustawa zmieniająca z 2016 r. została uchwalona z naruszeniem konstytucyjnych reguł trybu stanowienia ustaw, prowadziłoby – samo w sobie – do usunięcia z systemu prawnego również tych przepisów, które zostały na jej mocy dodane do ustawy zaopatrzeniowej – niezależnie od wyniku oceny zgodności nowych rozwiązań legislacyjnych z gwarancjami konstytucyjnymi w zakresie realizacji podstawowego prawa do zabezpieczenia społecznego.

4.2. Teza o dopuszczalności dokonywania przez Trybunał niejako „z urzędu” – czyli niezależnie od treści wniosku, skargi konstytucyjnej lub pytania prawnego – oceny zgodności z Konstytucją trybu uchwalenia zakwestionowanej ustawy lub niektórych jej przepisów była dotąd powtarzana w orzecznictwie właściwie konsekwentnie. Już w wyroku z 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98 (OTK ZU nr 4/1998, poz. 52), wydanym w sprawie zawisłej na skutek wniosku Prezydenta przedstawionego w trybie tzw. kontroli prewencyjnej (tj. na podstawie art. 122 ust. 3 Konstytucji), Trybunał stwierdził, że „przy badaniu konstytucyjności ustawy, oceniać może nie tylko jej materialną (treściową) zgodność z normami wyższego rzędu, ale może badać – niezależnie od treści i zakresu wniosku, czy ustawy te doszły do skutku z dochowaniem trybu wymaganego przepisami prawa do ich wydania”.

Teza o dopuszczalności kontroli konstytucyjności trybu ustawodawczego niezależnie od tego, czy formalnie zarzut w tym zakresie sformułował podmiot inicjujący postępowanie sądowokonstytucyjne, została następnie potwierdzona w orzeczeniach wydanych na skutek rozpoznania wniosków wniesionych w trybie tzw. kontroli następczej. W wyroku z 24 czerwca 2002 r., sygn. K 14/02 (OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 45), Trybunał, rozpoznając wnioski grup posłów, powtórzył, że „[o]rzekając o zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, Trybunał bada zarówno treść takiego aktu, jak też kompetencję oraz dobowanie trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu. Pominięcie przez wnioskodawcę zarzutu naruszenia procedury legislacyjnej nie zwalnia Trybunału z obowiązku dokonania oceny trybu uchwalenia przepisu przede wszystkim z tego punktu widzenia (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 czerwca 1998 r., [sygn.] K. 3/98)”. Trybunał podtrzymał ten pogląd prawny w wyroku z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07 (OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129), wydanym w związku z wnioskiem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Trybunał wyjaśnił w nim, że „[w]ynikająca z art. 188 pkt 1 Konstytucji kompetencja Trybunału Konstytucyjnego do orzekania o zgodności ustawy z Konstytucją, w wypadku kontroli materialnej polega na zestawieniu ze sobą treści kwestionowanej normy ustawowej z treścią wskazanej jako wzorzec kontroli normy konstytucyjnej, a w wypadku kontroli proceduralnej – na zbadaniu zgodności proce-

dury uchwalenia kwestionowanych przepisów z wymaganiami wynikającymi z przepisów regulujących postępowanie ustawodawcze oraz dotyczących tych kwestii przepisów konstytucyjnych. O ile zarzuty materialnoprawne muszą zawsze wynikać z treści wniosku, o tyle zarzuty niekonstytucyjności ze względu na kryteria proceduralne i kompetencyjne Trybunał Konstytucyjny podejmuje także z urzędu, niezależnie od treści wniosku (skargi) (...). To zróżnicowanie ma genezę konstytucyjną; obecnie źródeł takiego stanowiska należy dopatrywać się w art. 188 Konstytucji. Przepis ten czyni przedmiotem kontroli konstytucyjności «ustawę», a więc akt normatywny, który doszedł do skutku w wyniku realizacji kompetencji normotwórczej i w wyniku wypełnienia konstytucyjnych wymogów proceduralnych. Podejmowanie badania konstytucyjności w tym zakresie z urzędu wynika z konieczności wypełnienia hipotezy art. 188 Konstytucji, dotyczącego kompetencji Trybunału Konstytucyjnego”.

Z kolei w wyroku z 4 listopada 2009 r., sygn. Kp 1/08 (OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 145), Trybunał, formułując swoje stanowisko co do relacji między zasadą związania granicami zaskarżenia oraz kompetencją do dokonywania kontroli procedury ustawodawczej „z urzędu”, wyjaśnił, że „orzekając, jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi. To znaczy, że nie powinien dokonywać kontroli przepisów, które nie zostały wskazane we wniosku, pytaniu prawnym lub skardze, chyba że inicjator postępowania zakwestionował konstytucyjność całej ustawy. Związanie wnioskiem nie dotyczy natomiast zakresu kontroli zakwestionowanych przepisów, wyznaczonego przez art. 42 ustawy o TK [z 1997 r.], na którego podstawie Trybunał, orzekając o zgodności aktu normatywnego (lub ratyfikowanej umowy międzynarodowej) z Konstytucją, bada zarówno jego treść, jak i kompetencję oraz dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu (lub do zawarcia i ratyfikacji umowy). O ile zarzuty materialnoprawne muszą zawsze wynikać z treści wniosku, o tyle zarzuty niekonstytucyjności ze względu na kryteria proceduralne i kompetencyjne Trybunał Konstytucyjny podejmuje także z urzędu, niezależnie od treści wniosku, pytania prawnego lub skargi”.

W wypowiedziach orzeczniczych Trybunał nie różnicował dopuszczalności poddania trybu legislacyjnego kontroli „z urzędu” w zależności od sposobu wszczęcia postępowania sądowokonstytucyjnego. W szczególności nie wykluczał takiej kontroli w sprawach, które zostałyby mu przedstawione przez sądy w drodze pytań prawnych lub przez indywidualnych skarżących w drodze skarg konstytucyjnych. Przeciwnie, w wyroku z 16 kwietnia 2009 r., sygn. P 11/08 (OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 49), wydanym w postępowaniu zainicjowanym pytaniem prawnym Sądu Apelacyjnego w Krakowie, Trybunał powtórzył, że „orzekając o zgodności aktu normatywnego lub ratyfikowanej umowy międzynarodowej z Konstytucją, Trybunał Konstytucyjny bada zarówno treść takiego aktu lub umowy, jak też kompetencję oraz dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu lub zawarcia i ratyfikacji umowy. O ile przy tym zarzuty materialnoprawne muszą zawsze wynikać z treści wniosku, o tyle zarzuty niekonstytucyjności ze względu na kryteria proceduralne i kompetencyjne Trybunał Konstytucyjny podejmuje także z urzędu, niezależnie od treści wniosku, pytania prawnego, czy skargi [konstytucyjnej]”.

Podstawę prawną kompetencji do podjęcia „z urzędu” kontroli prawidłowości trybu ustawodawczego Trybunał wywodził zarówno bezpośrednio z art. 188 pkt 1 Konstytucji, jak i z art. 42 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), zgodnie z którym „[o]rzekając o zgodności aktu normatywnego lub ratyfikowanej umowy międzynarodowej z Konstytucją, Trybunał bada zarówno treść takiego aktu lub umowy, jak też kompetencję oraz dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu lub do zawarcia i ratyfikacji umowy”. Odpowiednikiem tego przepisu w obecnym stanie prawnym jest art. 68 u.o.t.p.TK, który stanowi, że „[o]rzekając w sprawie zgodności aktu normatywnego lub ratyfikowanej umowy międzynarodowej z Konstytucją, Trybunał bada zarówno treść takiego aktu lub umowy, jak też kompetencję oraz dochowanie trybu

wymaganego przepisami prawa do wydania aktu lub do zawarcia i ratyfikacji umowy”. Tak więc po wejściu w życie u.o.t.p.TK reguły dotyczące zakresu i kryteriów sprawowanej przez Trybunał kontroli konstytucyjności aktów normatywnych nie uległy zmianie. To z tego właśnie względu Trybunał – w wyroku z 14 listopada 2018 r., sygn. Kp 1/18 (OTK ZU A/2019, poz. 4) – podtrzymał pogląd prawny, że „o ile zarzuty materialnoprawne muszą wynikać wprost z wniosku lub skargi, o tyle ocena trybu uchwalenia ustawy może przez Trybunał zostać oceniona z urzędu (...). Ponieważ w niniejszej sprawie istnieją poważne wątpliwości dotyczące trybu uchwalenia zaskarżonej ustawy, Trybunał, w wyniku wiedzy, którą uzyskał (...), zdecydował się zbadać również kwestie, które nie pojawiły się we wniosku, ale które mieszczą się w ramach wzorca konstytucyjnego z art. 7 Konstytucji i zarzutu badania niedochowania określonego przepisami prawa trybu uchwalenia ustawy”. Dokonał następnie kontroli prawidłowości trybu głosowania nad zaskarżoną ustawą w Senacie pomimo braku we wniosku Prezydenta żądania w tym zakresie.

Z powyższych powodów uważam, że w niniejszej sprawie Trybunał był upoważniony do zbadania trybu uchwalenia ustawy zmieniającej z 2016 r., w szczególności okoliczności związanych z etapem zgłoszenia poprawek, lecz także z przeniesieniem obrad Sejmu do Sali Kolumnowej i głosowaniem tam nad przyjęciem tej ustawy.

Bez przywoływania wszystkich notoryjnie znanych zastrzeżeń co do trybu procedowania przez Sejm 16 grudnia 2016 r. po przeniesieniu obrad do Sali Kolumnowej, ograniczę się do stwierdzenia, że przed wydaniem wyroku w niniejszej sprawie Trybunał, badając tryb uchwalenia ustawy zmieniającej z 2016 r., powinien w szczególności rozstrzygnąć:

1) czy wszystkim posłom zapewniono dostęp do Sali Kolumnowej Sejmu i czy spełnione były warunki udziału w posiedzeniu Sejmu wymagane do wykonywania mandatu posła;

2) czy w trakcie posiedzenia, na którym uchwalono ustawę zmieniającą z 2016 r., padały wnioski o sprawdzenie kworum, a jeżeli tak, to czy były uwzględnione;

3) kwestię zgodności posiedzenia Sejmu w Sali Kolumnowej z konstytucyjnym standardem jawności posiedzeń Sejmu wynikającym z art. 113 Konstytucji;

a w konsekwencji wiążąco ustalić:

4) czy projekt ustawy zmieniającej z 2016 r. został rozpatrzony w III czytaniu w rozumieniu art. 119 ust. 1 Konstytucji oraz poddany pod głosowanie Sejmu rozumianego jako organ konstytucyjny składający się z 460 posłów (zob. art. 96 ust. 1 Konstytucji) w sposób spełniający wymagania art. 120 Konstytucji.

W toku badania zgodności trybu uchwalenia ustawy zmieniającej z 2016 r. z wymaganiami Konstytucji, wzięwszy także pod uwagę postanowienia Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. (M.P. z 2021 r. poz. 483; dalej: regulamin Sejmu), Trybunał powinien zbadać okoliczności dotyczące głosowania nad uchwaleniem tej ustawy, w tym w szczególności:

1) czy sposób liczenia głosów oddanych w głosowaniu przez podniesienie przez posłów ręki, zarządzony na podstawie art. 188 ust. 3 regulaminu Sejmu przez Marszałka Sejmu, który określił podział Sali Kolumnowej na 10 sektorów, mógł zostać następczo zmieniony faktycznymi działaniami posłów sekretarzy czy komisji skrutacyjnej;

2) w jaki sposób powinny zostać udokumentowane wyniki głosowania przez podniesienie ręki przez posłów;

3) czy „formularz do obliczania głosów w sektorach”, budzący wątpliwości w zakresie jego identyfikacji z konkretnym głosowaniem, wywiera wpływ na zgodność ze stanem faktycznym ujętych w zbiorczym formularzu „wyników głosowania”, a następnie wyników głosowania ogłoszonych przez Marszałka Sejmu na podstawie art. 188 ust. 5 regulaminu Sejmu.

4.3. Nie przesądzając rezultatu ewentualnej kontroli przez Trybunał prawidłowości procedowania przez Sejm we wskazanych wcześniej okolicznościach, chciałbym raz jeszcze podkreślić, że ustawodawca ma nie tyle nawet możliwość, ile wręcz obowiązek przeciwdziałać stanom nieusprawiedliwionego uprzywilejowania w zakresie zabezpieczenia społecznego jednych grup obywateli względem pozostałych grup. Wymaga tego od niego przede wszystkim zasada sprawiedliwości społecznej, o której mowa w art. 2 Konstytucji. Niemniej te same zasady sprawiedliwości społecznej nie można odczytywać w oderwaniu (a tym bardziej jako antynomii) od drugiej z zasad wskazanych w art. 2 Konstytucji, mianowicie zasady demokratycznego państwa prawnego. Tymczasem w państwie demokratycznym i prawnym prawo powinno być stanowione z poszanowaniem standardów rzetelnej procedury legislacyjnej – a więc takiej procedury, która nie tylko jest zgodna z obowiązującymi przepisami prawa, ale także zapewnia jawność, merytoryczną poprawność i rozagę podejmowanych decyzji ustawodawczych. Jak odnotował to już Trybunał, „[z] przebiegu prac nad Konstytucją jednoznacznie wynika, że ustawodawca konstytucyjny stanął na gruncie, iż gwarancje odpowiedniego procedowania wchodzi w zakres standardów demokratycznego państwa prawnego” (wyrok z 19 czerwca 2002 r., sygn. K 11/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 43).

W uzasadnieniu niedawnego wyroku z 14 lipca 2020 r., sygn. Kp 1/19 (OTK ZU A/2020, poz. 36), Trybunał szeroko wyjaśnił, że „rozpatrywanie projektu ustawy w trzech czytaniach powinno się przejawiać co najmniej na cztery sposoby. Po pierwsze, musi ono obejmować sekwencję ściśle określonych czynności, podejmowanych przez organy Sejmu i zmierzających do możliwie dokładnego rozważenia potrzeby i istoty planowanych zmian prawnych. Po drugie, rozpatrywanie projektu ustawy przez Sejm wymaga stworzenia odpowiednich ram czasowych, dostosowanych do wagi i stopnia skomplikowania normowanej materii. (...) Po trzecie, rozpatrywanie projektu ustawy przez Sejm w ramach trzech czytań wymaga uwzględnienia pluralistycznego charakteru parlamentu. Trybunał wielokrotnie wskazywał na konieczność badania, czy «przebieg prac parlamentarnych nie pozbawił określonej grupy parlamentarnej możliwości przedstawienia w poszczególnych fazach postępowania ustawodawczego swojego stanowiska» (wyrok o sygn. K 4/06, por. także wyrok o sygn. K 35/15 i wyrok z 18 listopada 2014 r., sygn. K 23/12, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 113). Z uwagi na to, że Sejm zasadniczo uchwała ustawy zwykłą większością głosów, rozpatrywanie ich projektów w ramach trzech czytań wymaga poszanowania przez tę większość praw mniejszości. Owe prawa obejmują nie tylko możliwość przedłożenia własnych wniosków i poprawek do projektu ustawy, ale również możliwość żądania ich rzeczywistego rozpatrzenia przez Sejm, a zatem rzetelnego przeanalizowania z uwzględnieniem opinii niezależnych ekspertów i opinii organów władzy publicznej uprawnionych do jej wyrażenia. Po czwarte, rozpatrywanie projektu ustawy w trzech czytaniach wymaga stworzenia przestrzeni dla realnej, a nie jedynie potencjalnej dyskusji dotyczącej jakości stanowionego prawa, w tym jego zgodności z Konstytucją. Podmiotami uprawnionymi do udziału w tej dyskusji w ramach postępowania ustawodawczego są – poza autorami projektu ustawy – wszyscy posłowie i senatorowie, a ponadto podmioty uprawnione do przedłożenia Sejmowi opinii o projekcie ustawy. Rozpatrzenie projektu ustawy wymaga nie tylko zapewnienia możliwości przedstawienia stanowiska przez jedną stronę sporu politycznego czy prawnego, jeśli taki istnieje, ale również możliwości rozważenia i przedyskutowania tego stanowiska przez drugą stronę takiego sporu”. Powyższe kryteria oceny przez Trybunał poprawności trybu uchwalenia ustawy zastosować należało również w niniejszej sprawie.

5. Identyfikacja właściwych kryteriów i standardu konstytucyjnego oceny ustawy zmieniającej z 2016 r.

5.1. Analiza pytania prawnego prowadzi do wniosku, że wątpliwości konstytucyjne sądu pytającego koncentrują się wokół problemu dopuszczalności ustanowienia w 2016 r. mechanizmu przeliczenia (obniżenia) wysokości świadczenia rentowego wypłacanego osobom, które w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. pełniły – jak to ujął ustawodawca – „służbę na rzecz totalitarnego państwa”. Wadliwości konstytucyjne tego mechanizmu sąd pytający dostrzega na tle wywodzonych z art. 2 Konstytucji standardów ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (zasady lojalności państwa wobec jego obywateli) i praw nabytych, składających się na wymóg bezpieczeństwa prawnego obywateli, a także nakazu zachowania istoty prawa do zabezpieczenia społecznego osobom niezdolnym do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo (art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Wzorce te Trybunał przyjął za adekwatne do kontroli konstytucyjności zakwestionowanej regulacji. Jednocześnie Trybunał nie podzielił zarzutów sądu pytającego. Centralnym, jak się zdaje, elementem argumentacji Trybunału stało się twierdzenie, że świadczenia wypłacane na dotychczasowych zasadach osobom zatrudnionym we – wskazanych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej – cywilnych lub wojskowych instytucjach lub formacjach stanowiły „przywileje” nabyte „niegodziwie”, co usprawiedliwiało ich odebranie rencistom inwalidzким. Okoliczność mająca polegać na tym, że ustawodawca, redukując wysokość świadczeń rentowych, „nie pozostawił byłych funkcjonariuszy bez środków do życia, zapewniając im uposażenie na poziomie minimum socjalnego”, stanowiła – zdaniem Trybunału – wystarczający dowód proporcjonalności ingerencji w ukształtowane uprawnienia rentowe. Jednocześnie Trybunał podkreślił swobodę decyzyjną ustawodawcy w zakresie kształtowania praw z ubezpieczenia społecznego.

5.2. Nie ulega wątpliwości, że kompetencją ustawodawcy jest podejmowanie decyzji o formach i zakresie uprawnień indywidualnych przysługujących z zabezpieczenia społecznego, z uwzględnieniem uzasadnionych oczekiwań obywateli i zdolności finansowych państwa. Zgodnie z art. 67 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa. Nie ulega jednak również wątpliwości to, że ustawodawca, podejmując decyzję o zakresie i formach zabezpieczenia społecznego, nie może działać arbitralnie, ponieważ jest związany wymaganiami konstytucyjnymi wyznaczającymi ramy (a więc i granice) jego kompetencji prawodawczej w tej dziedzinie. Trybunał przypominał już w orzecznictwie, że „[o]kreślając zakres i formy prawa do zabezpieczenia społecznego, ustawodawca nie może naruszyć istoty tego prawa, która określa jego tożsamość, oraz innych norm, zasad i wartości konstytucyjnych, w szczególności: 1) zasady sprawiedliwości społecznej, 2) ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz 3) równości wobec prawa. Również za niekonstytucyjną należałoby uznać ustawę ewidentnie naruszającą równowagę pomiędzy stopniem zaspokojenia potrzeb obywateli a istniejącymi możliwościami finansowymi państwa. Ustawodawca nie dysponuje zatem pełną swobodą ani przy ustalaniu kręgu osób uprawnionych do nabycia świadczeń emerytalno-rentowych, ani przy ustalaniu treści i wysokości świadczeń” (wyrok pełnego składu TK z 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136). „Realizując obowiązek wynikający z art. 67 Konstytucji, ustawodawca nie może naruszyć istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. Stanowi ją ochrona obywateli w razie wystąpienia określonego ryzyka ubezpieczeniowego, powodującego całkowitą lub częściową utratę możliwości samodzielnego utrzymania się (...). Określając zakres i formy prawa do zabezpieczenia społecznego, ustawodawca musi uwzględniać również inne normy, zasady i wartości konstytucyjne, w szczególności zasady ochrony praw nabytych,

zachowania odpowiedniej *vacatio legis*, określoności prawa, sprawiedliwości społecznej czy równości wobec prawa. Ważnym kryterium oceny swobody regulacyjnej ustawodawcy wprowadzającego unormowania zapewniające realizację prawa do zabezpieczenia społecznego jest uwzględnianie kondycji finansów publicznych” (wyrok pełnego składu TK z 4 listopada 2015 r., sygn. K 1/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 163). Od powyższego stanowiska Trybunał, jak się zdaje, nie odstąpił w niniejszej sprawie. Jednocześnie jednak swoją ocenę właściwie ograniczył do kwestii dochowania minimum zabezpieczenia społecznego, pomijając w istocie pozostałe wymagania określone w orzecznictwie, takie jak określoność, równość i proporcjonalność.

Ustalając ramy przysługującej ustawodawcy swobody decyzyjnej w zakresie kształtowania form i zakresu uprawnień emerytalnych i rentowych obywateli, należałoby też, moim zdaniem, wyraźnie oddzielić sytuacje, w których ustawodawca podejmuje na przyszłość decyzję o zasadach przyznawania tych uprawnień osobom, które dopiero w przyszłości będą nabywały prawa do świadczeń z zabezpieczenia społecznego w związku z zaistnieniem ryzyka określonego w art. 67 ust. 1 Konstytucji (tj. w związku z osiągnięciem wieku emerytalnego albo chorobą lub inwalidztwem powodującymi niezdolność do pracy), oraz sytuacje, w których ustawodawca podejmuje decyzję o modyfikacji zakresu i wysokości już ustalonych i wypłacanych świadczeń. O ile w odniesieniu do tej pierwszej kategorii sytuacji ramy swobody decyzyjnej ustawodawcy są szersze, o tyle w wypadku drugiej kategorii sytuacji ramy te ulegają dodatkowemu zawężeniu z uwagi na to, że zmiany stanowią w istocie ingerencję w już ukształtowane uprawnienia (prawa podmiotowe). W tym drugim wypadku ustawodawca powinien wskazać dodatkowe konstytucyjne uzasadnienie dopuszczalności (a więc celowości, racjonalności i proporcjonalności) ingerencji w ukształtowane prawa podmiotowe (tzw. prawa nabyte). Skutkuje to, moim zdaniem, modyfikacją rozkładu ciężaru dowodu konstytucyjności regulacji. Trafnie, w mojej ocenie, podkreśla się, że ingerencja w sferę praw człowieka jest dopuszczalna na zasadzie wyjątku i zawsze wymaga merytorycznego uzasadnienia. W konsekwencji zakres stosowania ogólnej reguły, w myśl której ciężar dowodu i argumentacji spoczywa na tezie o niekonstytucyjności, zostaje tutaj ograniczony do tezy, że dana regulacja dotyczy danego prawa. W razie wykazania tej tezy należało zastosować „regułę, zgodnie z którą ciężar dowodu i argumentacji spoczywa na tezie, że ustanowione ograniczenia są przydatne i proporcjonalne w ścisłym tego słowa znaczeniu” (K. Wojtyczek, *Ciężar dowodu i argumentacji w procedurze kontroli norm przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przegląd Sejmowy”, nr 1/2004, s. 22).

5.3. Trybunał, identyfikując standard konstytucyjnej ochrony praw nabytych w niniejszej sprawie, skoncentrował się na tym, że ochrona konstytucyjna takich praw nie ma charakteru absolutnego, lecz jest względna w tym sensie, że po pierwsze, obejmuje wyłącznie prawa nabyte „w sposób godziwy” (tzw. prawa słusznie nabyte) oraz po drugie, nawet w odniesieniu do praw słusznie nabytych nie wyłącza dopuszczalności stanowienia regulacji mniej korzystnych dla podmiotów takich praw, jeśli uzasadnia to inna zasada lub wartość konstytucyjna, a jednocześnie ustawodawca dochował wymogów sprecyzowanych w orzecznictwie Trybunału (zob. np. wyrok z 26 lutego 2013 r., sygn. K 15/10, OTK ZU nr 2/A/2013, poz. 18). Nie kwestionuję wypracowanego w orzecznictwie stanowiska w tym zakresie. Nie mogę jednak podzielić sposobu aplikacji przez Trybunał tych ustaleń orzeczniczych w niniejszej sprawie, w której ocenę dopuszczalności ingerencji ustawodawcy w ukształtowane już uprawnienia rentowe osób objętych zakresem ustawy zmieniającej z 2016 r. Trybunał ograniczył wyłącznie do ustalenia, że uprawnienia te zostały „nabyte niegodziwie”, nie rozpatrując problemu proporcjonalności (intensywności) ingerencji z punktu widzenia rzeczywistego, a nie tylko deklarowanego, celu ustawodawcy. Tymczasem, w mojej ocenie, taka kwalifikacja analizowanych uprawnień rentowych jest wadliwa.

Przede wszystkim należy podkreślić okoliczność (mającą – moim zdaniem – kluczowe znaczenie z punktu widzenia kontroli dopuszczalności ingerencji w ukształtowane uprawnienia podmiotowe), że przyjęte przez ustawodawcę i zaaprobowane przez Trybunał założenie o rzekomo niesprawiedliwym („niegodziwym”) sposobie uregulowania kwestii dostępu do świadczeń rentowych osób, które pełniły służbę w wybranych przez ustawodawcę instytucjach i formacjach PRL, nie odnosi się do „przywilejów”, które zostały odziedziczone po systemie prawnym PRL. Uważam, że formuła o prawach „nabytych niegodziwie” zakłada, że ktoś takie prawa określonej grupie społecznej nadał w sposób „niegodziwy”. Tymczasem świadczenia z zabezpieczenia społecznego byłych funkcjonariuszy PRL nie zostały im „nadane” na mocy decyzji ustawodawczych i administracyjnych organów PRL. Świadczenia te są obecnie wypłacane tym osobom na mocy decyzji organów rentowych wydanych już w realiach prawnych III RP na podstawie przepisów prawa uchwalonych przez demokratycznie wybranego ustawodawcę. Sytuacja prawna byłych funkcjonariuszy instytucji i formacji PRL po 1989 r. w zakresie zabezpieczenia społecznego została bowiem określona właśnie przez ustawę zaopatrzeniową uchwaloną w 1994 r. oraz kolejne jej nowelizacje, a więc przez przepisy przyjęte już w demokratycznej Polsce. W 2016 r. doszło zatem do kolejnej modyfikacji stanu prawnego, który był kształtowany w warunkach demokratycznego państwa prawnego i który wyznaczał sytuacje prawne osób objętych zakresem działania ustawy zmieniającej z 2016 r. od co najmniej 1994 r. Teza o „niegodziwym” nabyciu uprawnień emerytalno-rentowych oznacza konieczność uznania, że te uprawnienia zostały w sposób „niegodziwy” nadane tej grupie przez organy władzy publicznej wolnej Polski. Innymi słowy, rzeczywistą *ratio legis* zmian prawnych wprowadzonych na mocy ustawy zmieniającej z 2016 r. nie mogło być, nawet szeroko rozumiane, rozliczenie z dziedzictwem PRL. Mogła nią być co najwyżej negatywna ocena poprzednich rozstrzygnięć demokratycznego ustawodawcy przez parlament w 2016 r.

Należy przypomnieć, że po upadku ustroju komunistycznego i likwidacji aparatu bezpieczeństwa PRL ustawodawca, korzystający już z demokratycznej legitymacji, w 1994 r. rozstrzygnął w sposób kompleksowy o sytuacji prawnej byłych funkcjonariuszy instytucji i formacji PRL w zakresie zabezpieczenia społecznego, przyjmując, że: po pierwsze, świadczenia emerytalne i rentowe tym osobom będą wypłacane z systemu zaopatrzeniowego utworzonego dla funkcjonariuszy służb mundurowych (zob. art. 12 ustawy zaopatrzeniowej), odmiennego od systemu powszechnego; po drugie, okresy służby w charakterze funkcjonariuszy Policji państwowej oraz organów bezpieczeństwa państwa, porządku i bezpieczeństwa publicznego są traktowane jako równorzędne ze służbą w Policji, Urzędzie Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i w Służbie Więziennej (zob. art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej w wersji pierwotnej); po trzecie, w indywidualnych wypadkach nie są traktowane jako równorzędne okresy służby w latach 1944-1956 w charakterze funkcjonariusza organów bezpieczeństwa państwa, porządku i bezpieczeństwa publicznego, jeżeli przy wykonywaniu czynności służbowych funkcjonariusz 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 nieznacznym stopień społecznego niebezpieczeństwa czynu lub został skazany z winy umyślnej prawomocnym wyrokiem sądu (zob. art. 13 ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej w wersji pierwotnej). Z przyjętego w 1994 r. sposobu uregulowania sytuacji prawnej byłych funkcjonariuszy instytucji i formacji PRL ustawodawca nie wycofał się. Było wręcz przeciwnie – w późniejszych nowelizacjach ustawy zaopatrzeniowej swoje pierwotne rozstrzygnięcie legislacyjne ustawodawca podtrzymywał. W 2009 r. wyraźnie wskazał, że – z wyjątkiem wypadków określonych w art. 13 ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej – jako równorzędne ze służbą w służbach mundurowych wolnej Polski traktuje się okresy służby w charakterze funkcjonariusza Policji państwowej, Milicji Obywatelskiej oraz okresy służby w charakterze funkcjonariusza w orga-

nach 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 (zob. art. 13 ust. 1 pkt 1a i 1b ustawy zaopatrzeniowej dodane na mocy art. 2 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, Dz. U. Nr 24, poz. 145; dalej: ustawa zmieniająca z 2009 r.). Również po wejściu w życie ustawy zmieniającej z 2016 r. okresy służby na rzecz totalitarnego państwa nadal traktuje się – z wyłączeniem wypadków określonych w art. 13 ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej – jako (*verba legis*) „równorzędne” ze służbą w służbach mundurowych wolnej Polski (zob. art. 13 ust. 1 pkt 1c ustawy zaopatrzeniowej dodany na mocy art. 1 pkt 2 lit. b ustawy zmieniającej z 2016 r.).

W tych okolicznościach, dokonując oceny konstytucyjności rozwiązań legislacyjnych poddanych kontroli w niniejszej sprawie, nie można było zatem tracić z pola widzenia tego, że nie tylko rozstrzygnięcia ustawodawcze, ale także przeprowadzone procesy weryfikacyjne byłych funkcjonariuszy, i dopuszczenie ich do służby dla III RP, stwarzały wraz z upływem czasu coraz silniejsze – i, moim zdaniem, uprawnione – podstawy oczekiwaniami, że sytuacja tych funkcjonariuszy w zakresie zabezpieczenia społecznego (a zwłaszcza tych, którym nie zarzucono czynów nagannych popełnionych w związku ze służbą w PRL) uległa pewnej stabilizacji i że stała się przewidywalna w granicach wyznaczonych przez zasady i wartości demokratycznego państwa prawnego. W Polsce rozliczenie z systemem PRL następowało po przemianach ustrojowych już w ramach demokratycznego państwa prawa. W końcu lat 80. i na początku lat 90. XX w. nie było woli Narodu, ani społecznego przyzwolenia na rozliczenia o charakterze rewolucyjnym. Tym bardziej trudno przyjąć istnienie takiej woli obecnie. Większości parlamentarnej, rządzącej od 2015 r., powierzono sprawowanie władzy na mocy wyborów opartych na demokratycznych regułach, przeprowadzonych w warunkach wolnego i niepodległego kraju. Okoliczność ta implikuje wniosek, że o ile społeczeństwo w ogóle w swojej większości oczekiwało ewentualnych dalszych rozliczeń upadłego przed ponad 25 laty systemu PRL i osób z nim związanych, to w drodze rozwiązań zgodnych z konstytucyjnymi standardami państwa demokratycznego i prawnego.

5.4. Z tych powodów uważam, że w niniejszej sprawie poprawna ocena konstytucyjności zakwestionowanej regulacji z punktu widzenia art. 2 Konstytucji nie mogła ograniczać się do przyjęcia, że uprawnienia rentowe zostały nabyte przez byłych funkcjonariuszy instytucji i formacji PRL w sposób „niegodziwy”, lecz powinna objąć również szczegółową kontrolę – wypracowanych w orzecznictwie trybunalskim – przesłanek dopuszczalności (celowości, racjonalności i proporcjonalności) ingerencji w ukształtowane prawa podmiotowe. Prawidłowo przeprowadzona kontrola konstytucyjności powinna przy tym uwzględnić kilka okoliczności wyznaczających kontekst konstytucyjny.

Po pierwsze, w niniejszej sprawie nie bez znaczenia dla oceny konstytucyjności powinno być to, że zmiana prawna przyjęta w 2016 r., i poddana ocenie Trybunału w niniejszej sprawie, objęła świadczenia rentowe, a więc odnosiła się do sytuacji osób, które z uwagi na swój stan zdrowia (inwalidztwo, choroby) nie są w stanie podejmować aktywności zarobkowej w celu poprawy swojej sytuacji życiowej. Są to więc osoby, których sytuacja bytowa zależy – przynajmniej w istotnej części przypadków – od wysokości świadczeń rentowych wypłacanych z systemu zaopatrzeniowego funkcjonariuszy mundurowych. Z konstytucyjnego punktu widzenia są to więc też osoby należące do grupy społecznej objętej szczególnie silną ochroną konstytucyjną (zob. art. 69 Konstytucji). Ponadto ustawa zmieniająca z 2016 r. ma

charakter retrospektywny w tym sensie, że obejmuje stany faktyczne z przeszłości (tj. okresy służby między 22 lipca 1944 r. a 31 lipca 1990 r.). Ów retrospektywny charakter regulacji prawnej wprowadzającej obniżenie świadczeń rentowych, wypłacanych w związku z aktywnością zawodową podejmowaną przed ponad 30 laty, w zupełnie odmiennych realiach politycznych i społecznych, przysługujących osobom, które obecnie nie są w stanie samodzielnie podejmować działań mogących minimalizować negatywne dla ich sytuacji życiowej skutki zmiany prawnej, powinien skłonić Trybunał do ostrożniejszego posługiwania się argumentem sprawiedliwościowym podczas oceny rozwiązań „rozliczeniowych” przyjętych w 2016 r.

Po drugie, tak jak już wskazałem, od czasu wejścia w życie ustawy zaopatrzeniowej z 1994 r. osoby te – o ile nie stwierdzono w ich sprawach okoliczności opisanych w art. 13 ust. 2 tej ustawy – mogły w sposób racjonalny i uzasadniony oczekiwać, że służba w instytucjach i formacjach PRL będzie jednak uprawniała je do uzyskania wsparcia państwa w zapewnieniu godziwych warunków bytowych w razie niezdolności do pracy zarobkowej z powodu choroby lub inwalidztwa na zasadach określonych przez demokratycznego ustawodawcę w tejże ustawie. Te oczekiwania stały się tym bardziej racjonalne i uzasadnione, że ustawodawca – powołując się na ten sam argument sprawiedliwości społecznej – już raz dokonał w 2009 r. przeliczenia (obniżenia) świadczeń emerytalnych. Pozostawił jednak wówczas bez zmian zasady ustalania wysokości świadczeń rentowych, co – w mojej ocenie – nie jest bez znaczenia. Przeciwnie, zakładając racjonalność działań ustawodawcy, dostrzegam w decyzji z 2009 r. o pozostawieniu wysokości świadczeń rentowych bez zmian wyraz humanitaryzmu. W wyroku z 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09 (OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 15), Trybunał orzekł o dopuszczalności ówczesnej modyfikacji (obniżki) wysokości świadczeń emerytalnych byłych funkcjonariuszy PRL z tego względu, że miała ona charakter – jak stwierdził Trybunał – „wyważony, wstrzemięźliwy i proporcjonalny”. Uważam, że decyzja ustawodawcy z 2009 r., a następnie wyrok Trybunału w sprawie o sygn. K 6/09, stworzyły dodatkową podstawę uzasadnionego założenia po stronie osób, które pracowały lub pełniły służbę w organach bezpieczeństwa państwa, że raz dokonana istotna redukcja wysokości przyznanych im świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego w stopniu wystarczającym zrealizuje cele leżące u jej podstaw i że „zakończy” proces rozliczeniowy w tym obszarze. Osoby te mogły w sposób racjonalny i uzasadniony oczekiwać, że redukcja świadczeń z systemu zaopatrzeniowego – co należy podkreślić, wszystkich świadczeń objętych zakresem tego systemu – nie może być dokonana po raz kolejny w oparciu o identyczną lub istotnie zbliżoną *ratio* – tym bardziej że przecież nie zaistniały żadne nowe okoliczności, które w zdecydowanie innym niż dotychczas świetle miałyby stawiać ocenę roli służb mundurowych w systemie PRL i zachowań poszczególnych osób tworzących ich substrat osobowy. Uważam przy tym, że zmiana składu większości parlamentarnej, inaczej zapatrującej się na kwestie rozliczenia z przeszłością komunistyczną, nie może nigdy, sama w sobie, stanowić wystarczającego konstytucyjnego uzasadnienia dla ograniczenia uprawnień przyznanych w wolnej Polsce.

Uważam również, że upływ czasu, choć nie ma przesądzającego waloru, nie może jednak pozostać bez znaczenia podczas oceny dopuszczalności następczej redukcji lub zniesienia praw nabytych. Sam Trybunał wielokrotnie zwracał uwagę na znaczenie upływu czasu dla stabilizacji sytuacji prawnej podmiotów prawa, która jest elementem bezpieczeństwa prawnego jednostek i wyznacza realny poziom zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Na tle sprawy dotyczącej dopuszczalności odwrócenia skutków przeprowadzonego przez komunistyczne władze przekształcenia stosunków własnościowych (tzw. reformy rolnej) Trybunał zauważył, że „[b]rak konstytucyjnoprawnej legitymacji takich organów jak PKWN, KRN, Rząd Tymczasowy, a także wątpliwa legitymacja później istniejących organów, nie może nieść konsekwencji w postaci ignorowania faktu, że efektywnie wykonywały one władzę państwową. Akty normatywne tych organów były podstawą rozstrzygnięć indywidualnych, które m.in. ukształtowały strukturę własnościową w obszarze własności rol-

nej, a także stosunki prawne w innych dziedzinach życia społecznego. Upływ czasu, który z punktu widzenia prawa nie jest zjawiskiem obojętnym, nadał tym stosunkom trwałość i dziś są one podstawą ekonomicznej i społecznej egzystencji znacznej części społeczeństwa polskiego” (postanowienie pełnego składu z 28 listopada 2001 r., sygn. SK 5/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 266). Stanowisko to należałoby, *mutatis mutandis*, odnieść do niniejszej sprawy – z zastrzeżeniem, wszakże, że sytuacja prawna w zakresie zabezpieczenia społecznego osób będących w przeszłości funkcjonariuszami instytucji i formacji PRL w okresie ostatnich 30 lat była kształtowana na podstawie aktów ustawodawczych i administracyjnych władz wolnej Polski.

Po trzecie, jak wskazuje się w literaturze fachowej, „[p]olska Konstytucja i obowiązujące ustawodawstwo nie znają konstrukcji odpowiedzialności za sam fakt aktywnego udziału w systemie komunistycznym” (B. Banaszkiewicz, *Rozrachunek z przeszłością komunistyczną w polskim ustawodawstwie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Ius et Lex”, nr 1/2003, s. 446). Ustawodawca – pomimo wyrażanej konsekwentnie negatywnej moralnej oceny pracy w instytucjach i formacjach dawnej PRL – nigdy po 1989 r. nie uznał samej w sobie takiej służby za nielegalną (przestępczą). Przeciwnie, służbę tę traktował jako (*verba legis*) „równorzędną” ze służbą w służbach mundurowych wolnej Polski z punktu widzenia dostępu do świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Negatywne konsekwencje prawne (w zakresie zarówno odpowiedzialności karnej, jak i – w efekcie – dostępu do świadczeń z ubezpieczenia społecznego – zob. m.in. art. 13 ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej) wiązał z konkretnymi czynami przestępczymi indywidualnych funkcjonariuszy. Rozwiązania ustawowe mające służyć wykrywaniu i ściganiu przestępstw popełnianych w celu utrzymania reżimu komunistycznego (określanych w przepisach jako „zbrodnie komunistyczne”) ulegały przy tym nieustannie modyfikacjom, zaś faktyczny zakres odpowiedzialności karnej egzekwowanej za tego typu przestępstwa ulegał systematycznie zawężeniu m.in. w związku z przyjętym przez ustawodawcę mechanizmem przedawnienia takich czynów, co osłabiało zdolność właściwych organów do efektywnego wykrywania i ścigania tego typu przestępstw. Sam Trybunał w ostatnich orzeczeniach (zob. postanowienia z: 28 stycznia 2020 r., sygn. K 22/16, OTK ZU A/2020, poz. 9 oraz 13 kwietnia 2021 r., sygn. K 15/17, OTK ZU A/2021, poz. 16) odmówił kontroli konstytucyjności przepisów wyłączających z uwagi na przedawnienie możliwości ścigania określonych kategorii zbrodni komunistycznych. Tymczasem właśnie kontrola tych przepisów mogłaby mieć wpływ na możliwość, niebudzącego wątpliwości konstytucyjnych, odebrania przywilejów emerytalnych tym funkcjonariuszom, którzy okazaliby się sprawcami przestępstw przeciwko życiu lub zdrowiu osób represjonowanych w okresie PRL, bez wprowadzania – konstytucyjnie wątpliwego – mechanizmu odpowiedzialności zbiorowej o charakterze finansowym.

Po czwarte, szczegółowej ocenie Trybunału w niniejszej sprawie powinna podlegać doniosłość powodów, które miałyby uzasadniać rozwiązania legislacyjne przyjęte w 2016 r. Jak ustalił Trybunał, podstawowym celem ustawy zmieniającej z 2016 r. było „bardziej pogłębione zniesienie przywilejów związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa PRL”. W 2016 r. – podobnie jak w 2009 r. – ustawodawca powołał się na argument sprawiedliwości społecznej, stwierdzając, że „[w] odczuciu społecznym [w którym powszechne jest poczucie naruszenia w tym zakresie zasady sprawiedliwości społecznej] 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 (zniesienie przywilejów emerytalno-rentowych wynikających z faktu wysokich uposażeń, jakie państwo komunistyczne zapewniało funkcjonariuszom aparatu bezpieczeństwa, zwłaszcza tym, którzy wykazywali się gorliwością i dyspozycyjnością)” – (zob. uzasadnienie ustawy zmieniającej z 2016 r., druk sejmowy nr 1061/VIII kadencja). W istocie więc, za ponowną obniżką świad-

czeń z zaopatrzenia społecznego wypłacanych byłym funkcjonariuszom instytucji i formacji PRL miały przemawiać te same powody, jakie stanowiły *ratio* ustawy zmieniającej z 2009 r., której efekty uznane zostały za niewystarczające przez większość parlamentarną wyłonioną w wyborach parlamentarnych w 2015 r. Tymczasem, w mojej ocenie, ponowną ingerencję ustawodawczą w określoną dziedzinę ukształtowanych sytuacji prawnych, polegającą na dalszym ograniczeniu korzystania z praw nabytych, mogą uzasadniać wyłącznie nowe, niewystępujące wcześniej, powody. Uważam, że zasada bezpieczeństwa prawnego – której reguła *ne bis in idem* jest podstawowym elementem – wyklucza dopuszczalność ponownego rozstrzygnięcia przez władze publiczne o treści praw i obowiązków obywateli bez wskazania nowych, konstytucyjnie doniosłych powodów takiej ingerencji. Dotyczy to również rozstrzygnięć podejmowanych przez ustawodawcę.

W świetle orzecznictwa trybunalskiego, legitymowanym powodem zmiany ukształtowanych wcześniej uprawnień z zakresu zabezpieczenia społecznego może być w szczególności pogorszenie stanu finansów publicznych i konieczności zachowania równowagi budżetowej. Jednakże argument dotyczący konieczności wprowadzenia obniżek świadczeń emerytalno-rentowych z uwagi na konieczność ochrony bezpieczeństwa systemu finansów publicznych nie towarzyszył uchwalaniu rozwiązań prawnych poddanych ocenie Trybunału w niniejszej sprawie. Obniżeniu wysokości świadczeń emerytalno-rentowych byłych funkcjonariuszy instytucji i formacji PRL nie towarzyszyła obniżka świadczeń wypłacanych innym kategoriom podmiotów uprawnionych do świadczeń z zabezpieczenia społecznego. Jednocześnie ustawodawca nie zagwarantował, ani nawet nie zakładał, że środki uzyskane z obniżenia wysokości świadczeń wypłacanych byłym funkcjonariuszom instytucji i formacji PRL zostaną przeznaczone na zwiększenie wysokości świadczeń wypłacanych ofiarom, szeroko pojętych, represji czy prześladowań ze strony aparatu bezpieczeństwa PRL. Innymi słowy, w 2016 r. ustawodawca zastosował proste „równanie w dół”, które w żadnym razie nie ma przełożyć się na realną poprawę sytuacji bytowej ofiar. Ta okoliczność również nie powinna ująć uwagi Trybunału, gdy dokonywał weryfikacji *ratio* ustawy zmieniającej z 2016 r. z punktu widzenia zasad i wartości konstytucyjnych. Dopiero 11 sierpnia 2020 r. – a więc już po otwarciu rozprawy w sprawie o sygn. P 4/18 – Rada Ministrów, kierując się przekonaniem o konieczności choćby częściowego zadośćuczynienia krzywdom doznany przez ofiary represji i szykan ze strony aparatu PRL, wniosła do Sejmu projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych (Dz. U. poz. 693; obecnie: Dz. U. z 2020 r. poz. 319, ze zm.; dalej: ustawa o działaczach opozycji), przewidujący przyznanie działaczom opozycji antykomunistycznej świadczenia wyrównawczego, które – w założeniu Rady Ministrów – „będzie im częściowo rekompensowało ekonomiczne skutki doznanych w okresie PRL represji” (druk sejmowy nr 535/IX kadencja). To dopiero ta nowelizacja ustawy o działaczach opozycji, uchwalona przez Sejm 14 sierpnia 2020 r. i zaaprobowana przez Senat bez poprawek (zob. Dz. U. poz. 1578), pozwoliła na poprawę sytuacji bytowej tych ofiar PRL, które pobierają niskie świadczenia emerytalno-rentowe. Jak bowiem wynika z art. 10a ustawy o działaczach opozycji (w aktualnym brzmieniu), wysokość świadczenia wyrównawczego jest różnicą między kwotą 2450 zł oraz kwotą emerytury lub renty. Kwota 2450 zł jest zbliżona do kwoty przeciętnej emerytury wypłacanej w ramach systemu powszechnego. Nie jest w żadnym razie jakkolwiek powiązana ze średnią emeryturą wypłacaną osobom, które zostały objęte ustawą zmieniającą z 2016 r. z tytułu ich „służby na rzecz totalitarnego państwa”.

Po piąte, na gruncie niniejszej sprawy szczególnie wnikliwej ocenie należało też poddać argument – mający stanowić element *ratio legis* ustawy zmieniającej z 2016 r. – o konieczności zniesienia nieuzasadnionych („niegodziwych”) przywilejów w zakresie świadczeń rentowych. Moim zdaniem, argument dotyczący znoszenia „przywilejów” może być racjonalnie uzasadniony tylko w takim zakresie, w jakim obniżka obejmuje świadczenia przewyższa-

jące wysokość przeciętnej renty wypłacanej z systemu zaopatrzenia służb mundurowych. Tymczasem, zgodnie z wyraźnym brzmieniem art. 22a ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej, w wypadku osób, które pełniły służbę na rzecz totalitarnego państwa i zostały zwolnione ze służby przed 1 sierpnia 1990 r., rentę inwalidzką wypłaca się w kwocie minimalnej według orzeczonej grupy inwalidzkiej. W odniesieniu do tak ustalonej maksymalnej kwoty świadczenia argument o znoszeniu przywilejów jest pozorny. Odmienny pogląd oznaczałby, że wszelkie świadczenia rentowe w wysokości przekraczającej kwotę minimalną mają charakter „przywileju” i powinny być w istocie zniesione przez ustawodawcę. Uważam, że sztywne ustalenie kwoty świadczenia rentowego osób objętych zakresem regulacji art. 22a ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej na poziomie minimalnym nie służy w rzeczywistości niwelowaniu nierówności w dostępie do zaopatrzenia emerytalno-rentowego, lecz ma wyraźny charakter odwetowy wobec tych osób.

Po szóste wreszcie, prawidłowa weryfikacja *ratio* rozwiązań legislacyjnych uchwalonych w 2016 r. powinna uwzględniać również całokształt wartości, zasad i norm konstytucyjnych. Ustrojodawca nie przewidział odrębnych (specjalnych) rozwiązań konstytucyjnych wyznaczających konkretny kształt rozwiązań legislacyjnych służących rozliczeniu z dziedzictwem PRL. Ustawodawca zachowuje więc w tym zakresie względną swobodę decyzyjną, lecz musi dochować ogólnych konstytucyjnych ograniczeń jego kompetencji prawodawczej. Niewątpliwie, w preambule Konstytucji ustrojodawca dał wyraz swojej negatywnej ocenie przeszłości PRL, przypominając o „gorzkich doświadczeniach z czasów, gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane”. Uczynił to jednak zasadniczo „w trosce o byt i przyszłość naszej Ojczyzny”. Również – z myślą o przyszłości – ustrojodawca zakazał istnienia i działania partii politycznych i organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nie tylko nazizmu i faszyzmu, ale także komunizmu (o czym jest mowa wprost w art. 13 Konstytucji). Stanowiska ustrojodawcy nie należy zatem rozumieć wyłącznie jako potępienia przeszłości, ale trzeba traktować również jako zobowiązanie kierowane do wszystkich władz publicznych i obywateli, aby „gorzkie doświadczenia” nie były znów udziałem obecnego i przyszłych pokoleń Polaków. Obowiązuje Konstytucja ma, w mojej ocenie, inkluzywny i rekonyliacyjny charakter. Łączy w pojęciu „Naród Polski” wszystkich obywateli Rzeczypospolitej (zob. przywołaną już preambułę), która to Rzeczpospolita ma być dobrym wspólnym wszystkich obywateli (zob. art. 1 Konstytucji). Standardy wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego chronią w równym stopniu wszystkich jego obywateli. Oczywiście należy się zgodzić z poglądem, że „[i]dea państwa prawnego sprzyja, a czasem wręcz domaga się konsekwentnego rozliczenia z totalitarnym bezprawiem” (B. Banaszkiewicz, *op. cit.*, s. 444). Niemniej jednocześnie „standardy te, na czele z ochroną bezpieczeństwa prawnego, zaufania każdego obywatela do państwa oraz ochroną praw podstawowych każdej jednostki stanowią gorset ograniczający swobodę ustawodawcy w forsowaniu radykalnych rozwiązań i sięganiu do takich metod, do jakich zwykł sięgać *ancien régime*, łamiąc prawa człowieka i działając arbitralnie” (tamże). Również sam Trybunał zwracał uwagę na to, że „[ś]rodki demontażu dziedzictwa po byłych totalitarnych ustrojach komunistycznych dają się pogodzić z ideą demokratycznego państwa prawa tylko wtedy, gdy – pozostając w zgodzie z wymaganiami państwa opartego na rządach prawa – będą skierowane przeciwko niebezpieczeństwom grożącym podstawowym prawom człowieka oraz procesowi demokracji” (wyrok pełnego składu z 11 maja 2007 r., sygn. K 2/07, OTK ZU nr 5/A/2007, poz. 48). Całokształt rozwiązań konstytucyjnych pozwala więc, moim zdaniem, sformułować pewne wnioski co do preferowanego przez ustrojodawcę kierunku ewentualnej legislacji rozliczeniowej. Legislacja taka powinna koncentrować się na rozliczeniu konkretnych osób za konkretne czyny o charakterze przestępczym popełnione w celu utrzymania systemu komunistycznego. W zamyśle ustrojodawcy, odpowiedzialność ta nie może mieć charakteru zbiorowego, lecz powinna być egzekwowana na zasadzie odpowie-

działności indywidualnej. Świadczy o tym treść art. 44 Konstytucji, który stanowi, że bieg przedawnienia w stosunku do przestępstw, nieściganych z przyczyn politycznych, popełnionych przez funkcjonariuszy publicznych lub na ich zlecenie, ulega zawieszeniu do czasu ustania tych przyczyn. Jak wskazuje się w literaturze, geneza tego przepisu „związana jest z doświadczeniami historycznymi, instytucja zawieszenia biegu przedawnienia przestępstw popełnionych przez funkcjonariuszy publicznych lub na ich zlecenie, lecz nieściganych z przyczyn politycznych, miała zaś pozwolić na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej sprawców przestępstw popełnionych w czasie reżimu komunistycznego. W okresie, kiedy tworzono Konstytucję RP, problem przestępstw nieściganych z przyczyn politycznych był bowiem nadal aktualny (...). W tym kontekście zwraca się uwagę, że art. 44 jest jedynym przepisem Konstytucji RP, który stanowi specjalne rozwiązanie normatywne dla oceny zdarzeń i faktów z przeszłości, które naruszały podstawowe prawa człowieka” (T. Sroka, uwaga 9 do art. 44, [w:] *Konstytucja RP*, t. 1, *Komentarz do art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016). Zatem „[w] granicach określonych przez ustawy możliwe jest pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub dyscyplinarnej za konkretne czyny popełnione w ramach funkcjonowania państwa komunistycznego, przy uwzględnieniu oczywistych w państwie prawnym zasad: *nullum crimen sine lege praevi*, domniemania niewinności oraz prawa do obrony” (B. Banaszkiwicz, *op. cit.*, s. 447).

Podsumowując, stoję na stanowisku, że w świetle całokształtu wartości, zasad i norm konstytucyjnych ewentualne działania rozliczeniowe z dziedzictwem PRL powinny koncentrować się na rozliczeniu konkretnych osób i konkretnych nagannych czynów dokonywanych przez nie w poprzednim systemie. Rozliczenia takie dokonywane być powinny w warunkach sprawiedliwej procedury przez niezawisłych sędziów orzekających w niezależnych sądach.

6. Znaczenie wyroku TK z 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, oraz uchwały (7) SN z 16 września 2020 r., sygn. akt III UZP 1/20.

Zarówno Trybunał w wyroku wydanym w niniejszej sprawie, jak i uczestnicy postępowania wielokrotnie przywołują – jako jeden z argumentów mających uzasadniać dopuszczalność mechanizmu przeliczeniowego uchwalonego przez Sejm w 2016 r. – stanowisko Trybunału w przywołanej już sprawie o sygn. K 6/09. Moim zdaniem, nie zachodzi jednak prosta analogia między przepisami, które były oceniane przez Trybunał w 2010 r., oraz przepisami poddanymi kontroli w niniejszej sprawie.

Uważam, że ustalenia poczynione przez Trybunał w sprawie o sygn. K 6/09 ani nie przesądzały o konstytucyjności regulacji prawnych poddanych kontroli w niniejszej sprawie, ani nie wykluczały możliwości uznania nowego mechanizmu przeliczeniowego za niezgodny z art. 2 oraz z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Raz jeszcze podkreślam, że – moim zdaniem – podejmowanie działań legislacyjnych mających na celu niwelowanie nieuzasadnionej dysproporcji w zakresie wysokości świadczeń socjalnych przysługujących różnym grupom społecznym jest, co do zasady, konstytucyjnie legitymowane – z zastrzeżeniem jednak, że takie działania muszą być podejmowane z zachowaniem standardów prawidłowej legislacji, respektującej w szczególności zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, oraz że nie prowadzą do nadmiernej (nieproporcjonalnej) redukcji świadczeń przysługujących jednej grupie społecznej, niepowiązanej jednocześnie z żadnym realnym zwiększeniem świadczeń przysługujących pozostałym grupom społecznym. Mam bowiem wątpliwości co do konstytucyjnej legitymacji takiej prostej – i co niezwykle istotne, przeprowadzanej po raz kolejny – „redukcji w dół” wysokości świadczeń z zabezpieczenia społecznego. Chybiony jest również argument, że niewprowadzenie redukcji rent w 2009 r. dawało ustawodawcy po upływie siedmiu lat prawo do powtórnej ingerencji w cały system zabezpieczenia społecznego funkcjonariuszy, którzy służyli przed 1 sierpnia 1990 r.

Zasadnicza różnica między regulacją wprowadzoną w 2009 r. (będącą przedmiotem oceny w wyroku o sygn. K 6/09) a ocenianą w niniejszej sprawie dotyczy już samego ich zakresu podmiotowego. Ustawa zmieniająca z 2009 r. powiązała mechanizm przeliczeniowy z kryterium służby w organach bezpieczeństwa państwa wymienionych w ustawie lustracyjnej, którą można traktować jako oś systemu rozliczeń w okresie transformacyjnym. Natomiast ustawa zmieniająca z 2016 r. „odrywa” obniżenie świadczeń od rozwiązań zawartych w ustawie lustracyjnej, wprowadzając nowe kryteria kwalifikacji służby (pracy) w poprzednim systemie. Wyznaczając krąg osób objętych nowym mechanizmem przeliczeniowym w ustawie tej wprowadzono nowe pojęcie: „służby na rzecz totalitarnego państwa”, za którą uznaje się służbę w wymienionych cywilnych i wojskowych instytucjach lub formacjach.

W uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej z 2016 r. wskazano, że celem art. 13b ustawy zaopatrzeniowej i zawartego w nim wyliczenia enumeratywnego ma być uniknięcie nieprecyzyjności katalogu lustracyjnego i wynikającej z niej niejednoznaczności co do uznawania niektórych instytucji za organy bezpieczeństwa państwa w praktyce orzeczniczej (zob. uzasadnienie projektu ustawy, s. 7). Jednak moim zdaniem, przepis ten nie tylko nie usunął dotychczasowych wątpliwości, lecz wręcz stan legislacyjnej niepewności pogłębił. Z katalogu zawartego w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej wynika, że okolicznościami przesądzającymi o kwalifikacji służby danej osoby jako „służby na rzecz totalitarnego państwa” są wyłącznie ramy czasowe i miejsce pełnienia służby, choć już nie ma pewności co do tego, czy definicja ta dotyczy jedynie funkcjonariuszy, czy też obejmuje innych pracowników lub osoby powiązane innego rodzaju stosunkiem z cywilnymi i wojskowymi instytucjami i formacjami. Mimo że definicja ta została stworzona dla potrzeb przeliczenia świadczeń emerytalnych i rentowych, nie dookreśla ani czasu wykonywania przez daną osobę służby w wymienionych instytucjach i formacjach, ani rodzaju wykonywanej przez daną osobę służby lub pracy, opierając się wyłącznie na kryterium formalnej przynależności do „służby”. Wprowadzenie nowego pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa” spowodowało nie tylko formalne zerwanie więzi systemowej w sferze regulacji związanych z rozliczeniem i demontażem poprzedniego systemu, lecz także – co potwierdza praktyka stosowania tej regulacji – poszerzenie kręgu osób, których skutki takiego demontażu mają dotyczyć.

Uważam, że ze względu na dotkliwość skutków zaliczenia służby przed 1 sierpnia 1990 r. jako „służby na rzecz totalitarnego państwa”, przesłanki takiej kwalifikacji powinny być wyznaczone adekwatnie i możliwie precyzyjnie z punktu widzenia celu leżącego u podstaw nowelizacji z 2016 r., czemu – moim zdaniem – ustawodawca nie sprostał.

Praktyka stosowania wprowadzonego ustawą zmieniającą z 2016 r. mechanizmu redukcyjnego uwypukliła problemy związane z opartą jedynie na kryteriach formalnych kwalifikacją różnorodnych sytuacji, co skłoniło sądy do wystąpienia do Trybunału z pytaniami prawnymi. Wobec długotrwałości postępowania w sprawach zawisłych przed Trybunałem, sądy coraz częściej zaczęły korzystać ze środków kontroli dostępnych w ramach wykonywanego przez nie wymiaru sprawiedliwości, w tym przez przedstawienie Sądowi Najwyższemu w trybie art. 390 § 1 k.p.c. zagadnienia prawnego.

W uchwale (7) z 16 września 2020 r., sygn. akt III UZP 1/20, SN przyjął, że kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka. Nie opisując szerzej wymienionej uchwały, chciałbym jedynie podkreślić, że uważam, iż nie dezaktualizuje ona zarzutów postawionych w toczących się obecnie przed Trybunałem sprawach sądowokonstytucyjnych dotyczących mechanizmu redukcyjnego. Z natury rzeczy uchwała ta nie mogła rozwiązać wszystkich problemów wynikających z przyjętej przez ustawodawcę konstrukcji art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, co zaznaczono także w jej uzasadnieniu: „zakres wątpliwości związanych z ustawą dezubekizacyjną jest tak

obszerny, że nie jest możliwe opisanie i przedstawienie wszelkich stanów faktycznych i ich reperkusji prawnych, jakie mogły zaistnieć na tle spornych przepisów. Granice aktualnej wypowiedzi Sądu Najwyższego w składzie poszerzonym określa ustalony w sprawie stan faktyczny i wydobyte na tym tle wątpliwości prawne, które mają walor abstrakcyjny”. Uchwała SN nie rozstrzygnęła zatem wszelkich wątpliwości konstytucyjnych dotyczących rozwiązań prawnych przyjętych na mocy ustawy zmieniającej z 2016 r. (w tym również wątpliwości dotyczącej samej definicji „służby na rzecz totalitarnego państwa”, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej), a więc nie może skutkować niedopuszczalnością lub zbędnością trybunalskiej kontroli dotyczącej tego, czy ustawodawca, wprowadzając w 2016 r. nowy mechanizm redukcyjny świadczeń emerytalno-rentowych byłych funkcjonariuszy PRL, dochował standardów konstytucyjnych. Oczywiście, że względu na automatyzm nowego mechanizmu obniżki świadczeń emerytalno-rentowych byłych funkcjonariuszy PRL i jego niezgodną ze standardami konstytucyjnymi konstrukcję, wprowadzającą odpowiedzialność zbiorową za sam fakt „służby” w określonej formacji czy instytucji, nie była możliwa – do czasu podjęcia przez SN uchwały w sprawie o sygn. akt III UZP 1/20 – jakkolwiek prokonstytucyjna wykładnia przepisów ustawy zaopatrzeniowej. Obawiam się jednak, że wobec stanowiska Trybunału zajętego w sprawie niniejszej, ale także wobec wcześniej przyjętego w sprawie o sygn. U 2/20, dokonywanie prokonstytucyjnej wykładni przepisów regulujących mechanizm redukcyjny z wykorzystaniem tej uchwały SN może wkrótce zostać znacznie utrudnione czy nawet uniemożliwione.

7. Ocena konstytucyjności mechanizmu obniżki świadczeń rentowych w 2016 r.

7.1. Projektodawca ustawy zmieniającej z 2016 r. wskazał, że celem wprowadzanych rozwiązań legislacyjnych ma być „zniesienie przywilejów emerytalnych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa PRL”, które nie zostały skutecznie zniwelowane po wejściu w życie ustawy zmieniającej z 2009 r. Jako jedną z przyczyn „braku skuteczności” wcześniejszej nowelizacji uznał pozostawienie poza jej zakresem rencistów oraz osób uprawnionych do renty rodzinnej. Jak zaznaczono w uzasadnieniu projektu, „wiele osób pobierających policyjne emerytury (maksymalna wysokość 80% podstawy wymiaru) ma również ustalone prawo do policyjnej renty inwalidzkiej, w tym w dużej części I lub II grupy (odpowiednio 80% i 70% podstawy wymiaru). Na gruncie przepisów ustawy zaopatrzeniowej wysokość rent inwalidzkich nie jest uzależniona od wysługi emerytalnej i nie wzrasta na zasadach przewidzianych dla emerytur. W związku z powyższym po weryfikacji (zmniejszeniu) emerytur, osoby te skorzystały z możliwości pobierania rent inwalidzkich w tej samej, co wcześniejsze emerytury lub niewiele mniejszej wysokości, a zatem ustawa dezubekizacyjna nie miała wpływu na rencistów inwalidzkich, którzy pełnili służbę w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990” (zob. druk sejmowy nr 1061/VIII kadencja, rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, uzasadnienie, s. 3). Ponowna zmiana zasad obliczania świadczeń emerytalnych i wprowadzenie nowych zasad naliczenia świadczeń rentowych miały doprowadzić do „realnego zmniejszenia” wysokości świadczeń wypłacanych byłym funkcjonariuszom (zob. tamże, s. 5). Projektodawca wyjaśnił przy tym, że jako „przywilej” należy rozumieć „ustalenie świadczeń emerytalnych i rentowych na znacznie korzystniejszych zasadach wynikających z ustawy zaopatrzeniowej, w stosunku do sposobu ustalania emerytur i rent zdecydowanej większości obywateli na podstawie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych” (zob. tamże).

Moim zdaniem, na podstawie założeń i wyjaśnień projektodawcy, dodatkowo rozwiniętych w toku prac legislacyjnych, należało dojść do wniosku, że wprowadzenie nowych rozwiązań miało służyć konkretnie temu, ażeby średnia wysokość świadczeń wypłacanych byłym funkcjonariuszom służb PRL, ustalana na podstawie przepisów ustawy zaopatrzeniowej, nie była „znacznie” wyższa niż średnia wysokość świadczeń wypłacanych obywatelom z systemu powszechnego. Raz jeszcze chciałbym podkreślić, że nie neguję konieczności podejmowania przez ustawodawcę działań zmierzających do niwelowania nieuzasadnionych nierówności między poszczególnymi grupami świadczeniobiorców. Mam jednak poważne wątpliwości, na ile – z punktu widzenia choćby konstytucyjnej zasady równości – deklarowane *ratio legis* ustawy zmieniającej z 2016 r. było w ogóle możliwe do osiągnięcia w sytuacji, w której obie porównywane grupy świadczeniobiorców (tj. byli funkcjonariusze służb PRL, w tym ci, którzy kontynuowali służbę w III RP, oraz obywatele objęci powszechnym systemem emerytalno-rentowym) nie są traktowane przez samego ustawodawcę jako „podobne”, lecz są poddane zupełnie różnym systemom emerytalnym, rządzącym się odmiennymi zasadami ustalania wysokości świadczeń z zabezpieczenia społecznego.

Również ten problem powinien być zbadać Trybunał w niniejszej sprawie. Jak bowiem wynika z orzecznictwa trybunalskiego, zasady poprawnej legislacji – brane przez Trybunał pod uwagę podczas oceny konstytucyjności kwestionowanych regulacji prawnych – „obejmują również podstawowy z punktu widzenia procesu prawotwórczego etap formułowania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie określonej normy prawnej. Stanowią one podstawę do oceny, czy sformułowane ostatecznie przepisy prawne w prawidłowy sposób wyrażają wysł[ow]ianą normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu” (wyrok z 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13). „Skoro punktem wyjścia jest przyjęcie racjonalności ustawodawcy (i wynikającego stąd racjonalizmu poszczególnych unormowań prawnych), to racjonalizm stanowionego prawa musi zostać uznany za składową przyzwoitej legislacji. Innymi słowy: legislacja nieracjonalna nie może być w demokratycznym państwie prawnym uznana za «przyzwoitą», choćby nawet spełniała wszelkie formalne kryteria poprawności (na przykład w zakresie formy aktu czy trybu jego uchwalenia i ogłoszenia)” – (wyrok z 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 50). Innymi słowy, „zasady poprawnej legislacji zostają naruszone także w sytuacji, gdy ukształtowana treść aktu normatywnego nie stwarza możliwości osiągnięcia celów, jakie prawodawca wyznaczył wprowadzanej regulacji prawnej” (wyrok z 30 listopada 2011 r., sygn. K 1/10, OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 99). Niestety w niniejszej sprawie ten aspekt problemów konstytucyjnych rysujących się na tle ustawy zmieniającej z 2016 r. Trybunał całkowicie pominął.

7.2. Powracając do wątpliwości podniesionych przez sąd pytający, uważam, że regulacja wysłowiona w art. 22a ust. 1-3 w związku z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej oraz w związku z art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2016 r. tworzy całościowy mechanizm prawny, i nawet jeżeli poszczególne elementy mechanizmu redukcyjnego rozpatrywane w oderwaniu od siebie, nie mają charakteru represyjnego, to stanowisko pytającego sądu, że mechanizm ten traktowany jako pewna całość takiego charakteru może nabrać, nie jest pozbawione podstaw. Nie można bowiem tracić z pola widzenia, że mechanizm ten – oparty tylko formalnie na *ratio* związanym ze sprawiedliwością społeczną i koniecznością rozliczeń z niechlubną przeszłością – cechuje swoisty automatyzm i niedostatecznie precyzyjnie wyznaczony zakres podmiotowy, a nadto oderwanie od osobistej odpowiedzialności osoby dotkniętej jego skutkami za czyny naruszające prawa i wolności człowieka, co wyraźnie podkreślono w uchwale SN w sprawie o sygn. akt III UZP 1/20. Dlatego nie ulega dla mnie wątpliwości – co podkreśliłem już wcześniej – to, że przedmiotem kontroli w niniejszym postępowaniu powinien być właśnie ten mechanizm jako całość. Nadmierności (nieproporcjonalności) ingerencji w prawa rentowe byłych funkcjonariuszy służb PRL, ukształtowane na podstawie przepisów uchwalo-

nych w wolnej Polsce, sąd pytający upatruje bowiem nie tyle w poszczególnych rozwiązaniach przyjętych w ustawie zmieniającej z 2016 r., lecz właśnie w kumulacji tych rozwiązań.

W wyroku z 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05 (OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2), Trybunał dokonał negatywnej oceny przepisu dopuszczającego możliwość oddalenia przez Sąd Najwyższy kasacji w postępowaniu karnym jako „oczywiście bezzasadnej”. W uzasadnieniu Trybunał wyjaśnił, że „przyczyną niekonstytucyjności zaskarżonej normy nie [były] traktowane oddzielnie: brak konieczności zawiadomiania strony (pełnomocnika) o posiedzeniu; niejawnosc postępowania w sprawie oczywiście bezzasadnej kasacji; posłużenie się przez ustawodawcę pojęciem «oczywista bezzasadność»; brak obowiązku sporządzania uzasadnienia. Niekonstytucyjne [były] możliwości kumulacji wszystkich tych okoliczności, co decyduje o braku proporcjonalności art. 535 § 2 k.p.k.”. Moim zdaniem, podobną technikę orzecznictw należało zastosować również w niniejszej sprawie i poddać kontroli konstytucyjności mechanizm przeliczeniowy wprowadzony na mocy ustawy zmieniającej z 2016 r. rozumiany jako całość skumulowanych i wzajemnie ściśle ze sobą powiązanych rozwiązań legislacyjnych. Na tle regulacji zaskarżonej w niniejszej sprawie, w pełni zgadzam się ze stanowiskiem sędzi TK E. Łętowskiej wyrażonym w zdaniu odrębnym do wyroku w sprawie o sygn. K 6/09, że: „[p]roblemem konstytucyjnym nie jest to, ile kto otrzymał ostatecznie w wyniku obniżki, i czy jest to dużo, czy mało, tylko to, czy sam mechanizm (i wówczas dopiero w konsekwencji uruchomienia tego mechanizmu także i skala) obniżek jest konstytucyjnie nienaganny”. Tymczasem w niniejszej sprawie Trybunał rozbił ten mechanizm i poddał ocenie tylko jeden jego element, gubiąc przy tym podstawowy problem konstytucyjny, polegający na tym, czy nowy system obliczania świadczeń rentowych byłych funkcjonariuszy służb PRL jest adekwatny, niezbędny i nienadmierny (proporcjonalny) z punktu widzenia deklarowanego celu legislacyjnego.

Ograniczając swe rozważania do art. 22a ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej, Trybunał nie uwzględnił zatem całego mechanizmu redukcyjnego, co było, moim zdaniem, niezbędne do rozstrzygnięcia problemu konstytucyjnego. Dopiero bowiem analiza wszystkich zaskarżonych przez sąd pytający przepisów uwidacznia rzeczywiste działanie mechanizmu redukcyjnego i skalę jego skutków.

7.3. W projekcie rządowym (druk sejmowy nr 1061/VIII kadencja) art. 22a ustawy zaopatrzeniowej w analizowanym zakresie miał składać się z dwóch ustępów, tj. ust. 1 i 2 w następującym brzmieniu:

„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., rentę inwalidzką ustaloną zgodnie z art. 22 zmniejsza się o 2% podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b. Przy zmniejszaniu renty inwalidzkiej okresy służby, o której mowa w art. 13b, ustala się z uwzględnieniem pełnych miesięcy.

2. 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”.

Propozycja rządowa przewidywała dla wszystkich osób należących do wyodrębnionej grupy obniżenie renty inwalidzkiej o 2% podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa.

Na etapie II czytania w Sejmie (w toku prac w komisji, zob. druk sejmowy nr 1159/VIII kadencja) zaproponowano nowe brzmienie analizowanej regulacji, w tym zmieniając współczynnik obniżenia renty inwalidzkiej z 2% na 10% podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, oraz dodając nowy ust. 2 w brzmieniu:

„W przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, i została zwolniona ze służby przed dniem 1 sierpnia 1990 r. rentę inwalidzką wypłaca się w kwocie minimalnej według orzeczonej grupy inwalidzkiej” (wcześniejszy ustęp 2 został przeniesiony do ust. 3). W takim kształcie art. 22a ust. 1-3 ustawy zaopatrzeniowej zostały uchwalone.

Po pierwsze, poprzez dodanie nowego art. 22a ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej w grupie funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę na rzecz totalitarnego państwa, wyodrębniono tych, którzy zostali zwolnieni ze służby przed 1 sierpnia 1990 r. – osobom tym ustalono rentę inwalidzką na poziomie kwoty minimalnej według orzeczonej grupy inwalidzkiej. Następstwem tej zmiany była zatem także zmiana zakresu podmiotowego art. 22a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej.

Po drugie, dokonana w art. 22a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej zmiana współczynnika obniżenia z 2% na 10% wysokości podstawy wymiaru spowodowała, że znaczne obniżenie wysokości renty następuje wobec stosunkowo krótszego okresu służby.

Dodatkowo ustawodawca w art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej określił maksymalną wysokość renty inwalidzkiej ustalonej zgodnie z art. 22a ust. 1 tej ustawy, a mianowicie postanowił, iż nie może być ona wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej renty z tytułu niezdolności do pracy wypłacanej z FUS.

Art. 22 ust. 1-3 ustawy zaopatrzeniowej dotyczy funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę na rzecz totalitarnego państwa, przy czym w grupie tej są funkcjonariusze, którzy nabyli prawo do emerytury lub prawo do renty inwalidzkiej w związku z wysługą w różnych okresach, a zatem np. chodzić może zarówno o funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę tylko do 31 lipca 1990 r., jak i o funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę przed 1 sierpnia 1990 r., a następnie podjęli służbę w III RP, przechodząc albo nie przechodząc przez proces weryfikacji. W wypadku funkcjonariuszy, którzy zostali zwolnieni ze służby przed 1 sierpnia 1990 r., ustawodawca postanowił radykalnie obniżyć przysługujące im świadczenia rentowe niezależnie od tego, ile czasu trwała ich „służba na rzecz totalitarnego państwa”, natomiast w wypadku tych, którzy kontynuowali służbę w III RP – jeśli służba w poprzedniej formacji ustrojowej trwała co najmniej kilka lat. Należy w tym miejscu podkreślić, że pierwotnie – dla realizacji celu ustawy – za „wystarczającą” uznano równie radykalną obniżkę renty tylko w wypadku służby na rzecz totalitarnego państwa trwającej co najmniej 20 lat (także tych funkcjonariuszy, którzy zostali zwolnieni ze służby przed 1 sierpnia 1990 r.).

Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. K 6/09, uznając, że ustawodawca jest upoważniony do ustanawiania regulacji prawnych obniżających świadczenia emerytalne za okres służby w organach bezpieczeństwa PRL, zaznaczył jednocześnie, że wprowadzenie takich rozwiązań musi być dokonane „w racjonalnie miarkowany sposób”. Uważam, że stanowisko to jest aktualne nie tylko w odniesieniu do emerytur, lecz także w odniesieniu do rent inwalidzkich.

Tymczasem w 2016 r. ustawodawca – choć podtrzymał zasadę „zaliczalności” okresów służby w formacjach Polski Ludowej na potrzeby ustalania wysokości świadczeń byłych funkcjonariuszy – to jednocześnie przyjął, że za każdy rok takiej „zaliczalnej” służby byłemu funkcjonariuszowi zostanie obniżona renta inwalidzka. Jak wskazałem wyżej – obniżka renty inwalidzkiej prowadzi do radykalnego obniżenia jej wysokości, przy czym dodatkowo w stosunku do funkcjonariuszy zwolnionych ze służby przed 1 sierpnia 1990 r. dzieje się tak w każdym wypadku, niezależnie od tego, jak długo trwała ich służba, natomiast w stosunku do pozostałych funkcjonariuszy – okres służby powodujący obniżkę świadczenia nawet w całości jest relatywnie krótki. Ponadto w każdym wypadku wysokość obniżki dotyczy – co do zasady – każdego, kto służył (pracował) w określonych przez prawodawcę cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach, niezależnie od tego, na czym jego służba (praca) polegała.

Skoro podstawowym i w zasadzie jedynym wysłowionym argumentem mającym przemawiać za koniecznością wprowadzenia mechanizmu redukcyjnego przewidzianego w ustawie zmieniającej z 2016 r. było ograniczenie wysokości świadczeń emerytalnych i rentowych jej adresatów w taki sposób, ażeby wysokość wypłacanych im świadczeń odpowiadała wysokości emerytur i rent pobieranych z systemu powszechnego, to nie można uznać za rozwiązania adekwatne, niezbędne i nienadmierne (proporcjonalne) rozwiązań przyjętych w art. 22a ust. 2 oraz art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, które nie zakładają bynajmniej tego, że świadczenia rentowe byłych funkcjonariuszy służb PRL, po ich przeliczeniu zgodnie z nowymi zasadami, mają nie być znacznie wyższe niż miesięczne kwoty przeciętnej renty wypłacanej z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Wymienione rozwiązania zakładają znacznie dalej idące ograniczenia dotychczasowych praw z zabezpieczenia społecznego, polegające na tym, iż po przeliczeniu wysokość świadczeń byłych funkcjonariuszy nie może być nigdy większa niż kwota minimalna lub niż miesięczna kwota przeciętnych świadczeń wypłacanych w systemie powszechnym.

Jeśli chodzi o art. 22a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, to należy zauważyć dodatkowo, że obniżenie świadczenia zostało uzależnione od samego faktu służby na rzecz totalitarnego państwa. Zgodnie z tym przepisem, rentę inwalidzką obniża się o 10% podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa – bez względu na to, czy powstanie inwalidztwa miało związek z taką służbą, czy też powstało w okresie służby podjętej po 31 lipca 1990 r.

Moim zdaniem, fakt pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa nie ma – sam w sobie – aksjologicznego ani logicznego związku z istotą świadczenia rentowego, którego celem jest zapewnienie warunków bytowych osobom niezdolnym do pracy z uwagi na chorobę lub inwalidztwo. Jeśli jakaś okoliczność mogłaby ewentualnie wpływać na wysokość takiego świadczenia, to nie jest nią na pewno sam fakt służby na rzecz totalitarnego państwa. Ustawodawca mógłby co najwyżej wziąć pod uwagę okoliczności, w jakich doszło do inwalidztwa. Ponadto, znów, jeśli uwzględni się art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, to efektem tego rozwiązania legislacyjnego nie jest uśrednienie wysokości renty inwalidzkiej przysługującej byłym funkcjonariuszom służb PRL do miesięcznej kwoty przeciętnej renty inwalidzkiej wypłacanej z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, lecz jest nim zagwarantowanie, że po zastosowaniu mechanizmu przeliczeniowego wysokość renty inwalidzkiej byłego funkcjonariusza służb PRL – nawet jeśli kontynuował zatrudnienie po 31 lipca 1990 r., i nawet jeśli inwalidztwo powstało w związku ze służbą na rzecz wolnej Polski – nie będzie nigdy wyższa niż wysokość przeciętnej renty w systemie powszechnym.

7.4. Ze względu na wyżej przedstawione argumenty uważam, że ustanowiony w 2016 r. mechanizm przeliczenia świadczeń rentowych byłych funkcjonariuszy służb PRL – rozumiany jako system powiązanych ze sobą rozwiązań legislacyjnych mających służyć obniżeniu wysokości takich świadczeń – nie mógł być uznany za zgodny z konstytucyjnymi wymogami składającymi się na zakaz nieproporcjonalnej ingerencji w raz już ukształtowane uprawnienia z zabezpieczenia społecznego. Naruszył on przez to art. 2 oraz art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przy czym, moim zdaniem, nadmierności negatywnych skutków uchwalonych zmian prawnych nie może zniwelować ani – niezmienny w 2016 r. – art. 18 ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej, ani – dodany wówczas – art. 8a tej ustawy.

Jeśli celem ustawodawcy w 2016 r. było obniżenie wysokości świadczeń pobieranych przez byłych funkcjonariuszy do przeciętnej wysokości świadczeń wypłacanych w ramach systemu powszechnego, to art. 18 ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej nie pozostaje w żadnym związku z tak ujętą *ratio* ustawy zmieniającej z 2016 r.

Z kolei art. 8a ustawy zaopatrzeniowej przewiduje, że minister właściwy do spraw wewnętrznych, w drodze decyzji, w szczególnie uzasadnionych wypadkach, może wyłączyć

stosowanie nowego mechanizmu przeliczeniowego wobec osób pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa ze względu na krótkotrwałość takiej służby przed 31 lipca 1990 r. oraz rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków po 12 września 1989 r., w szczególności z narażeniem zdrowia i życia. Przesłanki użyte w art. 8a ustawy zaopatrzeniowej są nieostre, wobec czego decyzja ministra ma w istocie charakter uznaniowy. Minister podejmuje decyzje w konkretnych, indywidualnych sprawach, podczas gdy mechanizm opisany w art. 22a ust. 1-3 ustawy zaopatrzeniowej – uwzględniając art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2016 r. – obejmuje, niejako „z automatu”, wszystkie osoby, w wypadku których z informacji sporządzonej przez Instytut Pamięci Narodowej wynika, że spełniają one kryterium służby na rzecz totalitarnego państwa przewidziane w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Potwierdza to znana Trybunałowi praktyka stosowania mechanizmu redukcyjnego przez organy rentowe, weryfikowana dopiero następnie i po latach w procesach sądowych. Wiąże się to także z rozwiązaniem przyjętym w art. 2 ust. 3 ustawy zmieniającej z 2016 r., zgodnie z którym złożenie odwołania od decyzji nie wstrzymuje jej wykonania.

Moim zdaniem, nie można przy tym tracić z pola widzenia tego, że upoważnienie ministra do korygowania wyników zastosowania przez organ rentowy mechanizmu przeliczeniowego zgodnie z przepisami ustawy zaopatrzeniowej ma w istocie szerszy zakres niż uprawnienia sądów powszechnych, sprawujących kontrolę decyzji emerytalnych i rentowych. Konkluzja ta mogłaby w zasadzie stanowić jedyny argument, kończący jakąkolwiek dyskusję nad zgodnością z kanonami praw obywatelskich nowego mechanizmu przeliczeniowego wprowadzonego na mocy ustawy zmieniającej z 2016 r. Ustawa ta, w swoim założeniu, przyznała bowiem uprawnienia do decydowania o sferze praw i wolności obywatelskich członkowi egzekutywy przy jednoczesnym faktycznym pozbawieniu takiej kompetencji władzy sądowniczej.

Dodatkowo, analiza postępowań przed sądami administracyjnymi – sprowadzona przez Trybunał jedynie do przytoczenia przykładowych rozstrzygnięć sądów administracyjnych, bez poddania tego orzecznictwa szerszej analizie – pozwala dostrzec trudności, jakie napotykają zainteresowane osoby, podejmując starania o uchylenie wobec nich przez ministra stosowania art. 15c i art. 22a ustawy zaopatrzeniowej (zob. np. wyrok NSA z 21 maja 2020 r., sygn. akt I OSK 1669/19). Również korespondencja między Rzecznikiem Praw Obywatelskich a Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji świadczyła o tym, że praktyka stosowania art. 8a ustawy zaopatrzeniowej zrodziła i nadal rodzi wątpliwości co do efektywności instrumentu prawnego przewidzianego w tym przepisie (zob.: <https://rpo.gov.pl/pl/content/trzy-lata-na-rozpatrzenie-wniosku-emerytalnego-rpo-do-mswia-dezubekizacja>).

Uważam więc, że mechanizm korygujący przewidziany w art. 8a ustawy zaopatrzeniowej nie tylko nie sanuje konstytucyjnej wadliwości mechanizmu przeliczeniowego określonego w art. 22a ust. 1-3 w związku z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, lecz wręcz wadliwość tę tylko potęguje. Aprobata rozwiązania przyjętego w art. 8a ustawy zaopatrzeniowej jako pewnego standardu rodzi ryzyko, że decyzję o treści objętych ochroną konstytucyjną praw obywateli – zarówno tych już przyznanych, jak i przyznawanych w przyszłości przez państwo – zamiast niezależnego sądu podejmować będzie organ władzy wykonawczej.