



Anna Rakowska-Trela*

Uniwersytet Łódzki

OBNIŻENIE EMERYTUR FUNKCJONARIUSZY SŁUŻB MUNDUROWYCH NABYTYCH POCZĄWSZY OD 1990 R. A STANDARDY KONSTITUCYJNE

Dnia 16 grudnia 2016 r., podczas 33. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, marszałek Sejmu Marek Kuchciński wykluczył posła Michała Szczerbę z posiedzenia Sejmu, po czym zarządził dziesięciominutową przerwę. Po wznowieniu obrad przeprowadzono kilka głosowań i marszałek ponownie zarządził dziesięciominutową przerwę. Po kolejnym wznowieniu obrad okazało się, że w zarządzonym głosowaniu wzięło udział 190 posłów. W związku z tym marszałek ponownie zarządził przerwę, która trwała od godziny 15.42 do godziny 21.40¹. Z uwagi na przebywanie posłów opozycji w Sali Posiedzeń Sejmu za mównicą sejmową marszałek Sejmu postanowił „przenieść posiedzenie” do Sali Kolumnowej. O zmianie miejsca posiedzenia posłów zawiadomiono SMS-owo, były także wyświetlane informacje na ten temat w Sali Posiedzeń².

Po godzinie 21.40 marszałek Sejmu Marek Kuchciński oświadczył posłom, którzy zgromadzili się w Sali Kolumnowej, że wznowia obrady, a w związku z niemożliwością przeprowadzenia głosowania za pomocą urządzenia do liczenia głosów, na podstawie art. 188 ust. 3 regulaminu zarządza głosowanie przez podniesienie ręki i obliczenie głosów przez posłów sekretarzy. Po wznowieniu obrad przez marszałka Marka Kuchcińskiego odbyło się m.in. trzecie czytanie projektu ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich

* arakowska@wpia.uni.lodz.pl

¹ Sprawozdanie stenograficzne z 33. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 grudnia 2016 r., s. 62–64.

² Oświadczenie Marszałka Sejmu w sprawie przebiegu 33. posiedzenia Sejmu 16 grudnia 2016 r. (dokument z 21 grudnia 2016 r., w zasobach Autorki).

rodzin³ (druk nr 1061). Ustawa została uchwalona przy 235 głosach „za” i jednym wstrzymującym się⁴.

Na mocy ustawy nowelizującej z dnia 16 grudnia 2016 r., w szczególności jej art. 1, ustawodawca wprowadził do porządku prawnego drugą już (po ustawie z dnia 23 stycznia 2009 r.)⁵ regulację sprowadzającą się do obniżenia rent i emerytur osobom, które pełniły służbę w organach PRL. Ustawa nowelizująca, definiując w dodanym do ustawy nowelizowanej art. 13b nowe pojęcie „służby na rzecz państwa totalitarnego”, w sposób istotny obniżyła świadczenia emerytalne, przyjmując w nowym art. 15c, iż w przypadku osoby, która pełniła „służbę na rzecz totalitarnego państwa” i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., emerytura wynosi: 0% podstawy wymiaru – za każdy rok „służby na rzecz totalitarnego państwa” oraz 2,6 podstawy wymiaru – za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, 1a oraz 2–4 ustawy nowelizowanej. Jednocześnie jednak ustawodawca wprowadził ograniczenie, iż wysokość emerytury ustalonej zgodnie z art. 15c ust. 1 i 2 nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Ta regulacja spowodowała więc także niemożność uwzględnienia ponad wyznaczony przez ustawodawcę limit przy obliczaniu emerytury, okresów zatrudnienia poza służbą mundurową i innych, o których mowa w art. 14 ustawy emerytalnej i które dotychczas doliczało się do wysługi emerytalnej i podwyższały one emeryturę o 1,3 podstawy jej wymiaru. Co więcej, ustawodawca, na mocy nowelizacji z dnia 16 grudnia 2016 r., uchylił wynikającą z dotychczasowego 15b ust. 2 zasadę, że w przypadku osoby, która pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów, i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., odpowiednio stosuje się m.in. art. 15 ust. 4 stanowiący, że emeryturę podwyższa się o 15% podstawy wymiaru emerytowi, którego inwalidztwo pozostaje w związku ze służbą. Obecnie nowy art. 15c ust. 2 stanowi, że odpowiednio sto-

³ Dz. U. z 2016 r., poz. 2270 [dalej: ustawa nowelizująca]. Ustawa nowelizowana, tj. ustawa 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 [dalej: ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji; u.z.e.f.].

⁴ <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&nrkadencji=8&nrprowadzenia=33&nrglosowania=21> [dostęp: 16.03.2018].

⁵ Ustawa 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, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2009 r. Nr 24, poz. 145).

suje się art. 14 i art. 15 ust. 1–3a, 5 i 6, przy czym emerytury nie podwyższa się zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3⁶, jeżeli okoliczności uzasadniające podwyższenie wystąpiły w związku z pełnieniem służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b.

Ustawa nowelizująca uregulowała także tryb postępowania w sprawie wydania decyzji ustalających na nowo wysokość świadczeń; ustaliła, że od decyzji przysługuje prawo odwołania do właściwego sądu według przepisów kodeksu prawa cywilnego, a także że złożenie odwołania od decyzji nie wstrzymuje jej wykonania. Wprowadziła także pewne wyjątki, w tym art. 8a, art. 15c ust. 5 i 6, art. 22a ust. 5 i 6, art. 24a pkt 4, 5 i 6.

Należy wspomnieć, że w poprzedzającej ustawę nowelizującą z dnia 16 grudnia 2016 r. 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 obniżono wskaźnik podstawy wymiaru emerytury za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa do 1990 r. z 2,6% do 0,7%, co wynikało z przyjętego założenia, że te prawa zostały nabyte niesłusznie z punktu widzenia aktualnej oceny działalności tych instytucji, co miało służyć usunięciu niesprawiedliwości społecznej⁷. Zarówno Trybunał Konstytucyjny⁸, jak i Europejski Trybunał Praw Człowieka⁹ uznały wówczas, że nowe rozwiązania nie nałożyły na tę grupę emerytów i rencistów nadmiernego obciążenia i że nowelizacja dotyczyła jedynie praw nabytych niesłusznie, a więc nie można skutecznie kwestionować jej konstytucyjności.

Ustawa uchwalona dnia 16 grudnia 2016 r. różni się zasadniczo od projektu ustawy, który był pierwotnie przygotowany w ministerstwie spraw wewnętrznych i administracji i poddawany konsultacjom. W szczególności nie projektowano wprowadzenia regulacji zawartej ostatecznie w art. 13b, nie wprowadzano wskaźnika 0,0% za każdy rok służby do 31 lipca 1990 r. (był ustalony wskaźnik 0,5%, także zresztą kwestionowany w trakcie uzgodnień i w opiniach prawnych jako niekonstytucyjny), nie przewidywano ograniczenia z art. 15c ust. 3. Zmieniony istotnie projekt został bez dalszych konsultacji skierowany do Komitetu Stałego Rady Ministrów oraz przyjęty przez Radę Ministrów i skierowany do Sejmu.

⁶ Chodzi tu o podwyższenie emerytury z tytułu pełnienia służby bezpośrednio w charakterze nurków i pletwonurków oraz w zwalczaniu fizycznym terroryzmu, w składzie personelu latającego na samolotach i śmigłowcach, w składzie załóg nawodnych jednostek pływających, w charakterze skoczków spadochronowych i saperów, w służbie wywiadowczej za granicą, a także za każdy rozpoczęty miesiąc pełnienia służby na froncie w czasie wojny oraz w strefie działań wojennych.

⁷ Zob. preambułę do ustawy nowelizującej z 2009 r.

⁸ Wyrok TK z dnia 24 lutego 2010 r., K 6/09.

⁹ Cichopek i 1627 innych odwołań przeciwko Polsce (15189/10, 16970/10, 17185/10, 18215/10, 18848/10, 19152/10, 19915/10, 20080/10, 20705/10, 20725/10, 21259/10, 21270/10, 21279/10, 21456/10, 22603/10, 22748/10 i 23217/10), decyzja z dnia 14 maja 2013 r.

Warto także odnotować niezgodność uzasadnienia projektu ustawy z uchwalonym jej brzmieniem. W uzasadnieniu projektodawca wskazywał bowiem, że „projektowana ustawa ma na celu wprowadzenie rozwiązań zapewniających w pełniejszym zakresie zniesienie przywilejów emerytalnych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa PRL”, „w ocenie projektodawcy konieczne jest ograniczenie przywilejów emerytalnych i rentowych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”, czy że chodzi o „zniesienie przywilejów emerytalno-rentowych wynikających z faktu wysokich uposażeń, jakie państwo komunistyczne zapewniało funkcjonariuszom aparatu bezpieczeństwa, zwłaszcza tym, którzy wykazywali się gorliwością i dyspozycyjnością”. W ustawie natomiast zniesiono nie przywileje „związane z pracą w aparacie bezpieczeństwa PRL”, a radykalnie ograniczono wysokość emerytur nabytych po 1990 r., co nie jest równoznaczne z „ograniczeniem przywilejów” wynikających z pracy w aparacie Polskiej Ludowej.

Przepisy znowelizowanej ustawy o zaopatrzeniu emerytalnych funkcjonariuszy Policji mają charakter represyjny. Stanowią sankcję dla osób objętych katalogiem z art. 13b ustawy. Jak wskazał Sąd Najwyższy w opinii do projektu ustawy, ustawa nowelizująca „ma charakter represyjny, przez co dochodzi do naruszenia konstytucyjnej zasady podziału władzy (art. 10 Konstytucji)”. Sąd Najwyższy dodał, że „naruszenie art. 10 Konstytucji polega na przekroczeniu ustrojowego zakresu uprawnień przez władzę ustawodawczą, ponieważ w istocie to ona, zamiast władzy sądowniczej, wymierza przedmiotowej grupie osób określony rodzaj kary”¹⁰. Tym samym zostaje naruszone prawo do sądu funkcjonariuszy, których dotyczy nowelizacja, a także – w opisany przez Sąd Najwyższy sposób – podstawowe zasady prawa represyjnego, jak domniemanie niewinności, zakaz karania bez wyroku sądowego i prawo do obrony.

Warto w tym miejscu wskazać – także za Sądem Najwyższym – 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 ani odpowiedzialności zbiorowej. W przypadku funkcjonariuszy służb mundurowych istnieje prawna możliwość pozbawienia ich prawa do świadczenia na podstawie art. 10 u.z.e.f. [...] W takim przypadku [orzeczenia środka karnego w postaci pozbawienia praw publicznych za przestępstwo popełnione przed zwolnieniem ze służby – przyp. A.R.-T.] emeryt lub rencista nabywa prawo do świadczeń pieniężnych z ubezpieczenia emerytalnego i rentowych, jeśli spełnia warunki ustawy o emeryturach i rentach z FUS [...]. Konsekwencją skazania jest zatem przeliczenie emerytury na zasadach obowiązujących w powszechnym systemie emerytalnym pracowników. [...] kontrolowana ustawa nie wprowadza przeniesienia z reżimu mundurowego do reżimu powszechnego. Ustanawia bowiem reżim specjalny, bardziej rygorystyczny

¹⁰ Uwagi SN do projektu ustawy, druk nr 1061, pismo z dnia 9 grudnia 2016 r.

styczny. [...] Innymi słowy, bardziej korzystne dla emerytów (rencistów) byłoby skazanie wyrokiem karnym za przestępstwo umyślne, gdyż osoby te – z punktu widzenia zasad ustalania świadczeń do emerytury – byłyby w zdecydowanie lepszej sytuacji aniżeli te, które przestępstwa nie popełniły”¹¹.

Kolejną zasadą konstytucyjną, którą należy rozważyć w kontekście rozwiązań przyjętych w ustawie nowelizującej, jest wywodzona z zasady demokratycznego państwa prawnego zasada zaufania do państwa i prawa, opierająca się na wymaganiu pewności prawa, a więc na takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne, które powodują, że jednostka może decydować o własnym postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwa oraz przewidywalności konsekwencji prawnych, jakie te działania mogą pociągnąć za sobą¹². Należy ocenić, że narusza zasadę zaufania do państwa i prawa prawodawca, który obniża świadczenia emerytalne funkcjonariuszy, którzy pozytywnie przeszli weryfikację wypracowane już po 1990 r., w służbie niepodległej Polsce, świadczonej na takich samych zasadach, na jakich wypracowywali je po raz pierwszy przyjęci po tej dacie. Szczególne znaczenie ma tu fakt, iż w ustawie nowelizującej, a więc 26 lat po cezurze 1990 r., obniżono świadczenia emerytalne nabyte nie tylko w czasie od 1944 do 1990 r., ale także, poprzez wprowadzenie art. 15c ust. 3 ograniczenia wysokości emerytur, świadczenia nabyte począwszy od 1990 r. w służbie dla wolnej, demokratycznej Polski. Emerytury nabyte począwszy od 1990 r. nie mogą być traktowane jako nabyte w sposób niesłuszny czy niesprawiedliwy. Służba pozytywnie zweryfikowanych funkcjonariuszy począwszy od 1990 r. była taka sama jak funkcjonariuszy przyjętych do służby po raz pierwszy po tej dacie: wymagano od nich takiej samej dyspozycyjności, zaangażowania, narażania zdrowia i życia.

Podobnie należy ocenić obniżenie w art. 15c ust. 1 pkt 1 podstawy wymiaru do 0,0% za każdy rok służby do 31 lipca 1990 r. Jest to wskaźnik niespotykany na gruncie żadnej innej regulacji w zakresie świadczeń emerytalno-rentowych i jego wprowadzenie w związku z tym oczywiście narusza zasadę zaufania obywatela do państwa i prawa. Jest środkiem nadmiernym i nieusprawiedliwionym żadnymi okolicznościami. Tej samej ocenie musi podlegać też wyłączenie stosowania art. 15 ust. 4, stanowiącego o podwyższeniu emerytury o 15% podstawy wymiaru emerytowi, którego inwalidztwo pozostaje w związku ze służbą. To uprawnienie związane jest ze szczególnym charakterem służby, jaką pełnią funkcjonariusze służb mundurowych, z jej niebezpieczeństwem. Jest to służba na rzecz państwa polskiego. Jeżeli więc funkcjonariusze w toku tej służby (szczególnie na rzecz demokratycznego państwa po 1990 r.) doznali uszczerbku na zdrowiu, skutkującego stwierdzeniem inwalidztwa, to pozbawienie funkcjonariusza za taki uszczerbek, powstały w służbie po 1990 r., prawa do podwyższenia świadczenia emerytalne-

¹¹ Uwagi SN do projektu ustawy, druk nr 1061, pismo z dnia 9 grudnia 2016 r.

¹² Zob. wyrok TK z dnia 20 stycznia 2010 r., Kp 6/09.

go tylko dlatego, że pozostawał w służbie także wcześniej, przed 1990 r., nie znajduje uzasadnienia w jakichkolwiek wartościach czy zasadach konstytucyjnych.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 11 maja 2007 r., „likwidując spuściznę po totalitarnych systemach komunistycznych, demokratyczne państwo oparte na rządach prawa musi stosować środki formalnoprawne takiego państwa. Nie może stosować żadnych innych środków, ponieważ wówczas nie byłoby lepsze od totalitarnego reżimu, który ma zostać całkowicie zlikwidowany. Demokratyczne państwo oparte na rządach prawa dysponuje wystarczającymi środkami, aby zagwarantować, że sprawiedliwości stanie się zadość, a winni zostaną ukarani. Nie może ono jednak i nie powinno zaspokajać żądzy zemsty, zamiast służyć sprawiedliwości” (K 2/07). Wprowadzone ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. regulacje stanowią zaprzeczenie wymienionych przez TK standardów, a więc naruszają zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Kolejną z zasad wymagających rozważenia w aspekcie obniżenia świadczeń na mocy ustawy nowelizującej jest zasada ochrony praw słusznie nabytych. Jej istota sprowadza się do zakazu arbitralnego znoszenia lub pozbawiania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom. Nie rozciąga się przy tym na prawa nabyte niesłusznie, niegodziwie, niesprawiedliwie. Nie mogą więc powoływać się na ochronę praw nabytych obywatele, którym odebrano niesprawiedliwie ustanowione przywileje¹³. Należy więc odpowiedzieć na pytanie, czy kwestionowane przepisy ograniczają lub odbierają prawa niesłusznie nabyte, czy też ingerują w niedostępną dla ustawodawcy sferę praw słusznie nabytych. Na to pytanie odpowiedzi udzielił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 lutego 2010 r. (K 6/09), dotyczącym pierwszej tzw. ustawy dezubekizacyjnej. Trybunał wskazał bowiem w uzasadnieniu wyroku, że jednym z zasadniczych argumentów przemawiających wówczas za oceną ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. jako nienaruszającej konstytucyjnych standardów ochrony praw nabytych była okoliczność, iż choć „ustawodawca był [...] upoważniony – mimo upływu ponad 19 lat od zmiany ustrojowej – do wprowadzenia regulacji obniżających – w racjonalnie miarkowany sposób – świadczenia emerytalne za okres służby w tajnej policji politycznej”, to jednak ustawa z 2009 r. spełniała wymagania ochrony praw nabytych, dlatego, że „każdy funkcjonariusz organów bezpieczeństwa Polski Ludowej, który został zatrudniony w nowo tworzonych służbach policji bezpieczeństwa, ma w pełni gwarantowane, równe prawa z powołanymi do tych służb po raz pierwszy od połowy 1990 r., w tym równe prawa do korzystania z uprzywilejowanych zasad zaopatrzenia emerytalnego”. Trybunał podkreślił, że uznał, iż ustawodawca jest upoważniony do wprowadzenia regulacji znoszących przywileje emerytalne za okres służby w organach bezpieczeństwa Polski Ludowej – te bowiem można oceniać w kategoriach niesłusznie nabytych. Takiej kompetencji jednak ustawodawca nie ma w stosunku do

¹³ Zob. wyrok TK z dnia 10 kwietnia 2006 r., SK 30/04; wyrok TK z dnia 24 lutego 2010 r., K 6/09,

świadczeń nabytych za okres służby w III RP, nie mogą one bowiem być uznane za „przywileje emerytalne za okres służby w organach bezpieczeństwa Polski Ludowej”.

Na marginesie, odnośnie do ustanowionej w ustawie nowelizującej podstawy wymiaru do 0,0% za każdy rok służby do 31 lipca 1990 r. należy także podnieść, że w cytowanym wyroku Trybunał uznał, że choć ustawodawca jest upoważniony do wprowadzenia regulacji obniżających świadczenia emerytalne za okres służby w organach bezpieczeństwa PRL, to może uczynić to jedynie „w racjonalnie miarkowany sposób”. Obniżenie świadczeń emerytalnych, innymi słowy, może w tym przypadku polegać na „likwidacji niesłusznie nabytych przywilejów”. Obniżenie podstawy wymiaru do 0,0% z pewnością nie mieści się w tak określonych przez Trybunał Konstytucyjny ramach konstytucyjnych, nie jest bowiem umiarkowane.

Wracając do sytuacji osób pozytywnie zweryfikowanych i świadczących służbę poczynając od 1990 r. dla III RP, należy podkreślić, że nie sposób przyjąć, że którakolwiek z tych osób otrzymała za tę służbę świadczenie, które może być uznane za niesłusznie, niesprawiedliwie nabyte. Jak wskazał Sąd Najwyższy w cytowanej już opinii do projektu ustawy ostatecznie uchwalonej 16 grudnia 2016 r., przeprowadzona weryfikacja funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa przed przyjęciem ich do służby III RP miała na celu ocenę ich „dotychczasowej służby Polsce komunistycznej również w płaszczyźnie moralnej. Tym samym zweryfikowanie, a następnie ponowne zatrudnienie byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa PRL stanowiło swoiste oświadczenie, wydane w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej przez organy władzy publicznej, iż będą oni traktowani w taki sam sposób jak pozostali funkcjonariusze służb powstałych po 1990 r.”. Tym samym Sąd Najwyższy doszedł do wniosku, że „nie ma żadnych podstaw, aby w jakikolwiek sposób dyskwalifikować okres późniejszej służby w organach Państwa Polskiego po 31 lipca 1990 r., w tym wobec osób pozytywnie zweryfikowanych”¹⁴.

W tym aspekcie należy odwołać się do zasady równości wobec prawa, która wyrażona jest w art. 32 ust. 1 Konstytucji i jest jedną z wiodących zasad całego porządku prawnego RP. Zasada równości jest zarówno normą prawa przedmiotowego, jak i statuuje – będące pochodną tej zasady – szczególnego rodzaju prawo podmiotowe, prawo do równego traktowania podmiotów znajdujących się w tej samej sytuacji prawnej. Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że zasada równości „polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących”¹⁵. W takiej sytuacji obowiązkiem państwa jest zagwarantowanie jednostkom równości na płaszczyźnie prawnej.

¹⁴ Uwagi SN do projektu ustawy, druk nr 1061, pismo z dnia 9 grudnia 2016 r.

¹⁵ Tak już w orzeczeniu TK z dnia 9 marca 1988 r., U 7/87 i konsekwentnie w wielu późniejszych orzeczeniach.

Dlatego też wyróżnia się m.in. „równość w prawie” oznaczającą nakaz kształtowania treści prawa z uwzględnieniem zasady równości. Przepis art. 32 ust. 1 niewątpliwie więc odnosi się do kształtowania treści prawa zgodnie z zasadą równości. Równość w stanowieniu prawa oznacza obowiązek tworzenia przez władzę publiczną takich regulacji prawnych, które czynią zadość nakazowi jednakowego traktowania podmiotów znajdujących się w sytuacjach podobnych. Normodawca nie może więc wprowadzać rozwiązań dyskryminujących grupy obywateli mogących być zakwalifikowane do podobnych klas bez podstawy do tego w brzmieniu innych wskazań konstytucyjnych.

W przepisach ustawy, stanowiących podstawę prawną skarżonej decyzji, ustawodawca wyróżnił grupę osób, które „pełniły służbę na rzecz totalitarnego państwa”, która to grupa została wyodrębniona spośród wszystkich uprawnionych do świadczeń emerytalno-rentowych. Grupa ta została przez ustawodawcę zdefiniowana w art. 13b ustawy. Ustawa nie rozróżnia natomiast w tej grupie osób, które pełniły służbę jedynie „na rzecz totalitarnego państwa” od tych, które zostały następnie pozytywnie zweryfikowane i pełniły służbę także na rzecz demokratycznego państwa. W konsekwencji, w efekcie wprowadzonej regulacji, wszystkie osoby, które miały jakikolwiek epizod w „służbie na rzecz totalitarnego państwa”, a następnie – nawet przez wiele lat – pełniły także służbę na rzecz III RP: państwa demokratycznego, zostają dotknięte represjami ustawy, tj. obniżeniem świadczeń emerytalno-rentowych: tych wypracowanych przed 1990 r., jak i po tej dacie.

Należy ocenić, że wprowadzając opisaną regulację, ustawodawca naruszył zasadę równości wobec prawa („równości w prawie”): konstytucyjnie wydaje się niedopuszczalne bowiem zróżnicowanie sytuacji funkcjonariuszy w zakresie nabywania przez nich uprawnień rentowych i emerytalnych począwszy od 1990 r., w oparciu o kryterium pełnienia przez część z nich służby także do 1990 r. Każdy funkcjonariusz organów bezpieczeństwa Polski Ludowej, który pozytywnie przeszedł weryfikację i został zatrudniony w nowo tworzonych służbach, musi mieć za tę służbę w pełni gwarantowane, równe prawa z powołanymi do tych służb po raz pierwszy od 1990 r., w tym równe prawa do korzystania z ustalonych dla służb mundurowych zasad zabezpieczenia społecznego. Zasada ta ma pełne uzasadnienie w konstytucyjnej równości wobec prawa i znalazła odzwierciedlenie w wyroku TK z dnia 24 lutego 2010 r. (K 6/09). Nie sposób bowiem znaleźć racjonalne i konstytucyjnie usprawiedliwione uzasadnienie dla rozróżnienia sytuacji funkcjonariuszy pozostających w służbie począwszy od 1990 r. jedynie w oparciu o fakt, czy pełnili oni służbę w organach bezpieczeństwa państwa także wcześniej. Dla uprawnień nabywanych począwszy od 1990 r. okoliczność ta nie może mieć żadnego znaczenia. Funkcjonariusze ci pełnili służbę dla III RP tak samo jak ci przyjęci w III RP do służby po raz pierwszy. Tego typu dywersyfikacja nie znajduje więc wystarczającego uzasadnienia. Obie grupy funkcjonariuszy po 1990 r. charakteryzują się bowiem tymi samymi cechami i nie ma

żadnych istotnych przesłanek rozróżnienia tych grup i gorszego traktowania przez ustawodawcę jednej z nich. Ustawodawca w tym przypadku przekroczył granice konstytucyjnie dopuszczalnego różnicowania grup adresatów – w istocie w omawianym zakresie równych. To zróżnicowanie nie odpowiada wymogom relewantności, proporcjonalności, nie znajduje usprawiedliwienia konstytucyjnego. Narusza więc tym samym zasadę sprawiedliwości społecznej, która m.in. nakazuje właśnie równo traktować podmioty równe, a także nakazuje realizację i ochronę takich wartości konstytucyjnych, jak solidarność społeczna czy bezpieczeństwo socjalne. Ograniczenie praw emerytalnych funkcjonariuszy-adresatów ustawy nowelizującej do maksymalnie średniej przeciętnej wysokości świadczeń wypłacanych przez ZUS z FUS, mimo że począwszy od 1990 r. pełnili oni taką samą służbę jak funkcjonariusze przyjęci do służby po raz pierwszy, bez względu na staż, stopnie i inne okoliczności tożsame z dotyczącymi osób przyjętych od 1990 r., stanowi naruszenie zasady równości, a także sprawiedliwości społecznej.

Podsumowując, rację ma Sąd Najwyższy, stwierdzając, że „brak zatem podstaw, aby wyłącznie ze względu na służbę przed 1 sierpnia 1990 r. pozbawiać możliwości uwzględnienia służby na rzecz państwa polskiego po tej dacie w wymiarze wynikającym z prawa obowiązującego w chwili nabycia poszczególnych uprawnień. Takie postępowanie jest niezgodne z dotychczasowym rozumieniem zasady ochrony praw nabytych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdzał, że chodzi o zakaz arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych, zarówno publicznych, jak i prywatnych”, a także z zasadą równości¹⁶.

Zasady równości i niedyskryminacji mają szczególny związek z gwarancją godności człowieka (art. 30 Konstytucji RP), zgodnie z którą „przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”. Zgodnie z orzecznictwem TK, „będąc źródłem praw i wolności jednostki, pojęcie godności determinuje sposób ich rozumienia i urzeczywistniania przez państwo. Zakaz naruszania godności człowieka ma charakter bezwzględny i dotyczy wszystkich. Natomiast obowiązek poszanowania i ochrony godności nałożony został na władze publiczne państwa. W konsekwencji wszelkie działania władz publicznych [...] nie mogą prowadzić do tworzenia sytuacji prawnych lub faktycznych odbierających jednostce poczucie godności. Przesłanką poszanowania tak rozumianej godności człowieka jest między innymi istnienie pewnego minimum materialnego, zapewniającego jednostce możliwość samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie oraz stworzenie każdemu człowiekowi szans na pełny rozwój osobowości w otaczającym go środowisku kulturowym i cywilizacyjnym”¹⁷. W doktrynie zauważa się bowiem, że oparcie porządku społecznego

¹⁶ Uwagi SN do projektu ustawy, druk nr 1061, pismo z dnia 9 grudnia 2016 r.

¹⁷ Wyrok TK z dnia 4 kwietnia 2001 r., K 11/00.

na uznaniu godności człowieka zakłada m.in. oparcie stosunków między ludźmi na zasadzie równości.

Dokonując oceny wprowadzonych ustawą nowelizującą rozwiązań z punktu widzenia konstytucyjnej wartości, jaką jest godność człowieka, warto wspomnieć, że ustawodawca w art. 13b wprowadził wątpliwą definicję „służby na rzecz totalitarnego państwa”, stygmatyzując tym samym adresatów regulacji. Pojęcie „państwa totalitarnego”, jako wysoce pejoratywne, jest jednocześnie wątpliwe w odniesieniu do ustroju PRL w całym jej historycznym rozwoju. W piśmiennictwie naukowym: historycznym, politologicznym, prawnym, zwraca się uwagę, że PRL była państwem totalitarnym do 1956 r., później jednak proste odniesienie tego pojęcia do ustroju budzi poważne wątpliwości. Profesor Lech Mażewski wprost stwierdził, że „PRL w latach 80. nie wypełniała wszystkich przesłanek państwa totalitarnego, gdyż następowała liberalizacja systemu politycznego i prawnego poprzez liberalizację gospodarki, powołanie instytucji rządów prawa, wprowadzanie liberalizmu gospodarczego i deregulacji w gospodarce oraz dopuszczeniu kapitału zagranicznego do inwestycji. Tworzenie podstaw państwa prawa w latach 80. polegało na utworzeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w 1980 r., Trybunału Stanu w 1982 r., nowych związków zawodowych w 1983 r., Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych w 1984 r., Trybunału Konstytucyjnego w 1985 r., Rady Konsultacyjnej przy Przewodniczącym Rady Państwa w 1986 r. oraz Rzecznika Praw Obywatelskich w 1987 r., Powstanie tych instytucji w państwie totalitarnym nie byłoby możliwe”, zaś ustrój PRL po 1956 r. określał jako „posttotalitarny autorytaryzm”¹⁸. Profesor Zbigniew Brzeziński, jeden z twórców pojęcia „totalitaryzm”, stwierdził, że „Polska przestała być państwem totalitarnym w 1956 r.”¹⁹. Profesor Antoni Dudek określił Polskę po 1956 r. jako „państwo o tendencji totalitarnej”, co nie jest synonimem „państwa totalitarnego”²⁰. Profesor Andrzej Paczkowski z kolei, stojąc na bardziej radykalnym stanowisku, ocenił, że „gdyby uznać, że celem totalitaryzmu jest zapewnienie uległości społeczeństwa i jego adaptacja do systemu, to można by zaryzykować twierdzenie, iż stan taki miał miejsce po roku 1956 i trwał aż po rok 1980”, nie zaś do 1990 r.²¹

W świetle przywołanych poglądów przyjęcie przez polskiego ustawodawcę radykalnego, jednoznacznie pejoratywnego i nieznanego uzasadnienia w aktualnym stanie nauk historycznych, politologicznych i prawnych określenia służby świadczonej przez osoby podlegające ustawie w całym okresie od 1944 do 1990 r. mianem „służby na rzecz totalitarnego państwa” nie ma ani naukowego

¹⁸ L. Mażewski, *Posttotalitarny autorytaryzm w PRL 1956–1989. Analiza ustrojowo polityczna*, Warszawa–Biała Podlaska 2010.

¹⁹ Z. Brzeziński [w:] „Przegląd Polityczny” 2006, nr 79/80, s. 141.

²⁰ Zob. H. Izdebski, *Rozumienie terminów „totalitaryzm” i terminów pokrewnych w polskim języku prawnym i prawniczym*, opinia prawna z 1 marca 2017 r., w zasobach Autorki.

²¹ Zob. *Spór o PRL w III Rzeczpospolitej (1989–2001)*, „Pamięć i Sprawiedliwość” 2002, nr 1, s. 18–24.

ani racjonalnego uzasadnienia, nie różnicując ani okresu, ani charakteru służby, ani wykonywanych w jej ramach czynności przez poszczególne osoby. Poniżej je w opinii publicznej, a tym samym godzi w ich godność, rozumiana jako „sfera osobowości konkretyzująca się w poczuciu własnej wartości człowieka i oczekiwaniu szacunku ze strony innych ludzi”²². Ustawodawca powinien bowiem powstrzymać się od uchwalania regulacji o charakterze ocennym, szczególnie w sytuacji, gdy dla ocen tych brak wystarczającego oparcia w aktualnym stanie wiedzy i nauki.

Wszystkie wymienione i opisane powyżej naruszenia norm konstytucyjnych mają oczywiste odniesienie do prawa do zabezpieczenia społecznego adresatów ustawy nowelizującej. Pojęcie prawa do zabezpieczenia społecznego nie zostało zdefiniowane w Konstytucji, ale jest ono w miarę jednolicie rozumiane w nauce prawa i w orzecznictwie TK i SN. Konstytucja pozostawia co prawda ustawodawcy znaczną swobodę w regulowaniu tych materii, jednakże określa przesłanki i granice dla tej regulacji. Granice swobody ustawodawcy wyznacza absolutny zakaz naruszania istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. Ustawodawca musi także zwracać uwagę na inne zasady konstytucyjne. „Wprawdzie zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa, to jednak musi ona opierać się na konstytucyjnej aksjologii. Musi zwłaszcza podejmowane regulacje opierać na zasadach sprawiedliwości społecznej i równości”²³, a jednocześnie „ubezpieczenia emerytalne powinny być wolne od ingerencji ustawodawcy podyktowanej względami politycznymi”²⁴.

Jest oczywiste, że system zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych stanowi szczególny rodzaj ustawowego „przywileju”, który jednak – jak podkreśla TK – jest uzasadniony warunkami służby (ciągła dyspozycyjność, nieokreślone godziny pełnienia służby, narażanie życia i zdrowia, stres). W konstytucyjnym prawie do zabezpieczenia społecznego mieści się prawo do zachowania realnej wartości nabytych świadczeń. Jest to indywidualne prawo podmiotowe. Tym bardziej mieści się więc w nim zakaz arbitralnego obniżania tych świadczeń, naruszającego zasadę równości, zasadę ochrony praw nabytych i zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Obniżenie emerytur i rent w sposób przyjęty w nowelizacji z 16 grudnia 2016 r. nie wytrzymuje tym samym testu proporcjonalności z art. 31 ust. 2 Konstytucji, chociażby dlatego, że narusza samą istotę prawa do zabezpieczenia społecznego. Na marginesie więc jedynie można także wskazać, że nie jest konieczne w demokratycznym państwie i nie chroni jakichkolwiek wartości wymienionych w art. 31 ust. 3.

²² B. Banaszak, Nota do art. 30 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, uwaga nr 2.

²³ Wyrok TK z dnia 4 stycznia 2000 r., K 18/99.

²⁴ B. Banaszak, Nota do art. 67..., uwaga nr 9.

System emerytalny powinien mieć powszechny i jednolity charakter. Jest dopuszczalne wprowadzanie odrębnych systemów emerytalnych, takie działanie powinno mieć jednak także charakter powszechny i jednolity. Jak wspomniano, system zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych stanowi szczególnie rodzaj ustawowego „przywileju”, który jednak – jak podkreśla TK – jest uzasadniony warunkami służby. Wyróżnianie spośród całej grupy funkcjonariuszy pełniących służbę od 1990 r. tych, którzy przed tą datą pełnili służbę w organach bezpieczeństwa i obniżanie ich emerytur nabywanych począwszy od 1990 r., a także pozbawianie ich prawa do podwyższenia emerytury w związku z inwalidztwem nabytym w służbie dla państwa polskiego czy też bezpodstawnie ograniczanie możliwości podwyższenia emerytury w związku z zatrudnieniem poza służbą i okolicznościami wymienionymi w art. 14 ust. 1 pkt 2 narusza zakaz dyskryminacji. Zastosowane kryterium w odniesieniu do praw nabywanych od 1990 r. jest bowiem nieracjonalne, nadmierne i nieuzasadnione, łamie regułę, iż za tę samą pracę (służbę) należą się te same uprawnienia. Ta grupa emerytów przez długie lata prowadziła aktywność zawodową, z którą była związana ekspektatywa prawa do przyszłej emerytury. Aktywność ta – z pewnością od 1990 r. – zasługiwała na pełną aprobatę społeczną. W związku z tym są uzasadnione ich oczekiwania co do prawa do otrzymywania świadczeń po ukończeniu aktywności zawodowej ze środków publicznych, które zastąpią utracone wynagrodzenie – na równi z innymi funkcjonariuszami pełniącymi tę samą służbę w tym samym czasie.

Należy więc ocenić, że wprowadzona zmiana stanowi represję dla osób. Prawo zabezpieczenia społecznego – jak już wskazano za Magdaleną Szczepańską – nie jest natomiast dziedziną, która ma za zadanie wprowadzać sankcje za działania niemające związku z wystąpieniem ryzyka ubezpieczeniowego i niewynikające z warunków nabycia prawa do świadczenia. W tym aspekcie nowelizacja ma charakter nieznajdujący ochrony w regulacjach konstytucyjnych. Represje w stosunku do prawa do zabezpieczenia społecznego (polegające m.in. na istotnym obniżeniu emerytur wypracowanych słusznie w III RP) są dalej idące aniżeli represje i sankcje stosowane wobec funkcjonariuszy, którym udowodniono popełnienie przestępstwa w związku ze służbą i którzy zostali na tej podstawie skazani prawomocnymi wyrokami sądów, a więc niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawa.

Podsumowując, trzeba wskazać, że o ile ustawa nowelizująca ustawę o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji z 2009 r. dotyczyła w istocie specjalnych przywilejów emerytalnych, przysługujących funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa PRL w związku ze służbą w tych organach, obniżając je do wskaźnika niskiego, acz spotykanego w powszechnym systemie emerytalnym, mogła więc być uznana za usprawiedliwioną i konstytucyjną, o tyle regulacja przyjęta w 2016 r. dotyczy prawa do całego świadczenia emerytalnego wypracowanego przez funkcjonariuszy w ciągu całego życia, także długo po 1990 r.,

obniżając je drastycznie, w sposób konstytucyjnie niedopuszczalny²⁵. Regulacja ta naruszyła szereg zasad konstytucyjnych, w tym zasadę równości, zakaz dyskryminacji, zasadę zaufania obywatela do państwa, zasadę ochrony praw słusznie nabytych, ochrony przyrodzonej godności człowieka i sprawiedliwości społecznej. Mimo pojawiających się w przestrzeni publicznej dalszych podobnych pomysłów, należy mieć nadzieję, że ustawodawca powstrzyma się od ich wprowadzania w życie²⁶.

Anna Rakowska-Trela

LOWERING THE PENSIONS OF UNIFORMED SERVICES OFFICERS ACQUIRED FROM 1990 ONWARDS AND CONSTITUTIONAL STANDARDS

The article concerns the problem of law amendments introduced in regard to the social security of the Polish officers of the former security services, who also served their duties after the collapse of communist system in 1989/1990. The amendment of the act of 16 December 2016 on social security has dramatically reduced the pensions of such officers. The Author criticizes the adopted amendment. The criticism relates to the definition of the totalitarianism (the temporal limits) and other issues, like the unfair and discriminatory character of the amendment, which are in contradiction with the provisions of the Polish Constitution (the principle of dignity, the principle of equal treatment, the right to a fair trial, the property rights and the principle of *lex retro non agit*). In conclusion, the Author states, that the amendment of 16 December 2016 is obviously in contradiction with the Polish Constitution of 1997 and the regulation of the freedoms and rights of persons and citizens.

²⁵ Zob. M. Szczepańska w opinii dotyczącej poselskiego projektu ustawy – druk nr 3334 z dnia 16 czerwca 2015 r.

²⁶ Zob. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, druk 1105; M. Czeszkiewicz, *Degradacja w wojsku, a potrzeba degradacji w służbach, prokuraturze, sądach...*, <https://www.salon24.pl/u/marek-czeszkiewicz/849514,degradacja-w-wojsku-a-potrzeba-degradacji-w-sluzbach-prokuraturze-sadach> [dostęp: 16.03.2018].

