

Marcin Dąbrowski¹

**Odpowiedzialność funkcjonariuszy Policji i innych
współczesnych formacji za pełnienie służby w organach
bezpieczeństwa PRL – aspekty konstytucyjne²**

Słowa kluczowe: zasada zaufania państwa do obywatela, emerytura, renta, funkcjonariusz, konstytucja, organy bezpieczeństwa, państwo demokratyczne, totalitaryzm

Keywords: the principle of the State's placing trust in citizens, pension, rent, an officer, a constitution, security service, the state of democracy, totalitarianism.

Streszczenie

W opracowaniu przedstawiono problem zabezpieczenia społecznego oraz zagadnienie nowelizacji przepisów, które regulują wysokość emerytur i rent funkcjonariuszy komunistycznych służb bezpieczeństwa, którzy pełnili służbę w Polsce po 1990 r. Nowelizacja ustaw emerytalnych poważnie obniżyła świadczenia przysługujące wskazanym powyżej funkcjonariuszom. W pierwszej kolejności autor artykułu krytykuje ustawową definicję (zakreślenie czasowych granic) systemu totalitarnego, który miał miejsce po zakończeniu II wojny światowej. Z przepisów ustawy błędnie wynika, że totalitaryzm w Polsce skończył się w 1990 r., tymczasem historycy w zdecydowanej większości wskazują jako datę graniczną 1956 r. W drugiej części opracowania autor przedstawi i uzasadnia stanowisko, że ustawowe zmiany w systemie emerytalnym w poważnym zakresie naruszają przepisy Konstytucji RP z 1997 r. Nowe, obecnie obowiązujące przepisy są nie-

¹ Autor jest adiunktem w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie. E-mail: m_dabrowski@wp.eu.

² Artykuł jest zmodyfikowaną wersją referatu przygotowanego na XVI Seminarium Badaczy Prawa Konstytucyjnego *Odpowiedzialność w prawie konstytucyjnym*, które miało miejsce 27–29 września 2017 r. w Supraślu.

sprawiedliwe, demoralizujące i dyskryminują osoby, które legalnie wykonywały swoje obowiązki służbowe po 1990 r.

Summary

Liability of Police Officers and Other Contemporary Formations for Participation in the Secret Service of the Polish People's Republic – Constitutional Aspects

The article concerns on a problem of social security and analyzes issue of the change of provisions which regulate pensions of officers of communistic security services, who served their duties after the communistic system collapsed in the Republic of Poland (after the year 1990). The amendment of statutory law has seriously reduced the amount of pensions of indicated above officers. Firstly the author of the essay criticizes the statutory definition (temporal limits) of the totalitarianism, which took place in Poland after the Second World War. It is found that provisions wrongly indicates that communistic totalitarianism ended in 1990, while historians officially claim that it had taken place in 1956. In the second part of the article the author argues that statutory changes seriously violate the provisions of the Constitution of the Republic of Poland of 1997. New, actually binding provisions are unfair, demoralizing and discriminate persons who legally preformed duties in security formations after the year 1990.



I.

System zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych został skonstruowany na innych zasadach niż system zabezpieczenia społecznego³ przeznaczony dla pracowników cywilnych. Należy zgodzić się z opinią,

³ Zgodnie z powszechnie zaakceptowaną definicją zabezpieczenie społeczne jest to przysługujące każdemu członkowi społeczeństwa prawo żądania od władz publicznych zaspokojenia potrzeb w trudnych sytuacjach życiowych (M. Zieleniecki, *Prawo do zabezpieczenia społecznego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, t. XIII, s. 579; T. Zieliński, *Ubezpieczenia społeczne pracowników. Zarys systemu prawnego – część ogólna*, Warszawa-Kraków 1994, s. 18. Z kolei TK zdefiniował ten system jako ogół urzędzeń i świadczeń służących zaspokajaniu usprawiedliwionych potrzeb obywateli, którzy utracili zdolność do pracy bądź doznali ograniczenia tej

że ustawodawca przewidział dla funkcjonariuszy mundurowych uprzywilejowane warunki uzyskiwania emerytur, rent i innych tego typu świadczeń⁴. Preferencje przejawiają się przede wszystkim w dwóch elementach – po pierwsze – funkcjonariusz uzyskuje prawo do emerytury znacznie wcześniej niż pracownik cywilny oraz po drugie – w istnieniu korzystniejszych przeliczników za rok pracy. Uzasadnione to było i jest rodzajem wykonywanych obowiązków, ryzykiem i psychofizycznymi obciążeniami związanymi ze świadczoną pracą. Wskazuje się, że owe uprzywilejowanie znajduje uzasadnienie w postanowieniach Konstytucji RP⁵.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest ocena konstytucyjności regulacji prawnych odnoszących się do rent i emerytur funkcjonariuszy, którzy rozpoczęli pracę w organach bezpieczeństwa PRL, zostali pozytywnie zweryfikowani przez tzw. Komisje Kwalifikacyjne, kontynuowali służbę po 1990 r. i uzyskali prawo do świadczeń emerytalnych w Rzeczypospolitej Polskiej. Wyprzedzając rozważania przedstawione w dalszej części niniejszego artykułu uznaję, że przedstawione wyżej rozwiązania wynikające z ustawy emerytalnej są rażąco niesprawiedliwe, krzywdzące i naruszają postanowienia Konstytucji RP. Poza zakresem badań pozostawiam natomiast rozwiązania ustawowe odnoszące się do osób, które zakończyły służbę przed 1990 r. oraz regulacje odnoszące się do świadczeń przysługujących rodzinom zmarłych funkcjonariuszy. Ich treść budzi moje poważnie wątpliwości co do zgodności z przepisami ustawy zasadniczej, jednakże nie mieszczą się one w temacie niniejszego opracowania, wymagają przeprowadzenia oddzielnych badań i analiz.

16 grudnia 2016 r. Sejm uchwalił⁶ nowelizację ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrzne-

zdolności, albo zostali obciążeni nadmiernymi kosztami utrzymania rodziny (por. orzeczenie TK z 19 listopada 1996 r., K 7/95, OTK ZU 6/1996, poz. 49).

⁴ Por. np. wyroki TK z: 29 kwietnia 2008 r., P 38/06, OTK ZU 3A/2008, poz. 46; 3 marca 2015 r., K 39/13, OTK ZU 3a/2015, poz. 27.

⁵ Por. np. orzeczenie TK z 23 września 1997 r., K 25/96, OTK ZU 3–4/1997, poz. 36 i wyrok TK z 12 lutego 2008 r., SK 82/06, OTK ZU 1A/2008, poz. 3.

⁶ Ustawa z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. poz. 2270) – dalej: ustawa zmieniająca lub ustawa nowelizująca.

go, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin⁷. Ustanowione zmiany stanowią dalszy ciąg procesu dekomunizacji (dezubekizacji), który obecnie w głównej mierze polega na obniżaniu świadczeń emerytalnym funkcjonariuszom, którzy pełnili służbę przed 1990 r.⁸ i po tym roku znaleźli zatrudnienie w organach bezpieczeństwa RP.

Istota zmian systemu emerytalnego i rentowego funkcjonariuszy⁹ sprowadziła się do kilku zagadnień. Po pierwsze obniżono współczynnik oblicza-

⁷ Ustawa z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (t.j. Dz.U. 2016, poz. 708 ze zm.) – dalej: UZEF.

⁸ Pierwszym aktem normatywnym rozpoczynającym ten proces była ustawa z 23 stycznia 2009 r. (Dz.U. Nr 24, poz. 145). Do wejścia w życie zmian funkcjonariuszowi przysługiwało prawo do 40% podstawy emerytury po 15 latach służby, oraz 2,6% podstawy wymiaru świadczenia za każdy następny rok służby (por. art. 15 UZEF). Po 1 stycznia 2010 r. funkcjonariuszowi przysługiwało 0,7% podstawy wymiaru świadczenia za każdy przepracowany rok służby w latach 1944–1990 w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów (t.j. Dz.U. 2013, Nr 1388 ze zm.) – por. art. 15b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym. Szerzej na ten temat: M. Dąbrowski, *Europejskie standardy dotyczące rozliczenia z systemami totalitarnymi a polskie rozwiązania prawne związane z uprawnieniami emerytalnymi funkcjonariuszy byłych służb bezpieczeństwa*, [w:] *Uniwersalny i regionalny wymiar ochrony praw człowieka. Nowe wyzwania – nowe rozwiązania*, red. J. Jaskiernia, t. 2, Toruń 2014, s. 737 i n.; R. Leśkiewicz, R. Soszyńska, *Proces odbierania przywilejów emerytalnych komunistycznych służb specjalnych w wolnej Polsce i jego wpływ na bezpieczeństwo wewnętrzne*, [w:] *Wybrane aspekty bezpieczeństwa w zakresie działalności podmiotów Unii Europejskiej*, red. P. Niwiński, J. Leska-Ślęzak, B. Woźniak-Krawczyk, Gdańsk 2015, s. 231 i n.; S. Pikulski, M. Dąbrowski, *Nierówność stosowania prawa wobec ubezpieczonych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa*, [w:] *Europejski system ochrony praw człowieka. Aksjologia – instytucje – efektywność*, red. J. Jaskiernia, Toruń 2015 s. 435 i n.

⁹ Funkcjonariuszem w świetle treści UZEF jest osoba, która odbywała służbę na rzecz totalitarnego państwa od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w wymienionych w art. 13b ustawy emerytalnej cywilnych i wojskowych formacjach i instytucjach w szczególności w: Resorcie Bezpieczeństwa Publicznego Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego, Ministerstwie Bezpieczeństwa Publicznego, Komitecie do Spraw Bezpieczeństwa Publicznego, Akademii Spraw Wewnętrznych. Dla prawodawcy nie ma znaczenie zakres wykonywanych obowiązków

nia emerytury za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa PRL w latach 1944–1990 z 0,7% do 0,0% podstawy wymiaru świadczenia. Praca w służbach po 1990 r. nadal przeliczana jest według współczynnika 2,6% (art. 15c ust. 1 pkt 1 i 2 UZEF), jednakże wysokość emerytury nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z FUS (art. 15 ust. 3 UZEF). Innymi słowy funkcjonariusz, który pełnił służbę przed 1990 r. nie otrzyma za ten okres świadczenia. Natomiast emerytura wypracowana po 1990 r. zostanie obniżona do średniej krajowej emerytury z FUS niezależnie od zajmowanego stanowiska, pełnionej funkcji i wysługi lat.

Podobnie rzecz się ma z rentami inwalidzkimi. W przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa przed 1990 r., rentę inwalidzką zmniejsza się o 10% podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa (art. 24a ust. 1 UZEF). Zgodnie z treścią art. 22 ustawy emerytalnej, renta inwalidzka wynosi dla inwalidów zaliczonych do: I grupy – 80%, II grupy – 70%, III grupy – 40% podstawy wymiaru świadczenia. Innymi słowy renta funkcjonariusza zaliczonego do I grupy wynosić będzie 0% podstawy wymiaru świadczenia, jeżeli przed 1990 r. przepracował 8 lat w organach bezpieczeństwa PRL i odpowiednio dla funkcjonariusza zaliczonego do II grupy – 7 lat, natomiast dla III grupy – 4 lata. Równocześnie niezależnie od okresu pełnienia służby przed 1990 r. renta funkcjonariusza nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej renty z tytułu niezdolności do pracy wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z FUS (art. 22a ust. 3 UZEF).

Prawodawca ustanowił kilka sytuacji, które umożliwiają odstąpienie od zastosowania wobec funkcjonariusza ww. mechanizmów i wyłączenie go spod reżimu ograniczającego wysokość świadczeń. Minister właściwy do spraw wewnętrznych, w drodze decyzji, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, może wyłączyć stosowanie art. 15c i art. 22a w stosunku do osób pełniących służbę w organach bezpieczeństwa PRL z uwagi na krótkotrwałą służbę przed 31 lipca 1990 r. oraz rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków po 12 września 1989 r., w szczególności z narażeniem zdrowia i życia (art. 8a UZEF). Po-

i zadań, przebieg służby i rzeczywista rola funkcjonariusza w zwalczaniu wolnościowych dążeń narodu polskiego.

nadto, przepisów ograniczających wysokość świadczeń nie stosuje się wobec osób, które udowodnią, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, podjęły współpracę i czynnie wspierały osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego (art. 15c ust. 5 i art. 22a ust. 5 UZEF).

Kolejnym bardzo istotnym faktem związanym z wprowadzeniem zmian jest to, że wyżej przedstawione przepisy obejmują również funkcjonariuszy, którzy obecnie jeszcze pełnią służbę i pełnili ją począwszy od 1990 r. przez 27 lat, jeżeli rozpoczęli oni swoją pracę w organach bezpieczeństwa PRL. Wypracowane przez te osoby świadczenie nie będzie mogło być wyższe od średniej emerytury/renty wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z FUS – niezależnie od długości i przebiegu służby.

Ustawa nowelizująca i wprowadzone przez nią zmiany wywołały falę krytyki. Poważne zastrzeżenia przedstawił m.in. Rzecznik Praw Obywatelskich¹⁰, Sąd Najwyższy¹¹ i całe grono przedstawicieli nauki i praktyki prawa¹².

¹⁰ Por. stanowisko RPO: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-wypracowuje-stanowisko-w-sprawie-drugiej-ustawy-dezubekizacyjnej%E2%80%9D> (14.09.2017).

¹¹ Por. Uwagi SN do 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 z 9 grudnia 2016 r., <http://www.zzwp.pl/uploads/media/loga/aktualno%C5%9Bci/aktualno%C5%9Bci16/sn16021.pdf> (14.09.2017).

¹² Por. np.: M. Bidziński, *Opinia prawna*, Warszawa 2017 r. *passim*, <http://www.zzwp.pl/uploads/media/loga/aktualno%C5%9Bci/aktualno%C5%9Bci16/sn16021.pdf> (14.09.2017); M. Chmaj, *Opinia prawna*, Warszawa 2017, *passim*, <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12287556/katalog/12366417#12366417> (8.09.2017); S. Grabowska, *Opinia prawna dotycząca bezpośredniego stosowania Konstytucji RP przez sądy powszechne*, Warszawa 2017, *passim*; K. Matlak, *Opinia sporządzona na zlecenie Zarządu Głównego Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów w Warszawie*, Szczecin 2016 r., *passim*; <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12287556/katalog/12366417#12366417> (8.09.2017); K. Przyborowska, *Opinia prawna sporządzona na zlecenie Federacji Stowarzyszeń Służb Mundurowych RP*, Warszawa 2017, *passim*, <http://www.zzwp.pl/uploads/media/loga/aktualno%C5%9Bci/aktualno%C5%9Bci16/sn16021.pdf> (14.09.2017); A. Rakowska-Trela, *Opinia prawna*, Łódź 2017, *passim*, <http://www.zzwp.pl/uploads/media/loga/aktualno%C5%9Bci/aktualno%C5%9Bci16/sn16021.pdf> (14.09.2017); *Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do rządowego projektu ustawy (druk sejmowy 1061)*, Warszawa 2016 r., *passim*, <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12287556/katalog/12366417#12366417> (8.09.2017).

II.

Pierwszym wynikającym z nowelizacji zagadnieniem, które budzi bardzo poważne wątpliwości jest ustawowe wyznaczenie granic czasowych totalitaryzmu. W zmienionej ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy prawodawca posługuje się sformułowaniem „pełnienie służby na rzecz totalitarnego państwa” (np. art. 13 ust. 1 pkt 1c, art. 13a ust. 1, 4 pkt 2, art. 13b, 15c ust. 1, 2, 6, art. 22a ust. 1 i 2, art. 24a ust. 1 UZEF). Natomiast art. 13b ust. 1 precyzuje, że służbą na rzecz totalitarnego państwa jest służba od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w wymienionych w tym przepisie formacjach i instytucjach. Rozwiązanie to budzi historyczne i prawne zastrzeżenia.

Z ustawy emerytalnej wynika, że totalitaryzm w Polsce zakończył się 31 lipca 1990 r.¹³ Tymczasem powszechnie przyjmuje się, że stalinizm (komunizm) w swojej totalitarnej formie istniał do 1956 r. Ten rok wskazywany jest przez historyków jako graniczny – rozdzielający okres ustroju totalitarnego od jego łagodniejszej wersji autorytaryzmu¹⁴. Na początku lat 50. XX w. stalinizm w swojej najostrzejszej formule ulega dekompozycji. Istotną datą jest 5 marca 1953 r., kiedy to zmarł Józef Stalin, co nadało dynamiki procesowi łagodzenia ustroju totalitarnego¹⁵. „Śmierć Stalina nie doprowadziła do rozkładu systemu stalinowskiego. Pozbawiła go głównie składnika psychologicz-

¹³ Jest to data rozwiązania Służby Bezpieczeństwa i utworzenia UOP.

¹⁴ Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie prezentuje podobne stanowisko. Co prawda nie wskazuje on 1956 r. jako daty granicznej, jednakże jednoznacznie podnosi, że w latach 1944–1990 mieliśmy do czynienia z różnymi reżimami. W wyroku z 11 maja 2007 r. (K2/07, OTKZU 5A/2007, poz. 48) wskazał, że „działalność organów bezpieczeństwa państwa komunistycznego w latach 1944–1989 miała przede wszystkim na celu zagwarantowanie, że władza państwowa będzie sprawowana przez aparat partii komunistycznej w sposób monopolistyczny, oraz trzeba mieć na uwadze, że metody osiągnięcia tego celu to totalitarna, bądź w późniejszym okresie co najmniej autorytarna, forma sprawowania tej władzy”.

¹⁵ Szerzej na ten temat: N. Davies, *Boże igrzysko. Historia Polski*, t. II, Kraków 1999, s. 628–629; H. Izdebski, *Totalitaryzm i terminy pokrewne w naukach społecznych oraz w polskim języku prawnym i prawniczym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2016, nr 3778, *passim*; D. Jarosz, *Stalinizm w Polsce*, [w:] *Polski wiek XX*, red. K. Persak, P. Machcewicz, Warszawa 2010, s. 107 i n.; W. Pronobis, *Polska i świat w XX wieku*, Warszawa 1996, s. 409 i n.; M. Tyrchan, *Badania porównawcze nad totalitaryzmem nazistowskim i stalinowskim w historiografii zachodniej. Uwagi w związku z książką „Stalinizm i nazizm. Porównanie dyktatur”*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2016, z. 1, s. 273 i n. oraz cyt. tam. lit.

nego – osobistego strachu...”¹⁶. W 1956 r. miało miejsce szereg zdarzeń, które świadczą o liberalizacji stosunków społecznych i politycznych. W tym roku zmarł Bolesław Bierut, nastąpił szereg strajków m.in. w Poznaniu, uwolniono kardynała Stefana Wyszyńskiego, ogłoszono amnestię w stosunku do żołnierzy AK, do władzy powraca Władysław Gomułka. Od tego czasu dekompozycja reżimu komunistycznego w Polsce miała postępujący charakter. W latach 80. w ustroju i w prawie pojawiają się elementy i instytucje świadczące o jego stopniowej demokratyzacji. Formalne przekształcenie ustroju socjalistycznego w demokrację, a PRL w Rzeczpospolitą Polską miało miejsce 31 grudnia 1989 r., tj. w momencie wejścia w życie ustawy z 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji PRL¹⁷. Podsumowując, wynikające z treści ustawy emerytalnej twierdzenie, że totalitaryzm w Polsce skończył się 31 lipca 1990 r. jest ahisteryczne, kontrfaktyczne i nie znajduje potwierdzenia w nauce i w rzeczywistości. Oznacza to, że ustawowe rozumienie terminu „służba na rzecz totalitarnego państwa” odnoszące się do lat 1944–1990 jest zdecydowanie zbyt szerokie. W tej płaszczyźnie bardzo trafne wydają się stwierdzenia zawarte w rezolucji Parlamentu Europejskiego z 2 kwietnia 2009 r., że „nie jest możliwa w pełni obiektywna interpretacja faktów historycznych” i że „żaden organ polityczny czy partia polityczna nie mają monopolu na interpretację historii”¹⁸.

Niezależnie od analizy historycznej należy wskazać, że ustawa w płaszczyźnie „pełnienia funkcji na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 22 lipca 1944 do 31 lipca 1990 r. budzi bardzo poważne wątpliwości prawnej natury. Z dyspozycji przytoczonych wyżej artykułów, w szczególności art. 13b ust. 1 UZEF wynika, że totalitaryzm w Polsce zakończył się 31 lipca 1990 r. Regulacja taka jest niedopuszczalna w świetle postanowień Konstytucji z 1952 r. Od 31 grudnia 1989 r. art. 1 tego aktu normatywnego brzmiał „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”¹⁹. Jeżeli akt normatywny o najwyższej mocy prawnej stanowił, że Polska od 31 grudnia 1989 r. jest demokratycznym państwem – to przepis ustawy nie może stwierdzać, że Polska w okre-

¹⁶ Z. Brzeziński, *Jedność czy konflikty*, Londyn 1964, s. 131.

¹⁷ Dz.U. 1989, Nr 75, poz. 444 ze zm.

¹⁸ Dz.U. UE C 2010, nr 3.

¹⁹ Por. art. 1 pkt 4 ustawy z 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 75, poz. 444 ze zm.).

sie od tego dnia do 31 lipca 1990 r. była państwem totalitarnym. Podsumowując, art. 13b ust. 1 w zakresie w jakim odnosi się do okresu od 31 grudnia 1989 r. do 31 lipca 1990 r. jest niezgodny z art. 1 Konstytucji z 1952 r. w zw. z art. 5 ustawy z 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej²⁰.

III.

Nowelizacja przepisów emerytalno-rentowych budzi jeszcze szereg innych zastrzeżeń natury konstytucyjnej. Pierwszym przepisem, który został naruszony przez prawodawcę jest art. 2 Konstytucji RP z 1997 r. Wprowadzone zmiany naruszyły szereg zakodowanych w nim zasad ustrojowych, w szczególności sprawiedliwości społecznej, ochrony praw słusznie nabytych, zasady zaufania do państwa i stanowionego prawa oraz zasady zaufania państwa do obywatela (sic!).

Zasada sprawiedliwości społecznej wynika z treści art. 2 Konstytucji RP: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. „Na gruncie tego przepisu można wskazać [...] prawo do sprawiedliwego traktowania, jeśli zarazem jest ono odnoszone do sfery stosunków objętych gwarancjami konstytucyjnymi, choćby ogólnie ujętymi”²¹. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że w skład tej zasady wchodzi w szczególności: równość praw, solidarność społeczna, minimum bezpieczeństwa socjalnego oraz zabezpieczenie podstawowych warunków egzystencji dla osób pozostających bez pracy nie z własnej woli²². Sprawiedliwość społeczna oznacza przyznanie człowiekowi tego, to co z tytułu jego pracy słusznie mu się należy²³. W kontekście wskazanych regulacji konstytucyjnych oznacza to, że państwo zobowiązane jest do zapewnienia jednostce świadczeń, w szczególności emerytalnych i rentowych, w zamian

²⁰ Przepis ten stanowił, że ustawa zmieniająca Konstytucję PRL wchodzi w życie z dniem ogłoszenia. Dziennik Ustaw został opublikowany 31 grudnia 1989 r.

²¹ Wyrok TK z 12 grudnia 2012 r., sygn. akt SK 26/01, OTK ZU 8/2001, poz. 258.

²² Wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99, OTK ZU 5/1999, poz. 100.

²³ *Uniwersalny słownik języka polskiego*, red. S. Dubisz, t. III, Warszawa 2003, s. 1349. Szerzej na ten temat: P. Wróbel, *Postulat sprawiedliwości społecznej a idea sprawiedliwości*, „Studia Socialia Cracoviensia” 2013, nr 1 (8), s. 143 i n.

za to, że jednostka świadczyła pracę i ponosiła związane z tym ciężary publicznoprawne. Równocześnie państwo zobowiązane jest stworzyć taki system, w którym wysokość świadczeń będzie odpowiadała nakładowi i ciężarowi pracy, jej znaczeniu i ryzykom związanym z jej świadczeniem.

Naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej przez przepisy UZEF sprowadza się do kilku elementów. Po pierwsze praca w służbach PRL, określonych w art. 13b ustawy emerytalnej została potraktowana jakby w ogóle nie była świadczona i nie przysługują w zamian za nią żadne świadczenia. Emerytura wynosi 0% podstawy wymiaru świadczenia za każdy rok służby „na rzecz totalitarnego państwa”. Dla ustawodawcy nie ma i nie miało całkowicie znaczenia, jakie funkcje i zadania wykonywał funkcjonariusz, czy jego działania były nielegalne, bezprawne, niegodziwe itp. W powyższej kwestii bez znaczenia był również fakt pozytywnego zweryfikowania funkcjonariuszy. Wojewódzkie Komisje Kwalifikacyjne wydawały pozytywną opinię o pracowniku aparatu bezpieczeństwa PRL w razie stwierdzenia, że odpowiada on wymogom przewidzianym dla funkcjonariusza danej służby lub pracownika Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, określonych w ustawie oraz powzięcia przekonania, że posiada on kwalifikacje moralne do pełnienia służby zwłaszcza, że: w toku dotychczasowej służby nie dopuścił się naruszenia prawa, wykonywał swoje obowiązki służbowe w sposób nie naruszający praw i godności innych osób oraz nie wykorzystywał stanowiska służbowego do celów pozasłużbowych. Podkreślić należy, że zaświadczenia komisji weryfikacyjnych są dokumentami urzędowymi, które stanowią dowód na okoliczności, które w nich zostały zaświadczone (art. 244 k.p.c.²⁴).

Rażąco niesprawiedliwa jest również treść art. 15c ust. 3 i art. 24a ust. 3 UZEF. Z przepisów tych wynika, że świadczenie emerytalne (rentowe) funkcjonariusza, który przed i po 1990 r. pełnił służbę w organach bezpieczeństwa i ochrony państwa nie może być wyższe niż średnia emerytura (renta) przyznawana z FUS. Oznacza to, że wysokość emerytury jest w zasadniczej mierze niezależna od liczby lat przepracowanych w formacjach mundurowych RP, jeżeli funkcjonariusz choćby tydzień przepracował w służbach bezpieczeństwa PRL. Natomiast wysokość renty jest niezależna od stopnia nie-

²⁴ Ustawa z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. 2016, poz. 1822 ze zm.).

pełnosprawności. W praktyce bardzo często dochodzi do stosowania ww. przepisów w stosunku do osób, które przepracowały w wolnej Polsce po 15 i więcej lat. Demoralizujące i niesprawiedliwe jest to, że funkcjonariusz, który po 1990 r. przepracował tyle samo lat co inna osoba otrzyma znacznie niższe świadczenie tylko dlatego, że przed tym rokiem pracował w aparacie bezpieczeństwa PRL.

Znowelizowane postanowienia ustawy emerytalnej naruszają również zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasada ta sprowadza się do nakazu dotrzymania zobowiązań złożonych obywatelom przez państwo i zakazu jednostronnej zmiany regulacji prawnych, które określają status jednostki i przyznają jej określone świadczenia. Obowiązek stworzenia systemu zabezpieczenia społecznego wynika ze swoistej umowy zawartej pomiędzy społeczeństwem a państwem. Na jej mocy obywatele zobowiązują się do pracy i odprowadzania ciężarów publicznych w postaci podatków, składek na ubezpieczenia społeczne, natomiast państwo zobowiązuje się do zapewnienia im środków do życia w sytuacji gdy z powodu wieku, utarty sił bądź choroby nie będą w stanie dalej pracować i zarabiać na swoje utrzymanie. Ogólne obowiązki państwa w powyższej materii wynikają z treści art. 67 Konstytucji RP, szczegółowe natomiast z ustaw emerytalnych w tym UZEF. Przedmiotowy kontrakt jest o tyle specyficzny, że jest on adhezyjny i jednostka nie ma możliwości nieprzystąpienia do niego i negocjowania treści. Równocześnie państwo nie może jednostronnie wycofać się ze swoich zobowiązań. Świadczyłyby to o pogwałceniu tego szczególnego kontraktu i prowadzi to do naruszenia konstytucyjnej klauzuli zaufania. Z dotychczasowych przepisów emerytalnych wynikało, że funkcjonariusze Milicji, Policji, UOP, ABW itp., za każdy rok przepracowanej służby uzyskiwali prawo do emerytury w wysokości 2,6% podstawy świadczenia, a w przypadku utraty zdrowia w związku z pełnioną służbą do renty. Prawodawca zmieniając ustawę o zabezpieczeniu emerytalnym funkcjonariuszy jednostronnie, arbitralnie wycofał się ze swoich zobowiązań wobec licznej grupy funkcjonariuszy i rażąco obniżył wysokość przysługujących im świadczeń. Ich emerytura nie jest już zależna od liczby lat służby, natomiast renta nie jest zależna od stopnia niepełnosprawności. Zasada zaufania chroni obywateli w szczególności w sferach, gdzie państwo może jednostronnie kształtować ich uprawnienia. Ogranicza ona swobodę prawodawcy w przedmiocie ustanawiania regulacji pogorszających status jednost-

ki i gwarantuje bezpieczeństwo prawne obywateli. W świetle przepisów obowiązujących do czasu wejścia w życie ustawy zmieniającej funkcjonariusze mieli uzasadnione prawo oczekiwania, że po zakończeniu służby w niepodległej Polsce będą otrzymywać świadczenia na zasadach określonych w ówczesnie obowiązujących przepisach²⁵.

Tymczasem ustawodawca zmienił te zasady na ich niekorzyść. Państwo w ten sposób naruszyło zasadę lojalności wobec wszystkich funkcjonariuszy, którzy służyli w organach bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej. System emerytalny stał się dla nich pułapką, której istnienia nie musieli i nie mogli przewidzieć. Zaufanie utracili przede wszystkim funkcjonariusze, którzy rzetelnie służyli Rzeczypospolitej po 1990 r. Państwo polskie najpierw dokonało oceny przebiegu ich służby na rzecz PRL i ich moralności, następnie dokonało sprawdzenia ich przydatności do służby w RP i dopuściło do tej służby, by w końcu stwierdzić, że nie zasługują na emerytury i renty przewidziane dla funkcjonariuszy mundurowych. Jest to szczególnie niebezpieczna sytuacja bo w służbie nadal pozostają takie osoby. Ponadto żaden z funkcjonariuszy obecnie służących w formacjach mundurowych nie może być pewny, że za jakiś czas, stosownie do bieżącej koniunktury politycznej, nie zostanie mu odebrany szczególny status emerytalny przewidziany w UZEF.

Kolejną konstytucyjną regułą wynikającą z art. 2 Konstytucji RP i naruszoną przez znowelizowane przepisy emerytalne jest zasada ochrony prawa słusznie nabytych²⁶. Jej istota sprowadza się do tego, że państwo nie może arbitralnie, bez uzasadnienia pozbawiać lub ograniczać uprawnień, które obywatele już posiadają. Szczególną ochroną objęte są prawa majątkowe, w tym przede wszystkim z zakresu zabezpieczenia społecznego²⁷. Należy wskazać, że ustawodawca pozbawił wszystkich funkcjonariuszy prawa do emerytury za okres służby przed 1990 r., gdyż przelicznik za każdy prze-

²⁵ Por. Wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU 5/2000, poz. 138.

²⁶ Podobnie: M. Chmaj, *op.cit.*, s. 11–12; S. Grabowska, *op.cit.*, s. 6; Zbliżone stanowisko zaprezentował również SN w swoich *Uwagach do rządowego projektu ustawy...*, *op.cit.*, s. 4.

²⁷ Tak m.in.: B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 25; M. Jackowski, *Ochrona praw nabytych w polskim systemie konstytucyjnym*, Warszawa 2008, s. 146; idem, *Zasada ochrony praw nabytych w polskim prawie konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 1, s. 16.

pracowany wówczas rok wynosi 0% podstawy. Natomiast za pracę po tym roku świadczenie zostało bardzo ograniczone, bo nie może być ono wyższe niż przeciętna emerytura wypłacana z FUS. Identycznie rzecz się ma z prawem do renty.

Prawodawca nie ma pełnej swobody w płaszczyźnie ograniczania bądź pozbawiania praw, które zostały przyznane obywatelom. Może to nastąpić tylko w wyjątkowych i uzasadnionych przypadkach. Jednakże nie sposób dopatrzeć się jakichkolwiek przesłanek, lub uzasadnienia, które usprawiedliwiałyby ograniczenie świadczeń za legalną pracę świadczoną po 1990 r. Zasada ochrony praw nabytych nie obejmuje uprawnień uzyskanych w sposób niegodziwy (niesłuszny)²⁸. Nie ma jakichkolwiek racjonalnych argumentów uzasadniających stwierdzenie, że świadczenia emerytalne i rentowe, które wpracowano po 1990 r. zostały uzyskane w sposób niegodziwy, niesłuszny. W żadnym zakresie nie ma podstaw do weryfikowania zasadności przyznanych świadczeń za okresy, w których funkcjonariusze nie pełnili służby w organach bezpieczeństwa PRL²⁹. Prawodawca dokonał zmiany zasad naliczenia świadczeń w całkowitym oderwaniu od rzeczywistego przebiegu służby przed i po 1990 r. W tym ujęciu ograniczenie wysokości świadczeń za pracę w RP jawi się jako sankcja i dolegliwość za pracę w organach bezpieczeństwa w PRL. Należy podkreślić, że system emerytalny nie stanowi instrumentu do wymierzania kar i rozliczania się z byłym systemem i jego funkcjonariuszami. Celem jego istnienia jest zapewnienie egzystencji osób, które z powodu choroby lub wieku nie są w stanie świadczyć pracy. Funkcjonariusze mieli i mają prawo oczekiwać, że państwo dotrzyma swoich pierwotnych zobowiązań i nie będzie ich represjonować za to, że pracowali w służbach bezpieczeństwa przed 1990 r. Nie ma żadnych racjonalnych podstaw by w jakikolwiek sposób dyskwalifikować okresy późniejszej służby w organach niepodległego państwa polskiego³⁰. W szczególności, że funkcjonariusze objęci nowelizacją większość swoich świadczeń wypracowali po 1990 r.

Ustawa, wbrew przeświadczeniu większości parlamentarnej, nie stanowi mechanizmu służącego zrównaniu świadczeń „komunistycznych oprawców”

²⁸ Por. np. wyroki TK z: 10 kwietnia 2006 r., SK 30/04, OTK ZU 2006/4, poz. 42 i 24 lutego 2010 r., K 6/09, OTK ZU 2010/2A, poz. 15.

²⁹ Za: M. Chmaj, op.cit, s. 13.

³⁰ Za: *Uwagi SN...*, s. 5.

i ich ofiar³¹ oraz nie prowadzi do zniesienia niesłusznie uzyskanych przywilejów. Nie tylko odbiera ona prawo do emerytury za okres służby przed 1990 r., ale równocześnie w zasadniczym stopniu ogranicza prawo do świadczeń wypracowanych i uzyskanych po tym roku. Akt ten w obecnym stanie prawnym odbiera (ogranicza) świadczenia emerytalne i rentowe funkcjonariuszom za okresy służby po 1990 r. Nie stanowi to mechanizmu wdrażającego zasadę sprawiedliwości. Jest to przejaw działań odwetowych, sankcji. Sankcją jest dolegliwość jaką wymierza państwo za zachowania, które są sprzeczne z obowiązującymi w nim regulacjami. Znamienne, jest to, że praca w służbach bezpieczeństwa ani przed ani po 1990 r. nie była zabroniona. Obecnie nie uważa się pracy w służbach mundurowych za nielegalną. Dolegliwością jest tutaj obniżenie (odebranie) świadczenia emerytalnego/rentowego. Natomiast przyczyną zastosowania represji jest służba w organach bezpieczeństwa PRL. Znamienne jest to, że dla prawodawcy nie ma jakiegokolwiek znaczenia przebieg służby oraz fakt pozytywnego zweryfikowania pracowników służb bezpieczeństwa. Dla wdrożenia sankcji wystarczające jest choćby krótkotrwałe zatrudnienie w organach bezpieczeństwa PRL. Ponadto odpowiedzialność i zarazem ustanowione sankcje mają charakter zbiorowy. Nie są zindywidualizowane i nie odnoszą się do konkretnych funkcjonariuszy i ich czynów. Obejmują one liczną grupę funkcjonariuszy, których cechą wspólną jest to, że pełnili służbę przed 1990 r. i następnie uzyskali zatrudnienie w organach bezpieczeństwa państwa w RP. Podsumowując „wprowadzone nowelizacją zmiany mają charakter represyjno-odwetowy [...] oraz wprowadzają odpowiedzialność zbiorową”³². Należy podzielić pogląd wyrażony przez Sąd Najwyższy, że „system emerytalny (rentowy) [...] nie może być instrumentem prowadzenia polityki represyjnej przez Państwo. Oznacza to, że służba w określonej instytucji czy formacji nie może być uznana za samodzielne i wyłączne kryterium różnicowania wysokości emerytalnych (rentowych) uprawnień. Tym bardziej nie może być rodzajem kary, a zarazem formą odpowiedzialności zbiorowej”³³.

³¹ Takie jest rządowe uzasadnienie projektu ustaw zmieniającej (Por. uzasadnienie do projektu ustawy zmieniającej UZEF, druk Sejmowy nr 1061, s. 19; <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=DE8ABFA5E0082699C1258076004D6639> (10.09.2017).

³² M. Chmaj, op.cit., s. 4. Podobnie A. Rakowska-Trela, op.cit., s. 4.

³³ *Uwagi SN...*, s. 2.

Z art. 2 Konstytucji należy zrekonstruować, jeszcze jedną regułę, która została naruszona przez ustawy emerytalne. Chodzi tutaj o zasadę zaufania państwa do obywateli³⁴. Oznacza ona, że prawodawca stanowiąc prawo, w szczególności o charakterze represyjnym, ma obowiązek przyjęcia za punkt wyjścia oceny zachowania jednostki objętej regulacją – stanowiska, że działała ona w sposób zgody z prawem, obyczajami i moralnością. Dopiero obalenie tego domniemania w postępowaniu sądowym bądź administracyjnym umożliwi przyjęcie za podstawę decyzji innego założenia. Przejawem realizacji tej zasady konstytucyjnej są m.in.: domniemanie niewinności (por. art. 42 ust. 3 Konstytucji, art. 5 § 1 k.p.k.³⁵) i domniemanie dobrej wiary (art. 7 k.c.³⁶). Innymi słowy prawodawca nie może tworzyć przepisów, z których z góry wynikałoby, że jednostka działa niegodziwie i bezprawnie oraz nakładać na nią obowiązek wykazania (udowodnienia), że było inaczej. Powstaje w ten sposób swoiste domniemanie bezprawności działań jednostki. Rozwiązanie to jest absolutnie niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawnym. Państwo zawsze musi przyjmować za punkt wyjścia działań swoich organów, że człowiek podany ich władztwu nie narusza reguł określających zasady jego zachowania, które są powszechnie akceptowane, w tym przepisów prawa stanowionego. Zasada zaufania państwa do człowieka ma silne oparcie w zasadzie poszanowania godności jednostki, o której mowa w art. 30 Konstytucji RP. Ponadto posiada ona swoje umocowanie w zasadzie sprawiedliwości społecznej. Jednostka nie może działać w środowisku prawnym, w którym jej działania apriorycznie uznawane są za bezprawne. Kolejnym konstrukcyjnym elementem klauzuli zaufania państwa do jednostki jest zasada wolności jednostki (art. 31 ust. 1 i 2 Konstytucji RP). Jej istota sprowadza się do tego, że każdy ma prawo do czynienia tego co nie jest zakazane przez prawo. Konstrukcja domniemania, że jednostka działała w sposób bezprawny stanowi naruszenie klauzuli zaufania państwa do jednostki.

Dyrektywa zaufania państwa do jednostki została naruszona przez znolizowane przepisy ustawy emerytalnej. Ustawodawca wyszedł z założenia, że służba każdego funkcjonariusza objętego zmianami w okresie PRL

³⁴ Zasadę tę należy odróżnić od zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, która ma inne znaczenie i inną treść.

³⁵ Ustawa z 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz.U. Nr 89, poz. 555 ze zm.).

³⁶ Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. 2014, poz. 121 ze zm.).

była niegodziwa, bezprawna, że działania jego były nakierowane na nielegalne zwalczanie wolnościowych dążeń narodu polskiego. Prawodawca w ogóle nie był zainteresowany jaki był przebieg służby poszczególnych osób i jakie w rzeczywistości pełniły one funkcje i zadania. W konsekwencji stwierdził, że za tę służbę funkcjonariusze nie otrzymają żadnych świadczeń (% podstawy za każdy rok służby). Więcej każdy rok służby skutkuje obniżeniem przyznanych już świadczeń rentowych o 10% podstawy świadczenia. Dla prawodawcy rozwiązanie to nie było wystarczające uznał on, że praca w organach bezpieczeństwa RP po 1990 r. nie będzie traktowana na ogólnych zasadach i pracownicy byłych służb PRL powinni otrzymać za pracę w RP niższe świadczenia niż pozostali funkcjonariusze. Byli pracownik organów bezpieczeństwa PRL może otrzymywać świadczenie nie wyższe niż średnia renta/emerytura przyznawana z FUS. Bezspornie zaprezentowane rozwiązania nie mają charakteru wyrównawczego. Odnoszą się one do okresów służby w niepodległej Polsce po 1990 r. oraz wypracowanych i uzyskanych w tym okresie świadczeń. Rozwiązania te stanowią ewidentną dolegliwość i zarazem sankcję, za to że osoby te przed tym rokiem świadczyły pracę na rzecz PRL.

IV.

Następną ważną regulacją, która została naruszona przez znowelizowaną ustawę emerytalną, jest wynikająca z art. 32 Konstytucji RP zasada równości (zakaz dyskryminacji³⁷). Przepis ten stanowi, że wszyscy są równi wobec prawa i że nikt nie może być dyskryminowany z jakiegokolwiek przyczyny³⁸. Silnie koresponduje on z klauzulą sprawiedliwości społecznej, o której wcześniej była mowa. Zasada równości sprowadza się do nakazu identycznego traktowania

³⁷ Szerzej na ten temat: J.B. Falski, *Ewolucja wykładni zasady równości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 1, s. 49 i n.; A. Rytel-Warzocho, „Dyskryminacja pozytywna” jako przejaw urzeczywistniania zasady sprawiedliwości społecznej, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016, nr 1, s. 386 i n.; M. Ziółkowski, *Zasada równości w prawie*, „Państwo i Prawo” 2015, z. 5, s. 94 i n.

³⁸ W orzeczniczej praktyce TK przyjęło się, że art. 32 Konstytucji nie ma samoistnego charakteru i jego naruszenie może nastąpić tylko w związku z jakimś innym konstytucyjnym prawem bądź wolnością. W przedmiotowej sprawie takie sprzężenie zachodzi z art. 64 ust. 1 i 2 (ochrona praw majątkowych) i art. 67 ust. 1 (prawo do zabezpieczenia społecznego).

osób, które znajdują się w obiektywnie takiej samej sytuacji (które posiadają cechę relewantną umożliwiającą zaliczenie ich do tej samej klasy adresatów norm) i zakazu identycznego traktowania podmiotów, które znajdują się w obiektywnie różnej sytuacji³⁹.

Prawodawca dopuścił się naruszenia zakazu dyskryminacji w stosunku do funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę przed i po 1990 r., albowiem przewidział inne zasady wyliczania świadczeń dla tych osób i dla pozostałych pracowników organów bezpieczeństwa państwa RP. Nominalnie funkcjonariuszowi byłych służb przysługuje 2,6% podstawy wymiaru za każdy rok służby po 1990 r. Jednakże świadczenie byłych funkcjonariuszy służb PRL nie może być wyższe niż przeciętna emerytura wypłacana z FUS. Równocześnie pozostali funkcjonariusze otrzymają świadczenie obliczone w ten sposób, że po 15 latach służby przysługiwać im będzie prawo do 40% podstawy i za każdy następny rok świadczenie będzie wzrastać o 2,6% podstawy. Przykładowo funkcjonariusze, którzy w okresie 1990–2010 pracowali w np. w Policji UOP i ABW oraz przed 1990 r. nie pełnili służby w formacjach wymienionych w art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym posiadają prawo do emerytury w wysokości 53% podstawy wymiaru emerytury. Emerytura funkcjonariusza byłych służb, który w wolnej Polsce przepracował taki sam okres czasu zostanie obniżona do średniej emerytury wypłacanej z FUS. Identycznie jest z rentami. Renta funkcjonariusza byłych służb bezpieczeństwa PRL, który uzyskał to świadczenie po 1990 r. zmniejszana jest o 10% podstawy za każdy rok służby przed 1990 r. i nie może być wyższa niż przeciętna renta wypłacana z FUS.

W obydwu przypadkach kryterium uzasadniającym rozróżnienie statusu prawnego funkcjonariuszy jest fakt pełnienia służby przed 1990 r. Należy podkreślić, że nie ma ono wystarczająco doniosłego charakteru. Relewantność oznacza pozostawanie w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz ma służyć realizacji tego celu⁴⁰. Ograniczenie wysokości emerytur i rent za pracę po roku 1990 nie pozostaje w jakimkolwiek związku z potrzebą wyrównania (obniżenia) świadczeń funkcjonariuszy za służbę w organach bezpieczeństwa PRL. Przesłanką skutkującą zaliczeniem funkcjonariuszy do tej samej klasy

³⁹ Por. np. wyrok TK z 13 września 2011 r., K 8/09, OTK ZU 7A/2011, poz. 72.

⁴⁰ Wyrok TK z 16 grudnia 1997 r., K 8/97 OTK ZU 5–6/1997, poz. 70.

adresatów jest fakt pełnienia służby po 1990 r. w tych samych formacjach. Nie istnieje wystarczające uzasadnienie dla stwierdzenia, że były funkcjonariusz powinien dostać niższe świadczenie za 15 lat pracy w służbach po 1990 r. niż jakakolwiek inna osoba, która przepracowała taki sam okres czasu w tej samej lub podobnej formacji.

Z ustawy emerytalnej wynika jeszcze inne kuriozalne i dyskryminacyjne rozwiązanie. Zmiany (obniżenie świadczeń) nie obejmują osób, które przed 1990 r. pełniły służbę w organach, o których mowa w art. 13b ustawy emerytalnej i które różnych przyczyn nie zostały objęte systemem emerytur mundurowych, tylko pobierają swoje świadczenia z FUS. Zagadnienie to dotyczy w szczególności osób, które w 1990 r. nie przeszły weryfikacji. Zmiany też nie obejmują funkcjonariuszy byłych służb, którzy przeszli do organów bezpieczeństwa RP i którzy zostali skazani za popełnienie umyślnego przestępstwa ściganego z urzędu. Take osoby otrzymują emerytury (renty) z FUS (por. art. 10 UZEF).

Do ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych⁴¹ nie wprowadzono przepisów, które wywołują analogiczne skutki jak w stosunku do funkcjonariuszy art. 15c i art. 24a UZEF. W oparciu o przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych były funkcjonariusz, za każdy rok służby niezależnie od tego czy była pełniona przed czy po 1990 r. otrzymuje 1,3% podstawy świadczenia⁴². W ustawie tej nie ma również odpowiednika art. 15c ust. 3 i art. 24a ust. 2 UZEF i wynikających z nich ograniczeń wysokości emerytury i renty. Oznacza to, że dla byłego funkcjonariusza korzystniejsze byłoby w 1990 r. zatrudnienie się u zwykłego pracodawcy bądź popełnienie przestępstwa ściganego z urzędu i uzyskanie w ten sposób emerytury z FUS⁴³. Podsumowując, dyskryminacja byłych funkcjonariuszy służb PRL zatrudnionych w organach bezpieczeństwa RP po 1990 r., ma miejsce również w stosunku do osób, które pełniły służbę przed 1990 r. i które obecnie pobierają emerytury z FUS,

⁴¹ Ustawa z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz.U. 2017, poz. 1778).

⁴² Podobne stanowisko prezentuje Helsińska fundacja Praw Człowieka (*Opinia Helsińskiej..., s. 4*).

⁴³ Funkcjonariusze nie posiadają swobody w wyborze reżimu ubezpieczeniowego z którego będą pobierać świadczenia i nie mogą swobodnie przejść z systemu emerytur i rent mundurowych do FUS.

bo ich świadczenia mogą być wyższe niż kwota 2069, 02 zł⁴⁴. Można powiedzieć, że osoby objęte zmianami UZEF zostały ukarane za to, że po 1990 r. postanowiły nadal pełnić służbę mundurową na rzecz państwa polskiego i nie przeszły do pracy cywilnej. W takim przypadku ich emerytura mogłaby być wyższa niż średnia emerytura wypłacana z przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, a do wysługi lat zaliczałyby się okresy służby przed 1990 r.

V.

Wprowadzone zmiany w systemie emerytalnym naruszają również art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji (ochrona praw majątkowych) oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji (prawo do zabezpieczenia społecznego). Prawo do emerytury i renty jest podmiotowym⁴⁵ prawem majątkowym, o którym mowa w art. 64 Konstytucji RP. W najogólniejszym skrócie z przytoczonych przepisów wynika, że każdy, w tym funkcjonariusze służb bezpieczeństwa mają prawo do ochrony swoich praw odnoszących się do zabezpieczenia społecznego, niezależnie czy jest to renta czy emerytura. Naruszenie art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji polega na nieuzasadnionym i nieproporcjonalnym ograniczeniu lub pozbawieniu świadczeń majątkowych (renty lub emerytury), które przysługują osobom zatrudnionym w organach bezpieczeństwa państwa. Konstytucyjny status praw majątkowych, w tym prawa do zabezpieczenia społecznego, w zasadniczym stopniu ogranicza swobodę prawodawcy w ich kształtowaniu, w szczególności w płaszczyźnie ograniczania praw już przyznanych. Nie oznacza to, że prawa majątkowe mają bezwzględnie niewzruszalny charakter. Możliwe jest ich ograniczenie przy równoczesnym spełnieniu przesłanek z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji RP zawiera szereg przesłanek, które musi spełnić prawodawca w przypadku, gdy chce ograniczyć, któreś z konstytucyjnych praw bądź wolności jednostki. Zgodnie z tym przepisem ograniczenia mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne

⁴⁴ Średnia emerytura wypłacana z FUS w 2017 r.

⁴⁵ L. Garlicki, *Komentarz do art. 67 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, s. 3.

w demokratycznym państwie dla ochrony 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 praktyce nowelizacja spełnia tylko jedną przesłankę z tej regulacji. Miaowicie została ustanowiona w formie ustawy. Należy wskazać, że ustanowione zmiany nie były konieczne w demokratycznym państwie prawnym. Tym bardziej, że naruszają one jego istotę i zasady, o czym wcześniej była mowa. Nie istnieją jakiegokolwiek racjonalne argumenty, które uzasadniają obniżenie świadczeń emerytalnych i rentowych funkcjonariuszy za służbę po 1990 r. Artykuł 31 ust. 1 Konstytucji wymaga by ograniczenia były niezbędne dla ochrony, którejś z wartości wskazanych w tym przepisie. Zmiany ustawy emerytalnej nie chronią żadnej z nich.

Z treści art. 31 ust. 3 Konstytucji wynika, że ograniczenia konstytucyjnych praw jednostki nie mogą naruszać ich istoty. Dyspozycja ta opiera się na założeniu, że każde prawo (wolność) posiada swój minimalny zakres treściowy, którego usunięcie zniweczy faktycznie istnienie tego prawa (wolności). Ustawowe ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności nie mogą prowadzić do całkowitego wydrążenia ich z rzeczywistej treści i pozostawienia tylko pozoru ich obowiązywania. Innymi słowy, ustawodawca nie może ustanowić prawa, które skutkować będzie likwidacją danego konstytucyjnego uprawnienia. Przesłanka ta została ewidentnie naruszona przez art. 15c ust. 1 pkt 1 UZEF. Z przepisu tego wynika wprost, że emerytura osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy emerytalnej, i która pozostawała w służbie przed 2 stycznia 1999 r., wynosi 0% podstawy wymiaru – za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b. Przesłanka ta została również ewidentnie naruszona przez art. 22a ust. 1 UZEF w stosunku do funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę w organach bezpieczeństwa przez co najmniej 8 lat i posiadają I grupę inwalidzką, 7 lat i posiadają II grupę inwalidzką i 4 lata i posiadają III grupę inwalidzką. Taki czas pracy w organach bezpieczeństwa prowadzi do pozbawienia ich prawa do renty.

Podsumowując art. 15c ust. 1 pkt. 1 i art. 22a ust. 1 UZEF nie skutkują ograniczeniem wysokości emerytury i renty. Dyspozycje tych przepisów w praktyce prowadzą do odebrania funkcjonariuszom, o których mowa w art. 13b usta-

wy emerytalnej, prawa do świadczeń z zabezpieczenia społecznego. W konsekwencji oznacza to, że wskazane przepisy ustawy emerytalnej naruszają istotę prawa majątkowego do emerytury, o którym mowa w art. 64 Konstytucji RP oraz istotę prawa do zaopatrzenia emerytalnego, o którym mowa w art. 67 Konstytucji RP⁴⁶.

VI.

W mojej ocenie zmiany wprowadzone do UZEF odnoszące się do osób, które kontynuowały po 1990 r. służbę w organach bezpieczeństwa państwa, są niekonstytucyjne, rażąco niesprawiedliwe oraz demoralizujące. Osoby te w zamian za lata lojalnej służby na rzecz Rzeczypospolitej otrzymały karę w postaci obniżenia przysługujących im świadczeń. Ustawodawca poprzez nowelizację przepisów emerytalnych i rentowych naruszył zobowiązania państwa wobec funkcjonariuszy byłych służb bezpieczeństwa. Nie uwzględnił przy tym kilku faktów. Po pierwsze ich służba przed 1990 r. wcale nie musiała być niegodziwa i mogła polegać i często polegała na wykonywaniu czynności związanych ze ściąganiem zwykłych przestępstw. Po drugie, wszyscy ci funkcjonariusze zostali pozytywnie zweryfikowani i otrzymali zaświadczenia, z których wynikało, że w toku swojej służby nie dopuścili się naruszenia prawa, wykonywali swoje obowiązki służbowe w sposób nie naruszający praw i godności innych osób oraz nie wykorzystywali stanowiska służbowego do celów pozasłużbowych. Po trzecie, nawet jeżeli przebieg służby w organach bezpieczeństwa PRL takiego funkcjonariusza mógłby budzić wątpliwości w świetle współczesnych standardów – to taka osoba mogła się w pełni zrehabilitować podczas służby po 1990 r. na rzecz niepodległej Polski. Zdecydowanie najpoważniejszym uchybieniem UZEF jest to, że jej negatywne, ograniczające wysokość świadczeń skutki obejmują przede wszystkim okresy służby, które miały miejsce po 1990 r. Inną dramatyczną konsekwencją ustanowionych zmian jest to, że odnoszą się one również do funkcjonariuszy, którzy obecnie nadal pozostają na służbie, jeżeli rozpoczęli ją przed 1990 r. Po przepra-

⁴⁶ W obrocie prawnym można spotkać stanowisko, że znowelizowana ustawa emerytalna narusza jeszcze inne przepisy Konstytucji RP w tym przede wszystkim art. 69 i 71. Por. np. M. Bidziński, *op.cit.*, s. 3; M. Chmaj, *op.cit.*, s. 21; S. Grabowska, *op.cit.*, s. 8–9.

cowaniu 27 lat organach bezpieczeństwa RP – ich świadczenia nie będą mogły być wyższe niż przeciętna emerytura/renta wypłacana z FUS.

Literatura

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Bidziński M., *Opinia prawna w przedmiocie możliwości skorzystania z zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji przez sądy powszechne w sprawach rozpoznawania odwołań od decyzji organów emerytalnych wydawanych na podstawie 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*, Warszawa 2017 r, <http://www.zzwp.pl/uploads/media/loga/aktualno%20C5%9Bci/aktualno%20C5%9Bci16/sn16021.pdf> (14.09.2017)
- Brzeziński Z., *Jedność czy konflikty*, Londyn 1964.
- Chmaj M., *Opinia prawna w przedmiocie oceny zgodności z Konstytucją 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 oraz ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów (w wersji z dnia 21 lipca 2016 r.)*, Warszawa 2017, <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12287556/katalog/12366417#12366417> (8.09.2017).
- Davies N., *Boże igrzysko. Historia Polski*, t. II, Kraków 1999.
- Dąbrowski M., *Europejskie standardy dotyczące rozliczenia z systemami totalitarnymi a polskie rozwiązania prawne związane z uprawnieniami emerytalnymi funkcjonariuszy byłych służb bezpieczeństwa*, [w:] *Uniwersalny i regionalny wymiar ochrony praw człowieka. Nowe wyzwania – nowe rozwiązania*, red. J. Jaskiernia, t. 2, Toruń 2014.
- Falski J.B., *Ewolucja wykładni zasady równości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 1.
- Garlicki L., *Komentarz do art. 67 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003.
- Grabowska, *Opinia prawna dotycząca bezpośredniego stosowania Konstytucji RP przez sądy powszechne*, Warszawa 2017.

- Izdebski H., *Totalitaryzm i terminy pokrewne w naukach społecznych oraz w polskim języku prawnym i prawniczym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2016, nr 3778.
- Jackowski M., *Ochrona praw nabytych w polskim systemie konstytucyjnym*, Warszawa 2008.
- Jackowski M., *Zasada ochrony praw nabytych w polskim prawie konstytucyjnym*, „Przeгляд Sejmowy” 2008, nr 1.
- Jarosz D., *Stalinizm w Polsce*, [w:] *Polski wiek XX*, red. K. Persak, P. Machcewicz, Warszawa 2010.
- Leśkiewicz R., Soszyńska R., *Proces odbierania przywilejów emerytalnych komunistycznych służb specjalnych w wolnej Polsce i jego wpływ na bezpieczeństwo wewnętrzne*, [w:] *Wybrane aspekty bezpieczeństwa w zakresie działalności podmiotów Unii Europejskiej*, red. P. Niwiński, J. Leska-Ślęzak, B. Woźniak-Krawczyk, Gdańsk 2015.
- Matlak K., *Opinia sporządzona na zlecenie Zarządu Głównego Niezależnego Samorządowego Związku Zawodowego Policjantów w Warszawie*, Szczecin 2016, <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12287556/katalog/12366417#12366417> (8.09.2017).
- Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do 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 rodzi n (druk sejmowy 1061)*, Warszawa 2016 r., *passim*, <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12287556/katalog/12366417#12366417> (8.09.2017).
- Pikulski S., Dąbrowski M., *Nierówność stosowania prawa wobec ubezpieczonych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa*, [w:] *Europejski system ochrony praw człowieka. Aksjologia – instytucje – efektywność*, red. J. Jaskiernia, Toruń 2015.
- Pronobis W., *Polska i świat w XX wieku*, Warszawa 1996.
- Przyborowska K., *Opinia prawna w przedmiocie 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 sporządzona na zlecenie Federacji Stowarzyszeń Służb Mundurowych RP*, Warszawa 2017, <http://www.zzwp.pl/uploads/media/loga/aktualno%C5%9Bci/aktualno%C5%9Bci16/sn16021.pdf> (14.09.2017).
- Rakowska-Trela A., *Opinia prawna w przedmiocie podstawy prawnej orzekania w sprawach ponownego ustalenia wysokości świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego wszczętych na podstawie 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 Stra-*

- ży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, Łódź 2017, <http://www.zzwp.pl/uploads/media/loga/aktualno%C5%9Bci/aktualno%C5%9Bci16/sn16021.pdf> (14.09.2017).
- Rytel-Warzocha A., „Dyskryminacja pozytywna” jako przejaw urzeczywistniania zasady sprawiedliwości społecznej, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016, nr 1.
- Tyrchan M., *Badania porównawcze nad totalitaryzmem nazistowskim i stalinowskim w historiografii zachodniej. Uwagi w związku z książką „Stalinizm i nazizm. Porównanie dyktatur”*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2016, z. 1.
- Uniwersalny słownik języka polskiego*, red. S. Dubisz, t. III, Warszawa 2003.
- Wróbel P., *Postulat sprawiedliwości społecznej a idea sprawiedliwości*, „Studia Socialia Cracoviensia” 2013, nr 1 (8).
- Zieleniecki M., *Prawo do zabezpieczenia społecznego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, t. XIII.
- Zieliński T., *Ubezpieczenia społeczne pracowników. Zarys systemu prawnego – część ogólna*, Warszawa-Kraków 1994.
- Ziółkowski M., *Zasada równości w prawie*, „Państwo i Prawo” 2015, z. 5.