Opinia została sporządzona przez eksperta zewnętrznego – na zlecenie Biura Analiz Sejmowych – w celu przygotowania materiałów odpowiadających na pytania zgłoszone przez posłów, organy Sejmu lub Kancelarii Sejmu.

Biuro Analiz Sejmowych

OPINIA ZLECONA

Dr hab. Paweł Sobczyk, prof. UO
Zakład Prawa Konstytucyjnego i Wyznaniowego
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Opolskiego

Warszawa, 12 grudnia 2016 r.

Opinia prawno-konstytucyjna dotycząca rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (druk nr 1061)

Opinia została przygotowana na zlecenie Biura Analiz Sejmowych z 6 grudnia 2016 r. Stanowi ona wyłącznie wyraz osobistych i subiektywnych poglądów naukowych autora. Jednocześnie autor nie gwarantuje podzielenia poglądów naukowych wyrażonych w niniejszej opinii przez inne podmioty, w szczególności przez organy władzy ustawodawczej i innych ekspertów.

Opinia powstała w oparciu o stan faktyczny i stan prawny na dzień jej sporządzenia.

Mając na uwadze temat opinii określony przez Zamawiającego w jej tytule oraz problematykę będącą przedmiotem projektowanych zmian legislacyjnych, w opinii zostały uwzględnione następujące zagadnienia:

1. System zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych

2. *Ratio legis* uchwalenia ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym

3. Realizacja przez ustawodawcę zasady sprawiedliwości społecznej

4. *Vacatio legis* ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym

5. Konkluzje

Ze względu na zakres kompetencji naukowych autora opinii, nie zostaną w niej uwzględnione kwestie szczegółowe, dotyczące systemu zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych, w tym ustalenia wysokości nowych świadczeń.

1. System zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych

Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz z poglądów wyrażonych w tzw. literaturze przedmiotu wynika, że tzw. służby mundurowe stanowią kategorię zbiorczą. W jej skład wchodzą formacje funkcjonariuszy o zróżnicowanej specyfice celów i zadań, struktury organizacyjnej, wymagań stawianych kandydatom do służby, uprawnień oraz obowiązków i praw, uposażenia i świadczeń pieniężnych oraz odpowiedzialności dyscyplinarnej, jak chociażby Policja, Agencja Wywiadu, Państwowa Straż Pożarna oraz Służba Więzienna.

Służby mundurowe – mimo różnic występujących między nimi – zostały łącznie objęte systemem zaopatrzenia emerytalnego w drodze 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, dalej: ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy).

„[S]ystem zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych stanowi szczególny rodzaj ustawowego «przywileju» – przynajmniej z punktu widzenia osób objętych systemem ubezpieczenia społecznego (…). Odrębności dotyczą zarówno sposobu określenia przesłanek,

których spełnienie jest konieczne dla uzyskania prawa do emerytury (…), ustalania podstawy wymiaru emerytury (...) oraz tzw. wysługi emerytalnej (…). Są to rozwiązania korzystniejsze od obowiązujących w systemie ubezpieczeniowym, a uzasadnione (…) szczególnym charakterem służby" (wyrok TK z 29 kwietnia 2008 r., sygn. P 38/06), podobne tezy w wyroku TK z 3 marca 2015 r., sygn. K 39/13).

Uprzywilejowanie funkcjonariuszy służb mundurowych, w zakresie warunków nabywania uprawnień emerytalno-rentowych i ich wysokości, znajduje uzasadnienie w Konstytucji RP, co wielokrotnie zostało potwierdzone w orzecznictwie polskiego sądu konstytucyjnego (por. np. orzeczenie z 23 września 1997 r., sygn. K 25/96; wyrok z 12 lutego 2008 r., sygn. SK 82/06).

Ustawodawca posiada szczególną swobodę w kształtowaniu zasad zabezpieczenia społecznego. Z Konstytucji RP nie wynika przy tym obowiązek ustawodawcy obejmowania kolejnych grup zawodowych preferencyjnym systemem zaopatrzenia społecznego, tworzenia przepisów na wzór oraz zapewnienia takiego samego świadczenia emerytalnego każdemu funkcjonariuszowi i każdej służbie mundurowej, bez względu na cechy i okoliczności charakteryzujące beneficjentów. Ustawodawca decyduje bowiem o kształcie regulacji prawnej, w zakresie realizacji konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, mając na uwadze określone cele polityczne i gospodarcze. *A contrario*, ustawodawca, w ramach przysługującej mu swobody regulacyjnej, może ograniczyć a nawet pozbawić określone kategorie podmiotów przywilejów, które zostały im wcześniej nadane. Takie zachowanie ustawodawcy wymaga przy tym szczególnej troski o działanie zgodnie z zasadą demokratycznego państwa prawnego, a zwłaszcza z wynikającą z niej zasadą ochrony praw nabytych. Co więcej, za dopuszczalne na gruncie obowiązującej ustawy zasadniczej można uznać nawet kompleksową likwidację wszystkich przywilejów emerytalno-rentowych funkcjonariuszy służb mundurowych.

Konkludując, ustawodawca może różnicować zasady nabywania praw emerytalnych, ustalania podstawy wymiaru emerytury oraz tzw. wysługi emerytalnej stosownie do specyfiki zawodu czy służby, w tym sprawności fizycznej, warunków pracy czy zagrożenia dla zdrowia i życia. Zasada ta dotyczy także zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych.

2. *Ratio legis* uchwalenia *ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym*

Przedłożony do opinii prawno-konstytucyjnej *projekt ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy* ma na celu wprowadzenie rozwiązań, które zapewnią w pełniejszym zakresie zniesienie przywilejów emerytalnych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa PRL.

Należy w związku z tym zadać pytanie, czy argumentacja Projektodawcy jest wystarczająca i czy spełnia wymagania określone przepisami uchwały Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu (M.P. 2016, poz. 634), a zwłaszcza art. 34 ust. 2 pkt 1): „2. Do projektu ustawy dołącza się uzasadnienie, które powinno: 1) wyjaśniać potrzebę i cel wydania ustawy".

Projektodawca zakłada, że **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. przyczyni się w większym stopniu do realizacji celu 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. poz. 145). Jak wynika z praktyki stosowania powyższej ustawy rozwiązania w niej przyjęte „nie okazały się w pełni skuteczne, gdyż cel tej ustawy nie został osiągnięty w zakładanym zakresie".

Projektodawca, poprzez propozycję nowych rozwiązań prawnych, dąży do realnego zmniejszenia świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego wszystkich funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę na rzecz totalitarnego państwa, zarówno tych pobierających emerytury policyjne, jak i policyjne renty inwalidzkie, a także renty rodzinne po tych funkcjonariuszach (*Uzasadnienie,* s. 4-5).

Rozwiązanie takie na pierwszy rzut oka może wydawać się niezrozumiałe i niezgodne ze standardami demokratycznego państwa prawnego. Niemniej – jak słusznie wskazuje Projektodawca – **„konieczne jest ograniczenie przywilejów emerytalnych i rentowych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, ponieważ nie zasługują one na ochronę prawną przede wszystkim ze względu na powszechne poczucie naruszenia w tym zakresie zasady sprawiedliwości społecznej"** (*Uzasadnienie*, s. 5).

Trzeba przy tym mieć na uwadze, że rozwiązania prawne, jakie w przedłożonym do opinii projekcie proponuje Projektodawca, nie mają charakteru represyjnego, nie ustanawiają odpowiedzialności za czyny karalne popełnione w okresie PRL, ani nie zastępują takiej odpowiedzialności, a jedynie odbierają niesłusznie przyznane przywileje (por. *Uzasadnienie,* s. 5). Za właściwie podniesioną argumentację należy uznać, iż sądy – podczas procesu wzruszania decyzji organu emerytalnego ustalających nowe wysokości policyjnych emerytur (obniżających je w wyniku dezubekizacji) – wskazywały wielokrotnie, że tzw. katalog lustracyjny z 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 (Dz. U. z 2016 r. poz. 1721, z późn. zm., tzw. „ustawa lustracyjna"), jest bardzo nieprecyzyjny, gdyż nie wskazano jednoznacznie, czy konkretna jednostka była organem bezpieczeństwa państwa. **Na problem z kwalifikacją niektórych instytucji za organy bezpieczeństwa, czyli na nieprecyzyjność tzw. katalogu lustracyjnego, wskazywał m.in. Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 14 października 2015 r.** (sygn. akt III UZP 8/15). Dlatego też Projektodawca zaproponował niejasne pojęcie „służby w organach bezpieczeństwa państwa" zastąpić pojęciem „służby na rzecz totalitarnego państwa". „Legalizacja" nowego pojęcia ma na celu wyeliminowanie sytuacji, w której na gruncie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, funkcjonowałaby nowa definicja organów bezpieczeństwa państwa, wykorzystywana wyłącznie na potrzeby tzw. ustawy dezubekizacyjnej (w tym zakresie Projektodawca przychylił się do uwag Instytutu Pamięci Narodowej). W związku z tym, w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, Projektodawca proponuje dodać obszerny art. 13 b, w którym enumeratywnie zostają wymienione służby, które przez ustawodawcę powinny zostać uznane za służbę na rzecz totalitarnego państwa.

3. Realizacja przez ustawodawcę konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej

Jak zostało wspomniane powyżej, podstawowym celem projektowanych przepisów „jest ograniczenie przywilejów emerytalnych i rentowych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, ponieważ nie zasługują one na ochronę prawną przede wszystkim ze względu na powszechne

poczucie naruszenia w tym zakresie zasady sprawiedliwości społecznej" (*Uzasadnienie,* s, 5).

Kluczowe znaczenie, nie tylko dla analizy *ratio legis,* ale przede wszystkim dla oceny konstytucyjności proponowanych rozwiązań posiada konstytucyjna zasada sprawiedliwości społecznej. Zasada sprawiedliwości społecznej została sformułowana w art. 2 Konstytucji RP: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej". Jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, „Na gruncie tego przepisu można wskazać szczególne prawo podlegające ochronie, jakim jest prawo do sprawiedliwego traktowania, jeśli zarazem jest ono odnoszone do sfery stosunków objętych gwarancjami konstytucyjnymi, choćby ogólnie ujętymi." (wyrok TK z 12 grudnia 2012 r., sygn. akt SK 26/01). Trybunał zwrócił także uwagę, że zasada sprawiedliwości społecznej nie ma jednorodnego charakteru, co wyraża się przez to, że wiążą się z nią różne wartości chronione na gruncie ustawy zasadniczej. Polski sąd konstytucyjny zaliczył do nich m.in.: równość praw, solidarność społeczną, minimum bezpieczeństwa socjalnego oraz zabezpieczenie podstawowych warunków egzystencji dla osób pozostających bez pracy nie z własnej woli (por. wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99).

W kontekście potencjalnych wątpliwości, dotyczących zgodności opiniowanych przepisów ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy mundurowych, warto przywołać następujące stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, wyrażone w wyroku z 22 czerwca 1999 r.: **„Ocena sposobu urzeczywistniania zasady sprawiedliwości społecznej w danych warunkach wymaga zachowania przez sądownictwo konstytucyjne szczególnej powściągliwości. Trybunał Konstytucyjny uznaje kwestionowane przepisy za niezgodne z Konstytucją wtedy, gdy naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej nie budzi wątpliwości".**

Przypomnieć w tym kontekście należy, że Trybunał Konstytucyjny stosując przywołaną zasadę jako wzorzec kontroli zaznaczył, że **„Stosowanie zasady sprawiedliwości wymaga uwzględnienia szerokiego zakresu swobody, jaki został pozostawiony ustawodawcy przy urzeczywistnianiu spraw socjalnych"** (wyrok TK z 22 czerwca 1999 r.). Wiąże się to z zasadą swobody regulacyjnej ustawodawcy. Ze względu na to, że stopień swobody ustawodawcy jest determinowany rodzajem materii poddanej regulacji, można w działalności

parlamentu wyróżnić materie, w zakresie których jego swoboda jest bardzo ograniczona i takie, które podlegają szerokiej swobodzie regulowania ustawodawczego. **Uniwersalną gwarancją związaną z nieprzekraczaniem wyznaczonych ram swobody regulacyjnej jest konieczność poszanowania zasady przyzwoitej legislacji, stanowiącej jeden z istotnych elementów demokratycznego państwa prawnego. W ramach tej zasady, ustawodawca jest zobowiązany do przestrzegania reguł proceduralnych, dotyczących stanowienia prawa** (por. *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2008 roku*, Warszawa 2009, s. 19-21). Przykładem wąskiej swobody regulacyjnej ustawodawcy są przede wszystkim zagadnienia związane z wolnościami, prawami i obowiązkami człowieka i obywatela, a zwłaszcza problematyka godności człowieka, wolności i praw osobistych i politycznych oraz tzw. praw represyjnych (por. np. wyrok TK z 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98 oraz wyrok TK z 11 maja 2007 r., sygn. K 2/07).

Konkludując, należy przypomnieć, że wszelkie działania ustawodawcy – także w ramach jego swobody regulacyjnej – powinny być realizowane zgodnie z wytycznymi, jakie zostały sformułowane w Preambule Konstytucji RP. Należą do nich wartości, takie jak godność, wolność, sprawiedliwość czy współdziałanie.

4. *Vacatio legis* ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalny funkcjonariuszy

Z **art. 6** opiniowanego projektu ustawy wynika, że „Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2017 r., z wyjątkiem art. 1 pkt 1 lit. a oraz pkt 4, które wchodzą w życie z dniem 1 października 2017 r".

Jak wskazał Projektodawca w *Uzasadnieniu*, zaproponowane przez niego „*vacatio legis* oraz termin wskazany w przepisach przejściowych z jednej strony dają organom odpowiedzialnym za realizację projektowanych przepisów odpowiedni czas na ich wdrożenie, z drugiej zaś strony osobom, których świadczenia zostaną obniżone, dają czas na przygotowanie się do nowej sytuacji" (Uzasadnienie, s. 33).

Projektodawca przewiduje, że w okresie 9 miesięcy (tj. od 1 stycznia do 30 września 2017 r.) będą trwały prace nad modyfikacją systemu informatycznego oraz będą ustalane nowe wysokości świadczeń i wydawane decyzje organu

emerytalnego. W tym czasie mogą także wpływać różne wnioski dotyczące emerytur, których wysokość została ustalona na podstawie art. 15b ustawy zaopatrzeniowej (np. o doliczenie lat pracy po służbie do wysługi emerytalnej).

Gdyby ustawodawca uchylił art. 13 ust. 1 pkt 1b oraz art. 15b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy 1 stycznia 2017 r., tj. w głównym terminie wejścia w życie projektowanej ustawy, nie byłoby podstawy prawnej do rozpatrywania takich spraw (dotyczących osób pełniących służbę w organach bezpieczeństwa państwa). Jak zostało wskazane w opinii, zaproponowany przez Projektodawcę art. 15c obejmuje pojęciowo nową grupę osób, czyli osoby pełniące służbę na rzecz totalitarnego państwa oraz wprowadza nowe zasady ustalania wysokości emerytur policyjnych. **Rozwiązanie dotyczące *vacatio legis*, a uwzględniające „okres dostosowawczy" jest niewątpliwie racjonalne.**

Zaproponowane przez Projektodawcę *vacatio legis* oraz termin wskazany w przepisach przejściowych prowokują sformułowanie dwóch wątpliwości dotyczących możliwości realizacji proponowanych terminów. Pierwsza wątpliwość dotyczy terminu wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym 1 stycznia 2017r. Pierwsze czytanie opiniowanego projektu ustawy rozpoczęło się 2 grudnia 2016 r. podczas 31. posiedzenia Sejmu. Marszałek Sejmu przeniósł na następne posiedzenie głosowanie nad wnioskiem o odrzucenie projektu ustawy w pierwszym czytaniu, w związku z czym pierwsze czytanie projektu ustawy nie zostało dokończone. Kolejne (ostatnie w tym roku kalendarzowym) posiedzenie Sejmu odbędzie się w dniach 13-16 grudnia 2016 r. Biorąc pod uwagę czas potrzebny na procedowanie nad ustawą przez Senat (art. 121 Konstytucji) i konstytucyjny termin na podpisanie ustawy przez Prezydenta RP (art. 122 Konstytucji RP), termin 1 stycznia 2017 r. wydaje się mało realny, chociaż nie niemożliwy do zrealizowania. Druga wątpliwość dotyczy natomiast dziewięciomiesięcznego okresu na przeprowadzenie modyfikacji systemu informatycznego oraz następujące po nim wydawanie decyzji ustalających nową wysokość świadczeń dla kilkudziesięciu tysięcy osób przez pracowników jednostki obsługującej organ emerytalny. W ocenie Projektodawcy, zaproponowany termin jest „terminem bardzo krótkim". Biorąc pod uwagę ilość i stopień skomplikowania spraw wyrazić należy wątpliwość, czy przewidziany przez ustawodawcę termin w przepisach przejściowych nie jest *de iure* i *de facto* zbyt krótki (tzn. „zbyt optymistyczny").

Jakkolwiek **przesunięcie w czasie wejścia w życie art. 1 pkt 1 lit. a oraz pkt 4 projektu ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy ocenić należy pozytywnie – z uwagą poczynioną powyżej, a dotyczącą kalendarza posiedzeń Sejmu – odnotować należy podnoszoną w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i przez przedstawicieli doktryny kwestię odpowiedniości *vacatio legis*, zwłaszcza w odniesieniu do proponowanej daty 1 stycznia 2017 r.** Z zawartej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego wynika bowiem konieczność stosowania odpowiedniego terminu wejścia w życie ustawy, tak by jej adresaci mogli w należyty sposób przygotować się do jej wymogów i nie byli zaskakiwani przez nowe uregulowania prawne. *Vacatio legis* służy też i samemu ustawodawcy, który ma możliwość eliminacji ewentualnych błędów w ustawie, czy sprzeczności w systemie prawa (tak np. TK w wyroku z 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03).

Istotne znaczenie przy dekodowaniu zasady *vacatio legis* w konkretnym przypadku posiada **pojęcie „odpowiedniości", które należy rozpatrywać w związku z możliwością pokierowania przez adresatów norm prawnych – po ogłoszeniu nowych przepisów – swoimi sprawami w sposób uwzględniający treść nowej regulacji**. Wymóg zachowania *vacatio legis* należy bowiem odnosić nie tylko do ochrony adresata normy prawnej przed pogorszeniem jego sytuacji, lecz także do możliwości zapoznania się z nowym prawem i możliwości adaptacyjnych (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 stycznia 2010 r., sygn. Kp 6/09). Należy przy tym zwrócić uwagę, iż standardy demokratycznego państwa prawnego wymagają, aby odpowiedni okres *vacatio legis* połączyć z funkcją danej ustawy w systemie prawa, z jej charakterem i rodzajem relacji społecznych, które ona reguluje.

Mając powyższe na uwadze, nie kwestionuję konstytucyjności proponowanych przez Projektodawcę rozwiązań polegających na wejściu w życie ustawy 1 stycznia 2017 r. Poddaję jednak pod rozwagę Ustawodawcy kwestię „odpowiedniości" i „realności".

5. Konkluzje

1. Służby mundurowe stanowią kategorię zbiorczą, w skład której wchodzą formacje funkcjonariuszy o zróżnicowanej specyfice celów i zadań, struktury

organizacyjnej, wymagań stawianych kandydatom do służby, uprawnień oraz obowiązków i praw, uposażenia i świadczeń pieniężnych oraz odpowiedzialności dyscyplinarnej.

2. „[S]ystem zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych stanowi szczególny rodzaj ustawowego «przywileju» – przynajmniej z punktu widzenia osób objętych systemem ubezpieczenia społecznego” (TK).

3. Ustawodawca może różnicować zasady nabywania praw emerytalnych, ustalania podstawy wymiaru emerytury oraz tzw. wysługi emerytalnej stosownie do specyfiki zawodu czy służby, w tym sprawności fizycznej, warunków pracy czy zagrożenia dla zdrowia i życia.

4. Opiniowany *projekt ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy* ma na celu wprowadzenie rozwiązań, które zapewnią w pełniejszym zakresie zniesienie przywilejów emerytalnych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa PRL.

5. Projektodawca, poprzez propozycję nowych rozwiązań prawnych, dąży do realnego zmniejszenia świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego wszystkich funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę na rzecz totalitarnego państwa. „[K]onieczne jest ograniczenie przywilejów emerytalnych i rentowych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, ponieważ nie zasługują one na ochronę prawną przede wszystkim ze względu na powszechne poczucie naruszenia w tym zakresie zasady sprawiedliwości społecznej” (*Uzasadnienie*, s. 5).

6. Kluczowe znaczenie, nie tylko dla analizy *ratio legis,* ale przede wszystkim dla oceny konstytucyjności proponowanych rozwiązań posiada konstytucyjna zasada sprawiedliwości społecznej.

7. Zaproponowane przez Projektodawcę *vacatio legis* oraz termin wskazany w przepisach przejściowych (9 miesięcy) z jednej strony dają organom odpowiedzialnym za realizację projektowanych przepisów odpowiedni czas na ich wdrożenie, z drugiej zaś strony osobom, których świadczenia zostaną obniżone, dają czas na przygotowanie się do nowej sytuacji.

8. Ustawodawca – biorąc pod uwagę kalendarz prac legislacyjnych – powinien rozważyć kwestię „odpowiedniości” i „realności” zaproponowanych przez Projektodawcę terminów wejścia w życie ustawy, tj. 1 stycznia 2017 r. oraz 1 października 2017 r. (art. 1 pkt 1 lit. a oraz pkt 4 projektowanej ustawy).