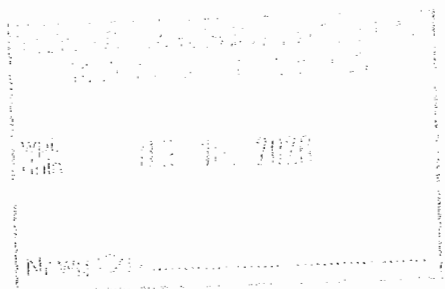




PK VIII TK 127.2020

P 10/20



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z pytaniem prawnym Sądu Okręgowego w Krakowie VII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, czy:

„art. 22a ust. 1 i 2 oraz art. 13 ust. 1 pkt lc 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 (t.j. 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. z 2016 r., poz. 2270) 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”

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

przedstawiam następujące stanowisko:

– 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, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-
Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (aktualny tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 723), dodany przez art. 1 pkt 7 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U., poz. 2270) – jest zgodny z art. 2 i art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

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

UZASADNIENIE

Sąd Okręgowy w Krakowie VII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (dalej: Sąd pytający lub Sąd), postanowieniem z dnia 13 grudnia 2019 r., sygn. , przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu przytoczone na wstępie pytanie prawne.

Pytanie to zostało przedstawione w związku z postępowaniem w sprawie z odwołania J P. (dalej: Skarżący) przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji o wysokość policyjnej renty inwalidzkiej.

Z dokonanych w tej sprawie ustaleń – przedstawionych w uzasadnieniu pytania prawnego – wynika, że Skarżący został maja 1980 r. przyjęty do służby w Komendzie Milicji Obywatelskiej w K i mianowany funkcjonariuszem ze stopniem służbowym w okresie służby przygotowawczej na stanowisko Wydziału SB. Orzeczeniem Wojewódzkiej Komisji Lekarskiej przy Zarządzie Zdrowia i Spraw Socjalnych WUSW w K z dnia grudnia 1987 r. Skarżący został uznany za niezdolnego do służby w Milicji Obywatelskiej w związku z wypadkiem w służbie MO z zaliczeniem do grupy inwalidzkiej z ogólnego stanu zdrowia oraz w związku ze służbą w MO i wypadkiem w służbie MO. Z dniem kwietnia 1988 r. Skarżący został zwolniony ze służby.

Decyzją Szefa Wojewódzkiego Urzędu Spraw Wewnętrznych w K z kwietnia 1989 r. przyznano Skarżącemu milicyjną rentę inwalidzką.

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, decyzją z lutego 2017 r., zwaloryzował przysługującą Skarżącemu policyjną rentę inwalidzką do kwoty złotych.

Po otrzymaniu informacji Instytutu Pamięci Narodowej o tym, że Skarżący w okresie od maja 1980 r. do kwietnia 1988 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w 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 (aktualny tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 723; dalej: ustawa o emeryturach policyjnych lub u.z.e.f.), Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, decyzją z dnia czerwca 2017 r., na podstawie art. 22a w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 1 u.z.e.f., ponownie ustalił wysokość policyjnej renty inwalidzkiej Skarżącego na kwotę złotych.

Odwołanie od powyższej decyzji o ponownym ustaleniu wysokości policyjnej renty inwalidzkiej wniósł Skarżący, domagając się zmiany zaskarżonej decyzji poprzez przyznanie świadczenia w dotychczasowej wysokości.

Rozpoznając powyższe odwołanie, Sąd Okręgowy w Krakowie powziął wątpliwość co do zgodności art. 22a ust. 1 i 2 oraz art. 13 ust. 1 pkt 1c w związku z art. 13b ustawy o emeryturach policyjnych w związku z art. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U., poz. 2270; dalej: ustawa zmieniająca z 2016 r.) z art. 2, art. 30, art. 32 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 67 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W uzasadnieniu postanowienia z dnia 13 grudnia 2019 r. Sąd pytający podkreślił, że na mocy ustawy zmieniającej z 2016 r. ustawodawca wprowadził do porządku prawnego drugą już [po ustawie z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu

Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. Nr 24, poz. 145); dalej: ustawa nowelizująca z 2009 r.] regulację sprowadzającą się do obniżenia emerytur i rent osobom, które pełniły służbę w organach bezpieczeństwa PRL.

W ocenie Sądu, „mogą powstać uzasadnione wątpliwości, czy nie łamie zasady zaufania do państwa i prawa prawodawca, który obniża arbitralnie świadczenia rentowe pewnej grupie osób, przy czym zdaje się naruszać szereg zasad i wartości konstytucyjnych, w tym w szczególności przekraczając dozwolone Konstytucją RP, standardami międzynarodowymi oraz nakreślone w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2010 r. [sygn. K 6/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 15 – przyp. wł.] granice aż do naruszenia istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. Takie działanie wydaje się mieć charakter represyjny i dyskryminacyjny oraz może stanowić zaprzeczenie zasady zaufania obywateli do państwa” (s. 6-7 postanowienia Sądu pytającego).

Według Sądu, wątpliwości konstytucyjne budzi też art. 22a ust. 3 u.z.e.f., który powoduje, że „[n]iezależnie (...) 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)” (s. 7 postanowienia Sądu pytającego).

Następnie Sąd pytający podniósł, że „ustawa nowelizująca z dnia 16 grudnia 2016 r. zdaje się stanowić ponowną represję wobec grupy byłych funkcjonariuszy jednostek służb bezpieczeństwa PRL. Pierwsza zmiana obniżająca ich świadczenia w związku ze służbą w tych jednostkach wprowadzona została w 2009 r. i skutecznie zaimplementowała zasadę sankcjonowanej odpowiedzialności za tę służbę, zabierając tym funkcjonariuszom uprzywilejowany przelicznik 2,6% podstawy wymiaru świadczenia za rok służby i wprowadzając w jego miejsce przelicznik 0,7%. Funkcjonariusze ci zostali zatem skutecznie na podstawie prawa zabezpieczeń społecznych poddani negatywnej ocenie za swoją służbę w jednostkach organów bezpieczeństwa PRL. Obecnie ustawa zmieniająca z dnia 16 grudnia 2016 r. ponownie godzi w tych funkcjonariuszy, nakładając na nich kolejną i znacznie obniżającą ich świadczenia sankcję. Takie działanie w ocenie Sądu Okręgowego może być uznane za naruszenie zasady *ne bis in idem*, która to zasada – jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i poglądów doktryny – zawiera zakaz podwójnego karania tej samej osoby za ten sam czyn nie tylko w odniesieniu do wymierzania kar za przestępstwo lecz także przy stosowaniu innych środków represyjnych, w tym sankcji karnoadministracyjnych. W konsekwencji zdaniem Sądu Okręgowego wymaga oceny, czy tak ukształtowane przepisy ustawy nie naruszają art. 2 Konstytucji RP” (s. 7-8 postanowienia Sądu pytającego).

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

W przekonaniu Sądu pytającego, „[w] wyroku z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, dotyczącym noweli z 2009 r., Trybunał Konstytucyjny uznał, że wprawdzie ustawodawca jest upoważniony do wprowadzenia regulacji obniżających świadczenia emerytalne za okres służby w organach bezpieczeństwa PRL, to może to uczynić jedynie w racjonalnie miarkowany

sposób. Rozważania te można wprost odnieść również do świadczeń rentowych. W związku z tym budzi uzasadnioną wątpliwość w ocenie Sądu Okręgowego obniżenie podstawy wymiaru renty aż o 10% za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, gdyż zdaje się ono nie mieścić w tak określonych przez Trybunał Konstytucyjny ramach konstytucyjnych. Podkreślić trzeba, że Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 24 lutego 2010 r. K 6/09 uznał nowelizację z 2009 r. za wystarczającą i będącą tym minimum zabezpieczenia dla funkcjonariuszy pełniących przed 1 sierpnia 1990 r. służbę w organach służby bezpieczeństwa” (s. 8 postanowienia Sądu pytającego).

Zdaniem Sądu, pomimo znacznej swobody ustawodawcy, dotyczącej zakresu i form zabezpieczenia społecznego, „[g]ranice swobody ustawodawcy 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 nowelizacji z dnia 16 grudnia 2016 r. budzi w ocenie Sądu Okręgowego uzasadnioną wątpliwość, gdy podda się je testowi proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, gdyż zdaje się naruszać istotę prawa do zabezpieczenia społecznego. Na marginesie jedynie należy wskazać, że taka regulacja nie jest bezwzględnie konieczna w demokratycznym państwie i nie chroni wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP” (s. 8-9 postanowienia Sądu pytającego).

Sąd wskazał też, że w sprawie z odwołania Skarżącego przeciwko organowi rentowemu o wysokość policyjnej renty inwalidzkiej „na gruncie obowiązujących przepisów ustawowych nie jest możliwe uwzględnienie odwołania, gdyż wydana decyzja jest zgodna z aktualnie obowiązującymi

przepisami ustawy. Koniecznym byłoby do jego uwzględnienia stwierdzenie niekonstytucyjności przepisów, na podstawie których wydano zaskarżoną decyzję – w zakresie określonym w niniejszym pytaniu Sądu Okręgowego – a to może uczynić jedynie Trybunał Konstytucyjny” (s. 9 postanowienia Sądu pytającego).

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

Zgodnie z art. 193 Konstytucji, „[k]ażdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”.

Z przepisu tego wynika, że pytanie prawne musi spełniać trzy przesłanki:

1) podmiotową, 2) przedmiotową oraz 3) funkcjonalną. Spełnienie tych przesłanek warunkuje dopuszczalność wniesienia i merytorycznego rozpoznania pytania prawnego przez TK (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 marca 2018 r., sygn. P 7/16, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 14 oraz postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 11 października 2017 r., sygn. P 21/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 70; z dnia 20 maja 2020 r., sygn. P 11/19, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 17 i z dnia 16 lipca 2020 r., sygn. P 107/15, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 34; *vide* też – A. Mączyński, J. Podkowik, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 87-243*, red. M. Safjan i L. Bosek, wyd. C. H. Beck 2016 r., s.1253).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyjaśniał w swoim orzecznictwie znaczenie tych przesłanek dla postępowania przed Sądem Konstytucyjnym, wskazując, iż „[p]rzesłanka podmiotowa polega na tym, że z pytaniem prawnym do TK zwraca się sąd. Zgodnie z przesłanką przedmiotową, sąd może kwestionować przepis, normę lub akt normatywny, które muszą być zastosowane

przez niego w toczącym się postępowaniu i na podstawie których wyda stosowne orzeczenie. Sąd nie może więc pytać ani o wykładnię przepisów, ani o kwestie związane ze stosowaniem prawa (...). Przedmiotem pytania prawnego mogą być zarówno przepisy prawa proceduralnego, wyrażające tryb danego postępowania, jak i przepisy prawa materialnego, na podstawie których możliwa jest ocena stanów faktycznych. Wreszcie mogą to być przepisy kompetencyjne i ustrojowe (...). Zgodnie z przesłanką funkcjonalną, musi istnieć związek między pytaniem prawnym a sprawą zawisłą przed sądem. Odpowiedź na pytanie prawne powinna być sądowi niezbędna do prawidłowego rozstrzygnięcia toczącej się przed nim sprawy, a zależność powinna być wskazana i uzasadniona przez sąd. Toteż pytający sąd musi dokładnie uzasadnić, dlaczego rozstrzygnięcie toczącej się przed nim sprawy nie jest możliwe bez wydania orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny (...). Relewantność relacji między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy przez sąd nie wystarcza jednak, aby uznać pytanie prawne za dopuszczalne. Pytanie prawne jest bowiem instytucją, która opiera się na obiektywnie istniejącej potrzebie stwierdzenia, czy przepis, który podlega zastosowaniu w toczącej się przed sądem sprawie, jest zgodny z aktem normatywnym wyższego rzędu. Potrzeba ta musi być tego rodzaju, że sąd stawiający pytanie prawne nie mógłby rozstrzygnąć toczącej się przed nim sprawy bez wcześniejszej odpowiedzi na pytanie prawne” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 maja 2017 r., sygn. P 115/15, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 44, *vide* też – powołane tam orzecznictwo TK).

W odniesieniu do przesłanki funkcjonalnej „Trybunał Konstytucyjny wskazywał też, że zależność pomiędzy odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy ma określić przede wszystkim pytający sąd. Nie pozbawia to jednak Trybunału Konstytucyjnego możliwości kontroli prawidłowości stanowiska pytającego sądu w tej kwestii. Adresatem powołanych powyżej przepisów jest bowiem zarówno sąd zadający pytanie prawne, jak i Trybunał Konstytucyjny odpowiadający na to pytanie prawne” (wyrok

Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 lutego 2014 r., sygn. P 31/13, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 16, *vide* też – powołane tam orzeczenia TK).

„Trybunał Konstytucyjny, będąc zobowiązany do działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji), a co za tym idzie – badania z urzędu własnej właściwości w sprawie, jest w szczególności uprawniony do oceny, czy istotnie zgodność z Konstytucją przepisu wyrażającego normę prawną, którą zakwestionowano w pytaniu prawnym, jest zagadnieniem prawnie relewantnym dla rozstrzygnięcia sprawy toczącej się przed sądem. Założenie, że o tym, jaki przepis (norma) ma być przedmiotem pytania prawnego, decyduje wyłącznie sąd, który pytanie przedstawia, mogłoby prowadzić do obejścia art. 193 Konstytucji przez kierowanie do Trybunału pytań prawnych dotyczących kwestii, które nie mają bezpośredniego znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed sądem. Wymieniony przepis Konstytucji wyklucza zatem inicjowanie przez sądy abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 2015 r., sygn. P 84/15, OTK ZU nr 6/A/2015, poz. 97, *vide* też – powołane tam orzeczenia TK).

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

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

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

przepisy Konstytucji, a zatem przepisy znajdujące się wyżej w hierarchii aktów normatywnych.

Przesłanka funkcjonalna została natomiast spełniona tylko częściowo.

W *petitum* pytania prawnego Sąd wskazał, jako przedmiot kontroli, przepisy art. 22a ust. 1 i 2 oraz art. 13 ust. 1 pkt lc w związku z art. 13b ustawy o emeryturach policyjnych i w związku z art. 2 ustawy zmieniającej z 2016 r., a w uzasadnieniu zakwestionował ponadto art. 22a ust. 3 u.z.e.f. (*vide* – s. 7 postanowienia sądu pytającego).

Odnosząc się do tak określonego przedmiotu kontroli, należy stwierdzić, że brak jest relewantnego związku pomiędzy odpowiedzią na pytanie o zgodność art. 22a ust. 1 i ust. 3 u.z.e.f. z powołanymi wzorcami a sprawą toczącą się przed Sądem pytającym.

Zgodnie z art. 22a ust. 1 u.z.e.f., 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.

Na mocy art. 22a ust. 3 u.z.e.f., 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.

Przepisy te nie dotyczą jednak wszystkich funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę, o której mowa w art. 13b ustawy o emeryturach policyjnych. Stosownie bowiem do art. 22a ust. 2 u.z.e.f., 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.

Określając w art. 22a ust. 1-3 u.z.e.f. zasady ustalania wysokości renty funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę, o której mowa w art. 13b ustawy o emeryturach policyjnych, ustawodawca wyróżnił w ramach tak określonej grupy rencistów policyjnych dwie podgrupy: funkcjonariuszy zwolnionych ze służby przed dniem 1 sierpnia 1990 r., którym rentę inwalidzką wypłaca się w kwocie minimalnej według orzeczonej grupy inwalidzkiej (art. 22a ust. 2 u.z.e.f.), a więc bez względu na wysokości podstawy wymiaru i niezależnie od okresu służby pełnionej na rzecz totalitarnego państwa, oraz funkcjonariuszy (*a contrario* do art. 22a ust. 2 u.z.e.f.) zwolnionych ze służby po 31 lipca 1990 r., których renta ulega zmniejszeniu za każdy rok służby, o której mowa w art. 13b u.z.e.f. (art. 22a ust. 1 u.z.e.f.), i nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej renty z tytułu niezdolności do pracy wypłacanej przez ZUS z FUS (art. 22a ust. 3 u.z.e.f.).

Z ustaleń faktycznych w sprawie zawisłej przed Sądem pytającym wynika, że Skarżący pełnił służbę, o której mowa w art. 13b u.z.e.f., i został zwolniony ze służby z dniem kwietnia 1988 r., a więc przed dniem 1 sierpnia 1990 r. Przepisy art. 22a ust. 1 i ust. 3 u.z.e.f. nie będą zatem miały zastosowania w rozpatrywanej przez Sąd sprawie. Wysokość renty inwalidzkiej Skarżącego określa bowiem samodzielnie regulacja zawarta w art. 22a ust. 2 u.z.e.f.

W związku z powyższym należy uznać rozpoznanie pytania prawnego w zakresie wątpliwości podniesionych wobec art. 22a ust. 1 i ust. 3 u.z.e.f. za niedopuszczalne, gdyż nie spełnia w tej części przesłanki funkcjonalnej.

Ponadto z treści postanowienia Sądu pytającego nie wynika, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie o zgodność art. 22a ust. 1 i 3 u.z.e.f. z powołanymi wzorcami kontroli może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało przedstawione.

W sytuacji, gdy jako przedmiot kontroli Sąd wskazał kilka przepisów ustawy o emeryturach policyjnych, nie można uznać za wystarczające w tym względzie, przytoczonego wcześniej, ogólnego stwierdzenia, że do

uwzględnienia odwołania konieczne jest stwierdzenie niekonstytucyjności przepisów, na podstawie których wydano zaskarżoną decyzję organu rentowego (*vide* – s. 9 postanowienia Sądu pytającego).

Trybunał Konstytucyjny, podkreślając, że „[k]ontrola zgodności aktu prawnego podjęta na podstawie pytania prawnego ma charakter kontroli incydentalnej, służącej prawidłowemu rozstrzygnięciu konkretnej sprawy i uruchamiana jest tylko w takim zakresie, w jakim rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem zależy od odpowiedzi na to pytanie” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 maja 2019 r., sygn. P 127/15, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 23), wielokrotnie zwracał uwagę, iż „[s]ąd zwracający się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego zobowiązany jest do wyjaśnienia, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało postawione. Na sądzie stawiającym pytanie prawne ciąży obowiązek stosownego do charakteru sprawy odrębnego wskazania, w jaki sposób zmieniłoby się rozstrzygnięcie sądu w toczącej się przed nim sprawie, gdyby określony przepis utracił moc obowiązującą wskutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o jego niezgodności z Konstytucją” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 kwietnia 2019 r., sygn. P 5/18, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 12; *vide* również – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 grudnia 2015 r., sygn. P 37/15, OTK ZU nr 11/A/2015, poz. 190). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazywano też, że „[z]ależność między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy sprowadza się do ścisłej korelacji treści zadanego przez dany sąd pytania prawnego z rozstrzyganą przez ten sąd sprawą i wykluczone jest zadawanie przez sądy pytań <przy okazji> rozstrzyganej sprawy. Wówczas bowiem dochodziłoby do niekonstytucyjnego poszerzenia granic legitymacji sądów do inicjowania postępowania przed Trybunałem. Pytający sąd winien wykazać zatem istotne (ważkie) wątpliwości co do konstytucyjności danej regulacji, a także **wykazać, że zakwestionowany przepis**

ma w danej sprawie rzeczywiste zastosowanie [podkr. wł.]. Okoliczność tę determinuje charakter pytania prawnego jako środka konkretnej kontroli konstytucyjności prawa. Niedopuszczalne jest pytanie prawne odnoszące się do przepisów niemających zastosowania w danej sprawie, ponieważ nie może się ono przekształcić w środek inicjujący abstrakcyjną kontrolę konstytucyjności prawa” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2020 r., sygn. P 11/19, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 17; *vide* również – powołane tam orzecznictwo).

W niniejszej sprawie Sąd stwierdził, iż „[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. – a to jest sytuacja odwołującego się J(...) P(..) – rentę inwalidzką wypłaca się w kwocie minimalnej według orzeczonej grupy inwalidzkiej” (s. 5 postanowienia Sądu pytającego), co świadczy, że Sąd przewiduje zastosowanie w rozpatrywanej sprawie art. 22a ust. 2 u.z.e.f. Sąd nie podjął natomiast próby wykazania, że, obok art. 22a ust. 2 u.z.e.f., zamierza zastosować także art. 22a ust. 1 lub ust. 3 ustawy o emeryturach policyjnych.

W związku z tym należy uznać, że w zakresie wątpliwości podniesionych wobec art. 22a ust. 1 i ust. 3 u.z.e.f. pytanie prawne nie spełnia wymogu określonego w art. 52 ust. 2 pkt 5 ustawy otpTK. Zatem również z tego względu postępowanie winno zostać w tej części umorzony, z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Dalsza analiza pytania prawnego wskazuje, że pytanie nie spełnia wymagań formalnych także w zakresie wątpliwości podniesionych wobec art. 13 ust. 1 pkt 1c ustawy o emeryturach policyjnych oraz powołanych z nim związkowo: art. 13b u.z.e.f. i art. 2 ustawy zmieniającej z 2016 r.

W uzasadnieniu pytania prawnego Sąd nie określił treści normy wynikającej z art. 13 ust. 1 pkt 1c w związku z art. 13b u.z.e.f. w związku z art. 2 ustawy zmieniającej z 2016 r. ani nie wskazał, na czym miałyby polegać

niezgodność regulacji wywiedzionej z tych przepisów z powołanymi wzorcami kontroli, i nie przedstawił żadnych argumentów lub dowodów na poparcie postawionego zarzutu.

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

Niezależnie od powyższego, pytanie nie spełnia ponadto wymagań formalnych w zakresie zarzutu niezgodności kwestionowanych regulacji z art. 30 oraz art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji.

Poprzestając na powołaniu tych wzorców kontroli w *petitum* pytania prawnego, Sąd nie odniósł się do nich w uzasadnieniu, nie określił wywodzonych z nich norm konstytucyjnych ani nie powiązał ich z kwestionowanymi przepisami, nie wskazał, na czym polega zarzucana niezgodność, ani nie powołał żadnych argumentów lub dowodów potwierdzających te zarzuty.

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

Wymogów merytorycznego rozpoznania nie spełnia też, sformułowany w uzasadnieniu pytania prawnego, zarzut naruszenia przez kwestionowane przepisy zasady *ne bis in idem*.

„W Konstytucji nie ma wprost wyrażonej zasady *ne bis in idem*. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada ta wyprowadzana jest przede wszystkim z art. 2, rzadziej z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Trybunał wielokrotnie stwierdzał, że zasada *ne bis in idem* należy do fundamentalnych zasad prawa karnego i jest elementem zasady państwa prawnego. Trybunał wyraził także pogląd, że zagwarantowanie rzetelnej i sprawiedliwej procedury sądowej, o której mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji, wiąże się m.in. z zakazem

dwukrotnego stosowania sankcji wobec tego samego podmiotu za ten sam czyn. Zasada *ne bis in idem* ma dwa aspekty, pierwszy – proceduralny, który wyraża się w zakazie wszczynania i prowadzenia postępowań w sprawach karnych dotyczących tej samej osoby i tego samego czynu zagrożonego karą, drugi – zakaz podwójnego (wielokrotnego) karania w sprawach karnych dotyczących tej samej osoby i tego samego czynu zagrożonego karą. (...) Treścią konstytucyjnej zasady *ne bis in idem* jest zakaz ponownego sądzenia lub karania w sprawach karnych dotyczących tej samej osoby i tego samego czynu zagrożonego karą” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 grudnia 2016 r., sygn. K 45/14, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 99).

Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie podkreślał, iż „[w] orzecznictwie ugruntowało się jednocześnie szerokie rozumienie zasady *ne bis in idem* (...). Trybunał przyjmuje, że zakaz podwójnego (wielokrotnego) karania obejmuje nie tylko sprawy i postępowania uznane za karne przez ustawy zwykłe (prawo karne *sensu stricto*), lecz także sprawy i postępowania niemające formalnie karnoprawnego charakteru, o ile wiążą się ze stosowaniem środków w istocie represyjnych (prawo karne *sensu largo*). Zakaz podwójnego (wielokrotnego) karania musi zatem być brany pod uwagę zarówno w wypadku zbiegu dwóch (kilku) kar kryminalnych w rozumieniu ustawowym, jak i w razie zbiegu sankcji określonych w przepisach karnych oraz sankcji przewidzianych w innych przepisach prawa publicznego (w tym w przepisach prawa administracyjnego), jeżeli przewidują one formy odpowiedzialności prawnej mające cechę represyjności” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 2017 r., sygn. P 124/15, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 50).

Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że „procedura weryfikacji, czy określone przepisy naruszają zasadę *ne bis in idem* z punktu widzenia zakazu dwukrotnego (wielokrotnego) pociągania do odpowiedzialności karnej za to samo zachowanie, powinna przebiegać dwuetapowo. Po pierwsze, należy ustalić, czy określone środki przewidziane przez ustawodawcę jako reakcja na określone

zachowanie jednostki mają charakter represyjny. Po drugie, jeżeli dwa lub więcej środków mają taki charakter, konieczna jest weryfikacja, czy realizują one te same, czy odmienne cele. Realizacja identycznych celów przez różne środki o charakterze represyjnym winna co do zasady prowadzić do wniosku o naruszeniu zasady *ne bis in idem*, wynikającej z art. 2 Konstytucji” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r., sygn. P 50/13, OTK ZU nr 9/A/2014, poz. 103).

Aby ustalić, czy określony rodzaj odpowiedzialności ma charakter represyjny, istotne jest stwierdzenie, czy charakter norm regulujących określony rodzaj odpowiedzialności jest taki, że istnieje konieczność zastosowania do tejże odpowiedzialności gwarancji konstytucyjnych dotyczących odpowiedzialności karnej. Zasadnicze znaczenie w tym zakresie pełni funkcja określonych środków prawnych, a także stosowanie tychże środków na podstawie indywidualnej, jednostkowej winy sprawcy. Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że „dla określenia charakteru konkretnej instytucji prawnej istotne znaczenie ma nie sama jej nazwa, lecz treść, którą ustawodawca z nią wiąże” (wyrok z dnia 10 grudnia 2002 r., sygn. P 6/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 91). W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że przez przepisy represyjne należy rozumieć nie tylko przepisy karne *sensu stricto*, ale wszystkie przepisy o charakterze represyjnym, a więc te, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 listopada 2010 r., sygn. P 29/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 104).

W niniejszej sprawie nie ulega wątpliwości, że zaskarżone przepisy ustawy o emeryturach policyjnych ani nie dotyczą odpowiedzialności karnej, ani nie są przepisami karnymi, nie odwołują się też do zasad odpowiedzialności karnej. Jak bowiem stwierdził Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się do podobnego zarzutu w sprawie K 6/09, „kwestionowane przepisy nie zawierają sankcji karnych, ani nawet sankcji o charakterze represyjnym; nie przesądzają też winy adresatów norm w nich wyrażonych. Kwestionowane przepisy wprowadzają nowe zasady

ustalania wysokości świadczeń emerytalnych dla (...) funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polski Ludowej” (*op. cit.*). Nie każda regulacja ustanawiająca niekorzystne rozwiązania, stanowiące określoną dolegliwość dla ich adresata, jest regulacją o charakterze represyjnym.

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

W tej sytuacji, jedynie na marginesie, wypada zauważyć, iż ustawa nowelizująca z 2009 r. nie zawierała przepisów modyfikujących zasady przyznawania lub ustalania wysokości policyjnych rent inwalidzkich. Przytoczone wcześniej twierdzenie Sądu pytającego, że „ustawa zmieniająca z dnia 16 grudnia 2016 r. ponownie godzi w tych funkcjonariuszy, nakładając na nich kolejną i znacznie obniżającą ich świadczenia sankcję” (s. 7 postanowienia Sądu pytającego) nie może być zatem odnoszone do regulacji określającej sposób ustalania wysokości policyjnej renty inwalidzkiej określonej grupy funkcjonariuszy i będącej przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie.

Uwzględniając przedstawione braki pytania prawnego, należy uznać, że warunki merytorycznego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny spełniają jedynie zarzuty niezgodności art. 22a ust. 2 u.z.e.f. z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z wywodzonymi z art. 2 ustawy zasadniczej zasadami zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony praw słusznie nabytych.

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

Kwestionowany przez Sąd pytający przepis art. 22a ust. 2 u.z.e.f., którego treść przytoczono wcześniej w uzasadnieniu niniejszego stanowiska, stanowi

element określonego w ustawie o emeryturach policyjnych mechanizmu ustalania wysokości renty inwalidzkiej funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b u.z.e.f.

Przepis ten należy rozpatrywać w jego normatywnym kontekście, który stanowią pozostałe regulacje ustawy o emeryturach policyjnych, w szczególności określające zasady nabywania i ustalania wysokości policyjnej renty inwalidzkiej.

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

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

Renta inwalidzka przysługuje funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który – co należy przypomnieć – stał się inwalidą wskutek stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu: w czasie pełnienia służby albo w ciągu 18 miesięcy po zwolnieniu ze służby, jeżeli inwalidztwo jest następstwem

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

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

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

Dodanie do ustawy o emeryturach policyjnych art. 22a spowodowało ustalenie odrębnych, mniej korzystnych, od przewidzianych w art. 22 u.z.e.f. dla ogółu funkcjonariuszy, zasad określania wysokości policyjnej renty inwalidzkiej funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę, o której mowa w art. 13b u.z.e.f.

Jako wzorce kontroli konstytucyjnej kwestionowanej regulacji Sąd wskazał – wynikające z art. 2 Konstytucji – zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony praw nabytych, a także art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej. Pomimo takiej kolejności ujęcia wzorców kontroli w *petitum* pytania prawnego, za podstawowy wzorzec kontroli

konstytucyjnej i punkt wyjścia oceny konstytucyjności art. 22a ust. 2 u.z.e.f. należy w niniejszej sprawie uznać art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie z tym przepisem, „[o]bywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa”.

Art. 67 Konstytucji był wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. K 1/14, Trybunał Konstytucyjny, orzekając w pełnym składzie, wskazał, że „[k]onstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego (art. 67 Konstytucji) adresowane jest do obywateli, którzy nie są w stanie samodzielnie zapewnić sobie środków utrzymania. Ustrojodawca wyróżnił w tym zakresie dwojakiego rodzaju okoliczności. Po pierwsze, sytuacje wynikające z niezdolności do pracy spowodowanej chorobą lub inwalidztwem (art. 67 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji), jak również pozostawaniem bez pracy nie z własnej woli i bez środków utrzymania (art. 67 ust. 2 Konstytucji). Po drugie, osiągnięcie przez obywatela wieku emerytalnego (art. 67 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji). W obu wypadkach ustawodawca został zobowiązany do określenia zakresu i form zabezpieczenia społecznego. Znaczenie normy wyrażonej w art. 67 Konstytucji należy odczytywać w dwojakiej perspektywie. Z jednej strony przepis ten wskazuje w sposób enumeratywny przesłanki zabezpieczenia społecznego. Konstytucja domaga się od ustawodawcy uregulowania zabezpieczenia społecznego w odniesieniu do tych sytuacji, które wylicza art. 67 ust. 1 i 2 Konstytucji. Z drugiej strony, art. 67 Konstytucji nakłada na ustawodawcę obowiązek stworzenia odpowiedniego mechanizmu alimentowania przez społeczeństwo osób wymagających wsparcia w zaspokajaniu swoich podstawowych potrzeb. Ustrojodawca nakazuje wykreowanie takiego mechanizmu, ale jednocześnie nie określa sposobu, w jaki ma to nastąpić. W tym sensie konstytucyjna gwarancja zabezpieczenia społecznego sprowadza się do

potwierdzenia, że w określonych okolicznościach obywatele powinni otrzymać niezbędne wsparcie. Niemniej jednak art. 67 Konstytucji nie wypowiada się na temat przedmiotu takiego wsparcia. Charakterystyczną cechą tego przepisu jest brak określenia – na poziomie konstytucyjnym – zakresu oraz form zabezpieczenia społecznego. Jest to materia, którą pozostawiono w całości do uregulowania na poziomie ustawowym (art. 67 ust. 1 zdanie drugie oraz art. 67 ust. 2 Konstytucji). (...) Pomoc udzielana obywatelom ze strony władzy publicznej nie musi za każdym razem przybierać formy przysporzeń finansowych. Jednocześnie pomoc ta powinna być zawsze dostosowana do konkretnych okoliczności, aby w efektywny sposób przyczyniać się do poprawy sytuacji życiowej beneficjentów” (OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 163).

„Zgodnie z ustabilizowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego art. 67 Konstytucji stanowi podstawę do rozróżnienia – po pierwsze – minimalnego zakresu prawa do zabezpieczenia społecznego, który odpowiada konstytucyjnej istocie tego prawa oraz – po drugie – uprawnień zagwarantowanych przez ustawę i wykraczających poza konstytucyjną istotę rozważanego prawa. Stwierdzenie naruszenia art. 67 Konstytucji może mieć miejsce w odniesieniu do pierwszej sfery, mającej dla ustawodawcy charakter obligatoryjny. Inaczej natomiast należy ocenić działalność ustawodawcy w tej sferze, która wykracza poza istotę prawa do zabezpieczenia społecznego. W tej sferze ustawodawca może swobodnie kształtować zakres uprawnień wynikających z prawa do zabezpieczenia społecznego i może – co do zasady – znosić uprzednio przyznane uprawnienia. Kontrola jego działalności nie jest w tym wypadku dokonywana w perspektywie konstytucyjnych zasad ograniczania wolności lub praw jednostek. Zakres ochrony prawa do zabezpieczenia społecznego pokrywa się – na gruncie art. 67 Konstytucji – z istotą tego prawa. Rozstrzygnięcia ustawodawcy wykraczające poza tę istotę podlegają ocenie z punktu widzenia pozostałych zasad i norm konstytucyjnych, w szczególności tych, które określają reguły wprowadzania zmian do systemu prawnego. Nie

można jednak wykazać naruszenia istoty prawa do zabezpieczenia społecznego w odniesieniu do tego, czego ustawodawca nie miał obowiązku uregulować, realizując treść art. 67 Konstytucji. Wspomniany przepis nie determinuje jednak zakresu ani formy świadczeń wykraczających poza istotę prawa do zabezpieczenia społecznego” (*ibidem*; *vide* również – powołane tam orzecznictwo).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie też podkreślał, że „[z] art. 67 Konstytucji nie da się wyprowadzić prawa do konkretnej postaci świadczenia społecznego ani konkretnego mechanizmu jego ustalania i waloryzowania. Podstawą ewentualnych roszczeń osób ubiegających się o rentę, emeryturę czy inne świadczenia zabezpieczenia społecznego są bowiem przepisy ustaw regulujące szczegółowo te kwestie, a nie art. 67 Konstytucji, który upoważnia ustawodawcę do określenia zakresu i form zabezpieczenia społecznego, z ograniczeniami, które mają chronić świadczeniobiorców przed jego arbitralnością” (wydany w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego wyrok z dnia 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136; *vide* również – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 15 i 3 marca 2015 r., sygn. K 39/13, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 27).

Kolejnym, powołanym przez Sąd jako związkowy do art. 67 ust. 1 Konstytucji, wzorcem kontroli jest art. 31 ust. 3 Konstytucji, który stanowi: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.”.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wzorzec kontroli, zawarty w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, określa przesłanki dopuszczalności ustanawiania ograniczeń wolności i praw jednostki. W aspekcie formalnym

wymaga on, by ograniczenia te były ustanawiane tylko w ustawie, w aspekcie materialnym dopuszcza natomiast ustanawianie ograniczeń tylko wtedy, gdy są one konieczne w demokratycznym państwie dla zachowania wymienionych w tym przepisie wartości (*vide* - wyrok z dnia 5 maja 2004 r., sygn. P 2/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 39).

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

Rozpatrując – przewidzianą w art. 31 ust. 3 Konstytucji – zasadę proporcjonalności ograniczania wolności i praw w kontekście – określonego w art. 67 ust. 1 ustawy zasadniczej – prawa do zabezpieczenia społecznego, Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że „z uwagi na «odsyłający» charakter art. 67 ust. 1 Konstytucji, zakres dopuszczalnych ograniczeń prawa do zabezpieczenia

społecznego nie podlega testowi proporcjonalności wprowadzonemu w art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji> (...). To znaczy, że art. 31 ust. 3 Konstytucji może być adekwatnym wzorcem kontroli przepisów regulujących zabezpieczenie społeczne jedynie wówczas, kiedy zarzut dotyczy naruszenia ustawowej formy ograniczenia prawa zagwarantowanego w art. 67 ust. 1 Konstytucji bądź naruszenia jego istoty” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. K 1/14, *op. cit.*; *vide* również – powołane tam orzecznictwo).

W niniejszej sprawie Sąd nie sformułował zastrzeżeń dotyczących ustawowej formy kwestionowanej regulacji. Zdaniem Sądu pytającego, art. 22a ust. 2 u.z.e.f. narusza istotę prawa do zabezpieczenia społecznego, naruszając zakaz arbitralnego obniżania wysokości świadczeń, który – w opinii Sądu – wynika z tych wzorców kontroli.

Poglądu tego nie można podzielić. Definiując istotę prawa do zabezpieczenia społecznego jako ochronę obywateli w razie wystąpienia określonego ryzyka powodującego całkowitą lub częściową utratę możliwości samodzielnego utrzymania się albo polegającego na osiągnięciu wieku emerytalnego, Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie wskazywał, że konstytucyjny standard jest w tym względzie 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 prawa do zabezpieczenia społecznego, zagwarantowanego w art. 67 ust. 1 Konstytucji (*vide* – m.in. – wyroki: z dnia 29 kwietnia 2008 r., sygn. P 38/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 46 i z dnia 3 marca 2011 r., sygn. K 23/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 8 oraz postanowienie z dnia 12 kwietnia 2016 r., sygn. Ts 2/15, OTK ZU z 2016 r., seria B, poz. 322; *vide* również – powołane tam orzecznictwo).

Do naruszenia istoty prawa do zabezpieczenia społecznego w przypadku niezdolności do pracy ze względu na inwalidztwo dochodziłoby więc, gdyby funkcjonariusze, niezdolni do służby ze względu na stan zdrowia, zostali całkowicie pozbawieni świadczeń lub gdyby wysokość świadczeń rentowych

uniemożliwiła uprawnionym zaspokojenie ich potrzeb życiowych co najmniej w podstawowym zakresie (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. K 1/14, *op. cit.*; *vide* również – powołane tam orzecznictwo).

W niniejszej sprawie sytuacja taka nie zachodzi. Przewidziany w art. 22a ust. 2 u.z.e.f. sposób ustalenia wysokości policyjnej renty inwalidzkiej nie pozbawia funkcjonariusza możliwości uzyskania świadczenia z zabezpieczenia społecznego w przypadku inwalidztwa i zwolnienia ze służby. Kwestionowany przepis zmienia jedynie sposób obliczania wysokości renty inwalidzkiej, nie dotyczy natomiast przesłanek nabycia prawa do tego świadczenia. Warunkiem nabycia prawa do policyjnej renty inwalidzkiej jest – jak już wcześniej wskazano w uzasadnieniu niniejszego stanowiska – inwalidztwo powstałe w okresach i okolicznościach określonych w art. 19 u.z.e.f. Kwestionowany art. 22a ust. 2 u.z.e.f. nie zmienia tego warunku.

Kwestionowany przepis nie prowadzi również do ustalenia wysokości świadczenia na poziomie, który nie pozwalałby na zaspokojenie potrzeb życiowych w podstawowym zakresie. Przewidziana w art. 22a ust. 2 u.z.e.f. wysokość policyjnej renty inwalidzkiej w kwocie minimalnej nie powoduje, iż wysokość tego świadczenia mogłaby nie pozwalać na zaspokojenie potrzeb życiowych w podstawowym zakresie. Każdy policyjny rencista ma bowiem zagwarantowaną kwotę najniższej renty na poziomie ustalonym w systemie powszechnym. Kwota policyjnej emerytury lub renty bez uwzględnienia dodatków, zasiłków i świadczeń pieniężnych, o których mowa w art. 25 u.z.e.f., nie może być bowiem niższa od kwoty najniższej emerytury lub renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (art. 18 ust. 2 w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 9 u.z.e.f.).

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

przewidzianych w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

W tej sytuacji, skoro kwestionowany przepis nie modyfikuje warunków nabycia prawa do policyjnej renty inwalidzkiej oraz nie powoduje ustalenia wysokości renty inwalidzkiej na poziomie uniemożliwiającym zaspokojenie potrzeb życiowych co najmniej w podstawowym zakresie i zapewniona jest waloryzacja tego świadczenia, brak jest podstaw do stwierdzenia, że regulacja ta narusza istotę prawa do zabezpieczenia społecznego w przypadku niezdolności do pracy ze względu na inwalidztwo. Tym samym art. 22a ust. 2 u.z.e.f. jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

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

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

Wynikająca z art. 2 Konstytucji zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, zwana także zasadą lojalności państwa

względem obywateli, jest jedną z najważniejszych zasad pochodnych, wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego. Istotę zasady lojalności państwa względem obywateli przedstawia się jako zakaz zastawiania przez przepisy prawne pułapek, formułowania obietnic bez pokrycia bądź nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania, jako niedopuszczalność kreowania organom państwowym możliwości nadużywania swojej pozycji wobec obywatela (*vide* m.in. – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2018 r., sygn. SK 32/17, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 45; *vide* również – powołane tam orzecznictwo).

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

pozycji prawnej jednostki w poszczególnych sytuacjach prawnych (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 19 grudnia 2002 r., sygn. K 33/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 97; 21 czerwca 2011 r., sygn. P 26/10, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 43; 10 stycznia 2012 r., sygn. P 19/10, OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 2; 9 marca 2017 r., sygn. P 13/14, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 14).

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

W związku z tym Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że, oceniając zgodność aktów normatywnych z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i do prawa, trzeba przede wszystkim rozważyć, na ile oczekiwanie jednostki, że nie narazi się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, jest usprawiedliwione. Istotne znaczenie ma także horyzont czasowy działań podejmowanych przez jednostkę w danej sferze życia. Im dłuższa jest perspektywa czasowa podejmowanych działań, tym silniejsza powinna być ochrona zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Trybunał przyznaje, że konstytucyjnie dopuszczalne jest odstępianie przez ustawodawcę od obowiązujących regulacji i zamiana ich na mniej korzystne, ze względu na przykład na stabilność finansów publicznych. Jednostka ma jednak prawo oczekiwać, że regulacja prawna nie zostanie zmieniona na jej niekorzyść w sposób arbitralny. Przestrzeganie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa ma szczególne znaczenie w sytuacji, w której ma miejsce zmiana dotychczas obowiązujących przepisów, zwłaszcza zaś tych, które znalazły już zastosowanie jako czynnik kształtujący sytuację prawną ich

adresatów (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. K 2/12, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 121; *vide* także – powołane tam orzecznictwo).

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

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

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

Uwzględniając, że zasada ochrony praw nabytych nie ma charakteru samodzielnego, lecz jest w orzecznictwie konstytucyjnym traktowana jako jeden z elementów składowych lub konsekwencja zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 czerwca 2013 r., sygn. SK 49/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 56), analizę zgodności art. 22a ust. 2 u.z.e.f. z art. 2 Konstytucji trzeba rozpocząć od ustalenia,

czy została naruszona bardziej szczegółowa zasada ochrony praw słusznie nabytych.

W związku z tym, w pierwszej kolejności należy przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny w powołanym wcześniej wyroku K 6/09 stwierdził, iż „uprzywilejowane prawa emerytalne nabyte przez adresatów kwestionowanych przepisów zostały nabyte niegodziwie. Nie można bowiem uznać celów i metod działania Wojskowej Rady oraz organów bezpieczeństwa Polski Ludowej za godziwe. Trybunał stwierdza, że służba w instytucjach i organach państwa, które systemowo naruszały przyrodzone prawa człowieka i rządy prawa nie może w demokratycznym państwie prawnym uzasadniać roszczeń do utrzymania przywilejów uzyskanych przed upadkiem dyktatorskich reżimów. Sposobem nagradzania funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polski Ludowej za służbę były, wśród wielu innych, przywileje emerytalne. Te przywileje ich beneficjenci zachowali także w wolnej Polsce, co znalazło swój wyraz w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Ustawodawca w 2009 r., oceniając jednoznacznie negatywnie organy bezpieczeństwa Polski Ludowej, mógł sięgnąć do zniesienia lub ograniczenia niegodziwie nabytego przywileju emerytalnego” (*op. cit.*).

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

PRL nabyte godziwie. Tak samo należy ocenić nabycie przez tych funkcjonariuszy prawa do uprzywilejowanego sposobu ustalania wysokości policyjnej renty inwalidzkiej.

Skoro prawo do określonego w art. 22 u.z.e.f. sposobu ustalania wysokości policyjnej renty inwalidzkiej nie zostało nabyte przez funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa godziwie, to nie jest ono objęte ochroną przysługującą prawom słusznie nabytym. Nie ma zatem potrzeby badania, w ramach zarzutu naruszenia zasady ochrony praw nabytych, czy wprowadzona przez art. 22a ust. 2 u.z.e.f. niekorzystna zmiana tego prawa spełnia wypracowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego warunki dopuszczalności ograniczeń nabytych praw podmiotowych, a więc czy podstawą wprowadzonych ograniczeń są inne normy, zasady lub wartości konstytucyjne, którym w danej sytuacji należy przyznać pierwszeństwo, i czy nie ma możliwości realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lutego 2015 r., sygn. P 10/11, OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 13).

Według utrwalonego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, ochronie konstytucyjnej podlegają bowiem – co należy przypomnieć – „tylko prawa nabyte <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 Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 listopada 2010 r., sygn. K 27/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 109; *vide* również – wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 20 grudnia 1999 r., sygn. K. 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165; z dnia 8 lipca 2003 r., sygn. SK 42/01, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 63; z dnia 10 marca 2010 r., sygn. K 17/09, *op. cit.* oraz z dnia 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, *op. cit.*).

Analizując kwestionowany art. 22a ust. 2 ustawy o emeryturach policyjnych w kontekście zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie

prawa, należy, po raz kolejny, odwołać się do wyroku w sprawie K 6/09, w którym Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się do podobnego zarzutu, wskazał, że „[u]stawodawca w latach 1989-2009, (...), zarówno w drodze kolejnych ustaw, jak i podejmowanych uchwał dawał wielokrotnie wyraz swojemu jednoznacznie negatywnemu stosunkowi do organów bezpieczeństwa Polski Ludowej. Ustawodawca był upoważniony – mimo upływu ponad 19 lat od zmiany ustrojowej – do wprowadzenia regulacji obniżających świadczenia emerytalne za okres służby w organach bezpieczeństwa Polski Ludowej. Z konstytucyjnej zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa nie wynika bowiem, że każdy, bez względu na cechujące go właściwości, może zakładać, że unormowanie jego praw socjalnych nie ulegnie nigdy w przyszłości zmianie na jego niekorzyść. Ustawodawca – ustanawiając kwestionowane przez wnioskodawcę przepisy – pozostał w zgodzie z systemem ocen wynikających z Konstytucji, w szczególności z tym fragmentem jej preambuły, który przypomina <o gorzkich doświadczeniach z czasów, gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane>. Ustawodawca był zatem upoważniony (...) do wprowadzenia regulacji obniżających (...) świadczenia emerytalne za okres służby w tajnej policji politycznej na rzecz ustanowienia i podtrzymywania poprzedniego reżimu, który nie był ani demokratyczny, ani oparty na rządach prawa, a którego podstawowym narzędziem panowania była właśnie tajna policja polityczna” (*op. cit.*).

Powyższe ustalenia i ocena Trybunału Konstytucyjnego, sformułowane w wyroku K 6/09, zachowują aktualność i znajdują zastosowanie w niniejszej sprawie dotyczącej wysokości policyjnej renty inwalidzkiej.

W uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej z 2016 r. podano, że „[p]rojektowana ustawa ma na celu wprowadzenie rozwiązań zapewniających w pełniejszym zakresie zniesienie przywilejów emerytalnych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa PRL przez ustalenie na nowo świadczeń emerytalnych i rentowych osobom pełniącym służbę na rzecz totalitarnego państwa w okresie

od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. (druk sejmowy nr 1061, VIII kadencja Sejmu, s. 1 uzasadnienia). Stwierdzając, że regulacje wprowadzone ustawą zmieniającą z 2009 r. nie zrealizowały w pełni tego celu, wskazano, że „istotnym czynnikiem wpływającym na brak zakładanej skuteczności ustawy dezubekizacyjnej było objęcie jej zakresem jedynie emerytów policyjnych, natomiast pozostawienie poza jej oddziaływaniem policyjnych rencistów inwalidzkich oraz osób uprawnionych do policyjnej renty rodzinnej” (*op. cit.*, s. 3 uzasadnienia).

Nie można więc podzielić opinii Sądu pytającego o arbitralności wprowadzenia zmiany obniżającej wysokość policyjnej renty inwalidzkiej.

W związku z powyższym należy uznać, że art. 22a ust. 2 u.z.e.f. jest zgodny z zasadami zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony praw słusznie nabytych, wynikającymi z art. 2 Konstytucji.

Z tych wszystkich względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego