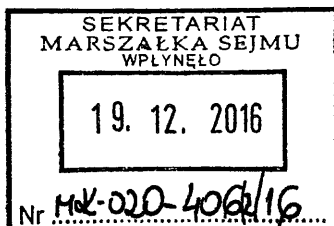




Warszawa, dnia 15 grudnia 2016 r.

L.dz. FZZ VIII 828/15/12/2016



Pan

Marek Kuchciński

MARSZAŁEK SEJMU RP

**OPINIA DO PROJEKTU USTAWY W SPRAWIE ZMIANY USTAWY
O ZAOPATRZENIU EMERYTALNYM FUNKCJONARIUSZY POLICJI,
AGENCJI BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO, AGENCJI WYWIADU,
SŁUŻBY KONTRWYWIADU WOJSKOWEGO, SŁUŻBY WYWIADU WOJSKOWEGO,
CENTRALNEGO BIURA ANTYKORUPCYJNEGO, STRAŻY GRANICZNEJ,
BIURA OCHRONY RZĄDU, PAŃSTWOWEJ STRAŻY POŻARNEJ
I SŁUŻBY WIĘZIENNEJ ORAZ ICH RODZIN (DRUK NR 1061)**

W odniesieniu do udostępnionego projektu ustawy w sprawie zmiany ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (druk nr 1061), Forum Związków Zawodowych przedstawia swoją negatywną opinię i uwagi do projektu.

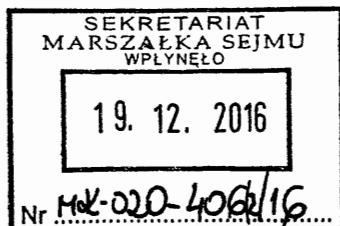
W pierwszej kolejności trzeba wskazać, iż Forum Związków Zawodowych nie staje w obronie „przywilejów emerytalnych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa PRL“, jednak w przypadku w/w projektu mamy do czynienia z niespotykanym wcześniej trybem i sposobem wprowadzania zmian do procedowanego dokumentu. Wprowadzenie tych zmian poza trybem i ścieżką konsultacyjną dialogu społecznego, oraz przekazywanie go do konsultacji w momencie, gdy projekt znajduje się już w Sejmie, kwalifikuje wyżej wymieniony





Warszawa, dnia 15 grudnia 2016 r.

L.dz. FZZ VIII 828/15/12/2016



Pan

Marek Kuchciński

MARSZAŁEK SEJMU RP

**OPINIA DO PROJEKTU USTAWY W SPRAWIE ZMIANY USTAWY
O ZAOPATRZENIU EMERYTALNYM FUNKCJONARIUSZY POLICJI,
AGENCJI BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO, AGENCJI WYWIADU,
SŁUŻBY KONTRWYWIADU WOJSKOWEGO, SŁUŻBY WYWIADU WOJSKOWEGO,
CENTRALNEGO BIURA ANTYKORUPCYJNEGO, STRAŻY GRANICZNEJ,
BIURA OCHRONY RZĄDU, PAŃSTWOWEJ STRAŻY POŻARNEJ
I SŁUŻBY WIĘZIENNEJ ORAZ ICH RODZIN (DRUK NR 1061)**

W odniesieniu do udostępnionego projektu ustawy w sprawie zmiany ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (druk nr 1061), Forum Związków Zawodowych przedstawia swoją negatywną opinię i uwagi do projektu.

W pierwszej kolejności trzeba wskazać, iż Forum Związków Zawodowych nie staje w obronie „przywilejów emerytalnych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa PRL“, jednak w przypadku w/w projektu mamy do czynienia z niespotykanym wcześniej trybem i sposobem wprowadzania zmian do procedowanego dokumentu. Wprowadzenie tych zmian poza trybem i ścieżką konsultacyjną dialogu społecznego, oraz przekazywanie go do konsultacji w momencie, gdy projekt znajduje się już w Sejmie, kwalifikuje wyżej wymieniony





projekt i proponowane rozwiązania jako niekonstytucyjne, łamiące zasady legislacyjne praworządnego Państwa, niweczając dialog społeczny i jego zdobycze.

Projekt z dnia 12 lipca 2016 r. nie zawierał autopoprawki, w wyniku której tzw. maksymalne kwoty emerytur i rent mają obejmować wszystkich funkcjonariuszy, który pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, bez względu na długość tej służby oraz pozostałych po nich rencistów, a także ustalenia wysokości tej kwoty na poziomie średniej emerytury z ZUS.

Odnosząc się do aktualnej wersji projektu, jak wskazują jego autorzy, dotyczy on wprowadzenia rozwiązań zapewniających w pełniejszym zakresie zniesienie przywilejów emerytalnych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa PRL przez ustalenie na nowo świadczeń emerytalnych i rentowych osobom pełniącym służbę na rzecz totalitarnego państwa w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r.

W uzasadnieniu projektu wskazano, iż dotychczasowe rozwiązania (m.in. ustawa z 2009 roku) nie okazały się w pełni skuteczne, co powoduje powszechne poczucie naruszenia w tym zakresie zasady sprawiedliwości społecznej.

Nowela wprowadza do ustawy przepis art. 15 c, wyliczający szereg instytucji, w których służba od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. zawiera domniemanie służby na rzecz totalitarnego państwa. Ustawa wiąże taką służbę z następującymi konsekwencjami:

- faktyczna wysokość emerytury osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 roku nie może wynieść więcej aniżeli miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych;





- brak jest określenia dolnej granicy przedmiotowej służby w ramach obniżenia emerytury – literalna wykładnia przepisów pozwala na przyjęcie, że wystarczył jeden dzień służby, o której mowa w nowelizacji, ażeby obniżyć świadczenie emerytalne;
- katalog instytucji, w których służba wiąże się z omawianymi konsekwencjami dotyczy również kadr naukowych, dydaktycznych oraz słuchaczy i studentów szkół kształcących kadry służb bezpieczeństwa oraz milicji obywatelskiej;
- ustawa wprowadza domniemanie służby na rzecz totalitarnego państwa zamiast indywidualnej weryfikacji;
- domniemanie to można obalić wykazując, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, osoba pełniącą służbę podjęła współpracę i czynnie wspierała osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego;
- projekt nie bierze pod uwagę przebiegu i charakteru służby w późniejszym okresie;
- wg projektu obniżeniu ma ulec również renta rodzinna, wypłacana osobom uprawnionym do tzw. renty policyjnej oraz renta inwalidzka; wysokość renty rodzinnej nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej renty rodzinnej wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Wątpliwości budzi przede wszystkim bardzo szeroko określony katalog osób, które mają zostać dotknięte sankcjami. Ustawa zmieniająca, wprowadzająca zasadę jednakowej odpowiedzialności wszystkich funkcjonariuszy, pozostaje w rażącej sprzeczności z podstawami funkcjonowania demokratycznego państwa prawa.

Wątpliwym jest, ażeby cel, jakim było przywrócenie sprawiedliwości społecznej mógł zrealizować się poprzez obniżenie emerytur en bloc wszystkim funkcjonariuszom służb i organów, niezależnie od ich roli i funkcji pełnionej w tych służbach (art. 2 Konstytucji, art. 31 ust. 3 Konstytucji). Negatywna ocena skutków działalności organów i służb bezpieczeństwa nie może wpływać na stwierdzenie słuszności lub niesłuszności przez poszczególnych funkcjonariuszy indywidualnie





nabytych praw. Wina ma bowiem charakter indywidualny, a nie zbiorowy – należy udowodnić ją w każdym indywidualnym wypadku, co wskazuje wyraźnie na konieczność indywidualnego, a nie kolektywnego, stosowania ustaw lustracyjnych.

Trybunał Konstytucyjny podkreślał wielokrotnie, że odstąpienie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne, jeżeli przemawiają za tym inne zasady, normy lub wartości konstytucyjne. Zasada ochrony praw nabytych nie ma zastosowania do praw nabytych niesłusznie lub niegodziwie, a także praw niemających oparcia w założeniach obowiązującego w dacie orzekania porządku konstytucyjnego. W nowelizacji zastosowano tak szerokie ramy czasowe oraz podmiotowe sankcji obniżenia świadczeń, że można mówić o zastosowaniu odpowiedzialności zbiorowej na ogromną skalę, a także o wprowadzeniu zasady domniemania winy.

Ustawa nie rozróżnia przy tym sytuacji, w których uczestnictwo czy powiązanie z daną instytucją państwa totalitarnego było incydentalne, marginalne czy przypadkowe, nie pozwala również na zróżnicowanie oceny służby w zależności od jej przebiegu po 1990 roku. Jediną przesłanką ekskulpacyjną jest prowadzona bez wiedzy przełożonych współpraca z ruchem niepodległościowym (co może być trudne do udowodnienia).

Wątpliwości budzi również objęcie sankcją rodzin otrzymujących świadczenia w postaci rent. Oznacza to bowiem rozszerzenie negatywnej oceny służby na rzecz państwa totalitarnego na osoby trzecie.

Niedopuszczalne jest zarazem objęcie działaniem ustawy funkcjonariuszy, którzy także obecnie realizują zadania, mające istotny wpływ na bezpieczeństwo państwa i poświęcili niejednokrotnie blisko 30 lat zawodowego życia pracy dla niepodległego Państwa Polskiego, pełniąc służbę z narażeniem zdrowia i życia.

Co warto podkreślić, projekt ustawy sprawi, że sytuacja pozytywnie zweryfikowanych funkcjonariuszy, pozostałych w służbie po 31 lipca 1990 r.,





będzie gorsza, niż sytuacja osób negatywnie zweryfikowanych, które przeszły do systemu powszechnego ubezpieczenia emerytalnego, korzystając z wysokiego przelicznika.

WNIOSKI

- Projekt nowelizacji ustawy w sposób nadmiernie szeroki i arbitralny wprowadza sankcję (represję) w postaci znaczącego zmniejszenia uposażeń emerytalnych osób, które w jakikolwiek sposób związane były z instytucjami wskazanymi w noweli, w tym instytucjami dydaktycznymi, co może naruszać konstytucyjną zasadę sprawiedliwości społecznej, zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę proporcjonalności.
- Proponowane rozwiązanie oparte jest na zasadach odpowiedzialności zbiorowej oraz domniemania winy, co nie może mieć miejsca w demokratycznym państwie prawnym.
- Minimalnym wymogiem, który stawiamy jest wniosek o wyłączenie z zakresu działania ustawy funkcjonariuszy, którzy zostali pozytywnie zweryfikowani i kontynuowali służbę po 31 lipca 1990 r., tworząc struktury Policji, Straży Granicznej, UOP czy innych służb, zapewniających bezpieczeństwo Państwa i jego obywateli.

Ponadto załączamy opinię prawną sporządzoną dla organizacji członkowskiej Forum Związków Zawodowych, wskazującej precyzyjnie na liczne wady prawne projektu ustawy.

Z poważaniem,

Dorota Gardias

PRZEWODNICZĄCA
FORUM ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH



**KANCELARIA ADWOKACKA
ADW. DR MARTA DERLATKA**



OPINIA PRAWNA

w przedmiocie:

**analizy 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.**

sporządzona przez:

adw. dr Martę Derlatka

przygotowana na zlecenie:

**Zarządu Głównego Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Funkcjonariuszy
Straży Granicznej**

Warszawa, dnia 1 grudnia 2016 roku

Kancelaria Adwokacka Adw. dr Marta Derlatka
ul. Łowicka 23 lok. 210, 02-502 Warszawa tel.: +48 22 406 15 03 fax: +48 22 406 08 83
sekretariat@derlatka.eu www.derlatka.eu

Wykaz użytych aktów prawnych oraz orzeczeń

1. projektowana ustawa 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.
2. 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, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r. poz. 708)
3. ustawa z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz.U. z 2016 r. poz. 1721)
4. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78 poz. 483)
5. Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61 poz. 284)
6. Rezolucja Nr 1096 Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z 1996 r. w sprawie środków demontażu dziedzictwa po byłych totalitarnych systemach komunistycznych
7. Raport z dnia 3 czerwca 1996 r. Nr 7568 Komisji Zagadnień Prawnych i Praw Człowieka Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy
8. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 24 kwietnia 2007 r. w sprawie Matyjek przeciwko Polsce (skarga nr 38184/03)
9. wyrok z dnia 17 lipca 2007 r. w sprawie Bobek przeciwko Polsce (skarga nr 68761/01)
10. wyrok z dnia 15 stycznia 2008 r. w sprawie Luboch przeciwko Polsce (skarga nr 37469/05)
11. wyrok z dnia 17 lutego 2009 r. w sprawie Jałowicki przeciwko Polsce (skarga nr 34030/07)
12. wyrok z dnia 28 kwietnia 2009 r. w sprawie Rasmussen przeciwko Polsce (skarga nr 38886/05)
13. wyrok z dnia 5 stycznia 2010 r. w sprawie Wrona przeciwko Polsce (skarga nr 23119/05)
14. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 7 kwietnia 2009 r. w sprawie Żiékus przeciwko Litwie (skarga nr 26652/02)
15. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 lipca 1999 r., sygn. P 2/99 (OTK Z.U. z 1999 r., nr 5, poz. 103)
16. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99 (OTK ZU z 1999 r., nr 5, poz. 100)
17. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99
18. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2006 r.; K 23/03 (OTK ZU z 2006 r. nr 1, seria A, poz. 8)
19. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99 (OTK ZU z 1999 r. nr 7, poz. 165)
20. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99
21. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2007 r., sygn. K 2/07
22. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. akt K 6/09

Objaśnienia skrótów

projektowana ustawa, projekt ustawy, ustawa o zmianie	projektowana ustawa 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
ustawa o zaopatrzeniu	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, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r. poz. 708)
ustawa lustracyjna	ustawa z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz.U. z 2016 r. poz. 1721)
Konstytucja	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78 poz. 483)

OPINIA PRAWNA

Przedmiotem niniejszej opinii prawnej jest analizy projektu ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin

UZASADNIENIE

Projekt ustawy wprowadza następujące zmiany w dotychczas obowiązującym systemie zaopatrzenia emerytalnych 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:

- 1) katalog lustracyjny, o którym mowa w art. 2 ustawy lustracyjnej, którym posługiwała się

ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym, zastąpiono zamkniętym katalogiem definiującym służbę na rzecz totalitarnego państwa (art. 1 ust. 1 pkt 2 projektu ustawy)

- 2) obniża świadczenia emerytalne byłym funkcjonariuszom pełniącym służbę na rzecz totalitarnego państwa (art. 1 ust.1 pkt 5 projektu ustawy)
- 3) obniżenie renty inwalidzkiej funkcjonariuszom pełniącym służbę na rzecz totalitarnego państwa (art. 1 ust. 1 pkt 6 projektu ustawy)
- 4) obniżenie renty rodzinnej pobieranej po byłych funkcjonariuszach pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa (art. 1 ust. 1 pkt 7 projektu ustawy)

I. służba na rzecz totalitarnego państwa

Dotychczas ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy odsyłała do katalogu organów bezpieczeństwa państwa umieszczonego w treści art. 2 ust ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnieniu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944 -1990 oraz treści tych dokumentów (Dz.U. z 2016 r. poz. 1721). Projektowana zmiana wprowadzi do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym przepis art. 13 b, który zawiera odrębny, zamknięty, lecz dość rozbudowany katalog cywilnych i wojskowych instytucji oraz formacji. Pełnienie w nich służby będzie równoznaczne ze służbą na rzecz „państwa totalitarnego”, co z kolei będzie miało wpływ na wysokość świadczeń emerytalnych i rentowych funkcjonariuszy. Regulacja ta jest daleko idąca bowiem wprowadza odpowiedzialność zbiorową, gdzie w miejsce domniemania winy zostało wprowadzone domniemanie winy, które skutkuje automatycznym ograniczeniem praw emerytalnych byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa. Ustawodawca w państwie demokratycznym nie może zakładać, że wszyscy funkcjonariusze odbywający służbę w wymienionych przez niego organach byli „przestępcami”, którzy nie powinni posiadać jakichkolwiek uprawnień. Zgodnie z przepisami nowelizacji, powyższe domniemanie może zostać obalone, jedynie w przypadku gdy funkcjonariusz udowodni, że działał na rzecz niepodległości państwa Polskiego. Stanowi to przerzucenie ciężaru dowodu na funkcjonariusza, który zmuszany jest do udowadniania swojej niewinności, podczas gdy art. 42 ust. 3 Konstytucji stanowi, że *„każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu”*. Zasada ta przyjęta jest również w prawie międzynarodowym i wynika między innymi z art. 11 ust. 1 Powszechnej Deklaracja Praw Człowieka, art. 14 ust. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, art. 6 ust. 2 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Sformułowanie katalogu instytucji oraz formacji przez ustawodawcę i wymierzanie zbiorowej kary jedynie ze względu na fakt pełnionej służby bez uwzględnienia wykonywanych zadań nie powinien

mieć miejsca w państwie demokratycznym. Tym bardziej niezasadne jest wyciąganie konsekwencji wobec funkcjonariuszy, którzy przeszli pozytywną weryfikację po 1990 r. W konsekwencji powyższego ustawodawca wymierza wszystkim byłym funkcjonariuszom pełniącym służbę w organach wymienionych w art. 13b ustawy zmieniającej sankcję, bez względu na to czy są oni odpowiedzialni za popełnienie jakichkolwiek czynów sprzecznych z prawem, naruszających godność człowieka, czy też moralnie nagannych, co stanowi naruszenie art. 10 Konstytucji, poprzez niczym nieuzasadnione wkroczenie władzy ustawodawczej w sferę przeznaczoną dla władzy sądowniczej. Podsumowując należy jeszcze raz podkreślić, iż przynależność do legalnie działających w PRL służb, nie może automatycznie przesądzić, że konkretna osoba dopuściła się przestępstwa, w konsekwencji czego należy wobec niej zastosować karę. Należy mieć na uwadze, że w państwie demokratycznym wymierzanie sprawiedliwości jest domeną niezawisłej władzy sądowniczej.

II. obniżenie świadczenia emerytalnego

W przypadku funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz „totalitarnego państwa”, wysokość emerytury ulegnie znacznemu obniżeniu. Po wejściu w życie przepisów projektowanej ustawy emerytura będzie wynosiła 0,5% podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz „totalitarnego państwa”. Projektowana ustawa obniża więc wskaźnik podstawy wymiaru o 0,2% (obecnie jego wysokość wynosi bowiem 0,7%).

Obrazując rozwiązania znajdujące się w projekcie ustawy i porównując wysokość emerytury funkcjonariuszów w sytuacji, w której okres wysługi lat jest równy 15 lat, należy wskazać, iż na zasadach ogólnych wysokość emerytury wynosi 40% podstawy wymiaru emerytury (art. 15 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu). Dla 15-letniej służby w organach bezpieczeństwa państwa wysokość emerytury wynosi natomiast na zasadach określonych ustawą zmieniającą, 7,5% podstawy wymiaru emerytury - iloczyn $15 \times 0,5\%$ podstawy (art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zmianie). W przypadku funkcjonariusza, który przy okresie wysługi emerytalnej w wysokości 15 lat odbył 10 lat służby w organach bezpieczeństwa państwa, natomiast kolejne 5 lat służby w wolnej Polsce przysługująca mu emerytura policyjna wyniesie 18 % podstawy wymiaru emerytury - suma iloczynu $10 \times 0,5\%$ podstawy (art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zmianie) oraz iloczynu $5 \times 2,6\%$ podstawy (art. 15c ust. 1 pkt 2).

Ustawodawca ogranicza wysokość emerytury poprzez wprowadzenie przelicznika 0,5 % za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa, które stanowiły okres składkowy. Jest to

znaczne ograniczenie. Zauważyć należy, że przelicznik ten jest dużo niższy, niż ten dotyczący okresów składkowych w powszechnym systemie ubezpieczeniowym, gdzie wynosi on 1,3 % podstawy wymiaru za każdy rok składkowy, a także ten dotyczący okresów nieskładkowych, który z kolei wynosi 0,7 % podstawy wymiaru. Ograniczenie przelicznika do 0,5 % w stosunku do funkcjonariuszy pełniących służbę w organach bezpieczeństwa państwa należy więc uznać za daleko idącą represję.

Na wysokość świadczenia emerytalnego duży wpływ będzie miało również wyłączenie możliwości podwyższenia emerytury ze względu na wystąpienie okoliczności z art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o zaopatrzeniu jeżeli okoliczności te wystąpią w związku z pełnieniem służby na rzecz „państwa totalitarnego” (art. 1 ust. 1 pkt. 5 projektu ustawy – art. 15c ust. 3 ustawy o zmianie).

Ponadto projekt ustawy uniemożliwia podwyższanie emerytury funkcjonariuszom spełniającym przesłanki z art. 15c ust. 1 ustawy o zmianie ze względu na wystąpienie okoliczności, o których mowa w art. 15 ust. 4 ustawy o zaopatrzeniu. Powyższe wynika z treści art. 15c ust. 2 ustawy o zmianie, w którym ustawodawca pomina możliwość odpowiedniego zastosowania przepisu art. 15 ust. 4 ustawy o zaopatrzeniu. Tym samym w stosunku do funkcjonariuszy spełniających przesłanki z art. 15c ust.1 ustawy o zmianie, projekt ustawy nie przewiduje możliwości podwyższenia emerytury ze względu na inwalidztwo powstałe w związku z pełnioną służbą. Ustawodawca wprowadzając przepis art. 15c ust. 2 ustawy uznaje, że bez znaczenia jest czas, w którym funkcjonariusz został inwalidą. Konstrukcja przepisów pozwoli na wyłączenie możliwości podwyższenia emerytury funkcjonariuszom, o których mowa w art. 15c ust. 1 ustawy o zmianie, nawet w sytuacji gdy inwalidztwo nie będzie związane ze służbą pełnioną na rzecz „państwa totalitarnego” (przykład: funkcjonariusz spełniający kryteria z art. 15c ust 2 ustawy o zmianie, w związku z pełnieniem służby – podczas ochrony granic Polski w maju 2011 r. zostaje inwalidą). Przepis ten w sposób daleko idący oddziałuje na świadczenie emerytalne i sytuację funkcjonariusza.

Projektowana ustawa wprowadza również górną granicę świadczenia emerytalnego w stosunku do funkcjonariuszy spełniających kryteria z art. 15c ust. 1- 2 ustawy o zmianie, które nie będzie mogło być wyższe niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (art. 1 ust. 1 pkt 5 projektu ustawy – art. 15 c ust. 3 ustawy o zmianie). Wysokość miesięcznej, przeciętnej emerytury wypłacanej przez Fundusz Ubezpieczeń Społecznych będzie ogłaszana przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Rozwiązanie

takie budzi wątpliwości. Obecnie wysokość emerytury funkcjonariusza w szczególności zależy od ostatnio zajmowanego stanowiska i związanego z nim uposażenia, a także wysługi lat. Uprawnienia emerytalne są więc związane z sytuacją prawną jednostki, wobec czego ich ograniczanie poprzez ustanawianie górnej granicy świadczenia nie powinna mieć miejsca. Nie ma również uzasadnienia w odmiennym traktowaniu przez ustawodawcę funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę jedynie w organach bezpieczeństwa państwa od funkcjonariuszy, którzy pełnili tę służbę także poza nimi (np. w późniejszym czasie). Emerytura tych pierwszych nie będzie mogła być wyższa niż ta ustalona przez ustawodawcę w górnej granicy.

Przepisy ograniczające wysokość świadczenia emerytalnego nie będą miały zastosowania, jeżeli osoba, która spełnia kryteria art. 15c ust. 1 ustawy o zmianie udowodni, że przed 1990 r., bez wiedzy przełożonego, podjęła współpracę i czynnie wspierała osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości państwa Polskiego. Katalog środków dowodowych jest otwarty. Ciężar dowodów został nałożony na funkcjonariusza, co godzi w zasadę domniemanej niewinności

Podkreślenia wymaga fakt, że zgodnie z art. 2 ust. 1 projektu ustawy, zmiana przepisów obejmie również funkcjonariuszy którzy nabyli już prawo do emerytury. Projekt ustawy będzie więc ingerował w prawa nabyte funkcjonariuszy oraz naruszy zasadę *lex retro non agit*, tym bardziej, że wprowadzone przez ustawodawcę przepisy wprowadzają prawo surowsze i bardziej ingerujące w prawa osobiste obywatela jakim jest prawo do emerytury.

Wątpliwość budzi także konstrukcja przepisu art. 15c ust. 4 ustawy zmieniającej, zgodnie z literalnym brzmieniem przepisu organ emerytalny występuje do Instytutu Pamięci Narodowej z „wnioskiem o sporządzenie informacji o przebiegu służby wskazanych funkcjonariuszy na rzecz totalitarnego państwa” sformułowanie takie sugeruje, że organ emerytalny jeszcze przed złożeniem wniosku zakłada czy też posiada wiedzę, że dany funkcjonariusz pełnił służbę na rzecz państwa totalitarnego. Konstrukcja taka jest nielogiczna, bowiem to Instytut Pamięci Narodowej posiada informacje na temat ewentualnej służby na rzecz „państwa totalitarnego” nie zaś organ emerytalny.

Negatywnie należy również ocenić zapis art. 2 ust. 3 projektu ustawy. Prawo do odwołania się od decyzji przyznających prawo do zaopatrzenia emerytalnego oraz ustalających wysokość świadczeń pieniężnych wynika z treści art. 32 ust. 4 ustawy o zaopatrzeniu. Art. 2 ust. 3 ustawy o zmianie wprowadza więc *lex specialis* od wyżej wskazanego przepisu. Z jego treści wynika, iż od decyzji ustalającej prawo do świadczeń przysługuje odwołanie do właściwego sądu, według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego z tym, że odwołanie takie nie

wstrzymuje wykonania wydanej na podstawie art. 15 c, art. 22a lub art. 24a ustawy zmieniającej decyzji. Konsekwencją wejścia w życie przedmiotowego przepisu będzie nierówne traktowanie funkcjonariuszy. Ustawodawca wprowadzając przedmiotową zmianę, zróżnicuje skutki wniesienia odwołania od decyzji organu emerytalnego. Dzieląc je na odwołania wstrzymujące wykonanie decyzji oraz odwołania nie wstrzymujące ich wykonania. Nie ma jednak uzasadnienia dla takiego zróżnicowania skutków wniesienia odwołania z powodu moralnie czy etycznie nagannego zachowania. Uzasadnieniem dla wprowadzania tak daleko idącej regulacji nie może być chęć jak najszybszego dokonania obniżenia świadczeń emerytalnych i rentowych byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa. Regulacja taka sugeruje, że została wprowadzona jedynie ze względu na cele budżetowe, które nie powinny w tak znacznym stopniu ingerować w podstawowe prawa obywateli. Świadczyć o tym może również ustanowienie krótkiego – 30 dniowego *vacatio legis*. Podkreślić w tym miejscu trzeba, że racje polityczno-ideologiczne nie mogą dominować nad pobudkami konstytucyjnymi. Tak daleko idące obniżenie wysokości świadczeń emerytalnych należy uznać za pewnego rodzaju represję ekonomiczną wobec określonych osób. Mimo tego, że wprowadzona przez ustawodawcę regulacja jest *lex specialis* od przepisu art. 32 ust.4 ustawy o zaopatrzeniu nie przewiduje możliwości odwołania się od decyzji zmieniającej emeryturę, czy też decyzji o ponownym ustaleniu wysokości emerytury. Działanie takie jest niezrozumiałe, wskazać bowiem należy, że art. 2 ustawy zmieniającej dotyczy ponownego ustalenia wysokości świadczeń, nie zaś ustalenia prawa do świadczenia. Brak wskazania w art. 2 ust. 3 ustawy zmieniającej sugerować może, że odwołanie od powyższej decyzji nie przysługuje albo że do decyzji takich będzie miał zastosowanie art. 32 ust. 4 ustawy o zaopatrzeniu. Regulacja ta z powodu na brak konsekwencji, może w przyszłości wprowadzać szereg problemów interpretacyjnych.

III. obniżenie renty inwalidzkiej

Projektowana ustawa zmienia również przepisy regulujące kwestię przyznawania renty inwalidzkiej. Spełnienie przesłanek z art. 22a ustawy o zmianie skutkować będzie zmniejszeniem renty inwalidzkiej o 2 % podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz „państwa totalitarnego”. Wskazać należy, że powyższa regulacja budzi duże wątpliwości, przede wszystkim ze względu na fakt, braku jakiegokolwiek limitu obniżającego wysokość świadczenia. W konsekwencji czego istnieje obawa, że regulacja ta pozbawi funkcjonariuszy niezdolnych do pracy pomocy w zabezpieczeniu ich potrzeb życiowych.

Oprócz powyższego ograniczenia ustawodawca ustalił również górną granicę wysokości

renty inwalidzkiej, przyznawanej na podstawie art. 22a ust. 1 ustawy o zmianie, która nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej renty z tytułu niezdolności do pracy wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Wysokość renty funkcjonariusza reguluje art.22 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu. Jej wysokość zależy od grupy inwalidztwa oraz ostatnio zajmowanego stanowiska przez funkcjonariusza i związanego z tym uposażenia. Wprowadzenie górnej granicy wysokości renty inwalidzkiej, podobnie jak przy ustaleniu górnej granicy emerytury, prowadzić może do sytuacji, w której powyższe czynniki przestaną mieć znaczenie, a renta inwalidzka o takiej samej maksymalnej wysokości będzie wypłacana funkcjonariuszom znajdującym się w różnych grupach inwalidzkich.

Podobnie jak przy regulacji dotyczącej emerytury, ustawodawca przewidział możliwość zniwelowania negatywnych skutków służby na rzecz „państwa totalitarnego”. Wskazując w treści przepisu art. 22a ust. 4 ustawy o zmianie, że renta inwalidzka nie będzie ograniczana w sytuacji, gdy funkcjonariusz udowodni, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonego, podjął współpracę i czynnie wspierał osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości państwa Polskiego.

Podkreślenia wymaga fakt, że zgodnie z art. 2 ust. 1 projektu ustawy, zmiana przepisów obejmie również funkcjonariuszy którzy nabyli już prawo do renty inwalidzkiej. Projekt ustawy będzie więc ingerował w prawa nabyte funkcjonariuszy oraz naruszy zasadę *lex retro non agit*, tym bardziej, że wprowadzone przez ustawodawcę przepisy wprowadzają prawo surowsze i bardziej ingerujące w prawa osobiste obywatela jakim jest prawo do renty inwalidzkiej. Prawo co do zasady powinno działać na przyszłość, zaś ustanawianie przepisów retroaktywnym powinno odbywać się z dużą dozą ostrożności. Prawodawca bowiem nie powinien w sposób arbitralny ingerować w istniejące stosunki prawne, swobodnie je modyfikując. Granicą ingerencji powinna być przede wszystkim zasada ochrony praw nabytych oraz zasada ochrony zaufania do państwa i prawa (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 maja 2001 r., sygn. K19/00). Bezpośrednie działanie nowego prawa, chociaż w tym przypadku wygodne dla ustawodawcy, stanowi w tym przypadku zagrożenie w postaci naruszenia zasady zaufania obywatela do państwa (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 grudnia 2007 r., sygn. P 43/07). Tym bardziej, że ustawodawca już raz wprowadził przepisy ograniczające świadczenia emerytalne funkcjonariuszy. Prawo powinno być zaś tworzone w sposób spójny i jasny dla obywateli. Uchwalania przepisów retroaktywnych w niniejszym przypadku nie wymaga również ważny interes społeczny, czy dobro chronione Konstytucją.

Na marginesie dodać należy, że wątpliwość budzi również konstrukcja przepisu art. 22a ust. 3 ustawy zmieniającej, zgodnie z literalnym brzmieniem przepisu organ emerytalny występuje do

Instytutu Pamięci Narodowej z „wnioskiem o sporządzenie informacji o przebiegu służby wskazanych funkcjonariuszy na rzecz totalitarnego państwa, o którym mowa w art. 13b”. Tak sformułowany przepis sugeruje, że organ emerytalny jeszcze przed złożeniem wniosku zakłada czy też posiada wiedzę, że dany funkcjonariusz pełnił służbę na rzecz państwa totalitarnego. Konstrukcja taka jest nielogiczna, bowiem to Instytut Pamięci Narodowej posiada informacje na temat ewentualnej służby na rzecz „państwa totalitarnego” nie zaś organ emerytalny.

IV. obniżenie renty rodzinnej

W projektowanej ustawie zostały również zmienione przepisy dotyczące renty rodzinnej przysługującej członkom rodziny funkcjonariusza w razie jego śmierci albo zaginięcia podczas pełnienia służby. Samo pełnienie służby na rzecz „państwa totalitarnego” powodować będzie wyliczanie renty rodzinnej na podstawie art. 24a ustawy o zmianie, co w konsekwencji będzie prowadziło do jej obniżenia. Ustawodawca wprowadzając przepis art. 24a ust. 1 ustawy o zmianie uznaje, że bez znaczenia jest czas, w którym doszło do śmierci lub zaginięcia funkcjonariusza. Konstrukcja przepisów pozwoli na obliczenie renty inwalidzkiej na podstawie art. 22a ust. 1 ustawy o zmianie, nawet w sytuacji gdy śmierć lub zaginięcie funkcjonariusza nie będzie związane ze służbą pełnioną na rzecz „państwa totalitarnego” (przykład: funkcjonariusz spełniający kryteria z art. 22a ust.1 ustawy o zmianie, w związku z pełnieniem służby – podczas ochrony granic Polski w maju 2011 r. zostaje postrzelony w konsekwencji czego umiera). Przepis ten w sposób daleko idący oddziałuje na świadczenia przysługujące rodzinom funkcjonariuszy. Bowiem jak już zauważono treść art. 22a ustawy o zmianie nie wprowadza żadnego progu ograniczającego możliwość obniżenia renty, który chroniłby uprawnionych przed całkowitym pozbawieniem możliwości otrzymania świadczenia. Wskazać w tym miejscu należy, że zgodnie z art. 71 ust. 1 Konstytucji państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej powinno uwzględniać dobro rodzin, a przede wszystkim rodziny znajdujące się w ciężkiej sytuacji społecznej czy materialnej.

Podobnie jak przy świadczeniu emerytalnym oraz rencie inwalidzkiej, ustawodawca wprowadził górną granicę wysokości renty rodzinnej, która nie może być wyższa od miesięcznej kwoty przeciętnej renty rodzinnej wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Analogicznie jak przy regulacji dotyczącej emerytury oraz renty inwalidzkiej, ustawodawca przewidział możliwość zniwelowania negatywnych skutków służby na rzecz „państwa totalitarnego” przy ustalaniu wysokości renty rodzinnej. Wskazując w treści przepisu art. 24a ust. 4 ustawy o zmianie, że renta rodzinna nie będzie ograniczana w sytuacji, gdy rodzina funkcjonariusza

udowodni, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonego, podjął on współpracę i czynnie wspierał osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości państwa Polskiego.

Powyższa regulacja jest nie do przyjęcia w demokratycznym państwie prawa wprowadza ona bowiem odpowiedzialność rodziny funkcjonariusza, który ze względu na własne decyzje życiowe pełnił służbę w o organach bezpieczeństwa państwa. Ustawodawca wprowadzając takie przepisy przerzuca odpowiedzialność za działania funkcjonariuszy na jego krewnych. Regulacja ta narusza podstawową zasadę jaką jest sprawiedliwość społeczna wyrażona w art.2 Konstytucji.

Podkreślenia wymaga fakt, że zgodnie z art. 2 ust. 1 projektu ustawy, zmiana przepisów obejmie również funkcjonariuszy którzy nabyli już prawo do renty rodzinnej. Projekt ustawy będzie więc ingerował w prawa nabyte funkcjonariuszy oraz naruszy zasadę *lex retro non agit*, tym bardziej, że wprowadzone przez ustawodawcę przepisy wprowadzają prawo surowsze i bardziej ingerujące w prawa osobiste obywatela jakim jest prawo do renty rodzinnej.

Na marginesie dodać należy, że wątpliwość budzi również konstrukcja przepisu art. 24a ust. 3 ustawy zmieniającej, zgodnie z literalnym brzmieniem przepisu organ emerytalny występuje do Instytutu Pamięci Narodowej z „wnioskiem o sporządzenie informacji o przebiegu służby wskazanych funkcjonariuszy na rzecz totalitarnego państwa, o którym mowa w art. 13b”. Tak sformułowany przepis sugeruje, że organ emerytalny jeszcze przed złożeniem wniosku zakłada czy też posiada wiedzę, że dany funkcjonariusz pełnił służbę na rzecz państwa totalitarnego. Konstrukcja taka jest nielogiczna, bowiem to Instytut Pamięci Narodowej posiada informacje na temat ewentualnej służby na rzecz „państwa totalitarnego” nie zaś organ emerytalny.

V. aspekty konstytucyjne

Podstawowym problemem, na który należy zwrócić uwagę jest charakter świadczeń emerytalnych oraz rentowych funkcjonariuszy. Zastanowienia wymaga czy świadczenia te można uznać za rodzaj przywileju. System zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych jest odrębnym system zabezpieczenia społecznego, który niewątpliwie oparty jest na zasadach znacznie korzystniejszych niż te w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że system zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych jest systemem uprzywilejowanym (*wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 1997 r. sygn. K 25/96 (OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 36), wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lutego 2001 r. sygn. SK 14/00 (OTK ZU nr 2/A/2001 poz. 31), czy też*

wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 lutego 2008 r. sygn. 82/06 (OTK ZU nr 1/A/2008 poz. 3)). Odmienne zdanie wyraził sędziog TK Bogdana Zdziennickiego (zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. akt K 6/09) wskazując, iż termin „uprzywilejowany system emerytalny służb mundurowych” należy uznać za błędny, z uwagi na fakt, że świadczenia te przysługują na warunkach określonych przepisami prawa za wykonaną uprzednio „pracę”. Wypłacenie emerytury jest zaś niczym innym jak wykonaniem ciężącego na Państwie zobowiązania nałożonego przepisami prawa.

Podsumowując, obniżenie świadczeń emerytalnych byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa komunistycznego jest dopuszczalne w demokratycznym państwie prawnym ale tylko w przypadku gdy stanowi odebranie przywileju. Nie może ono jednak przyjmować formy jakiegokolwiek represji, sankcji, czy kary, tym bardziej opartych na zasadzie odpowiedzialności zbiorowej. Represyjny charakter rozwiązań stanowi bowiem pewnego rodzaju odpłatę i nie można go zrównać z przywróceniem stanu równowagi (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 lipca 1999 r., sygn. P 2/99, OTK Z.U. z 1999 r., nr 5, poz. 103) Wskazać należy, że przyjęte w ustawie zmieniającej instrumenty mają na celu represję.

Istotne znaczenie przy dokonywaniu oceny regulacji obniżających świadczenia emerytalne byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa powinny mieć wskazówki wskazane w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 24 kwietnia 2007 r. w sprawie *Matyjek przeciwko Polsce* (skarga nr 38184/03); wyrok z dnia 17 lipca 2007 r. w sprawie *Bobek przeciwko Polsce* (skarga nr 68761/01); wyrok z dnia 15 stycznia 2008 r. w sprawie *Luboch przeciwko Polsce* (skarga nr 37469/05); wyrok z dnia 17 lutego 2009 r. w sprawie *Jałowiecki przeciwko Polsce* (skarga nr 34030/07); wyrok z dnia 28 kwietnia 2009 r. w sprawie *Rasmussen przeciwko Polsce* (skarga nr 38886/05), kończąc na wyroku z dnia 5 stycznia 2010 r. w sprawie *Wrona przeciwko Polsce* (skarga nr 23119/05), który konsekwentnie podkreśla, iż państwo decydujące się na wprowadzenie instrumentów służących rozliczeniu z przeszłością musi respektować zasady wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego oraz podstawowe wolności jednostki jak i prawa człowieka. Podobne stanowisko wyraził również Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 maja 2007 r., sygn. K 2/07.

Mając na uwadze powyższe, uznać należy, iż obniżenia świadczeń emerytalnych byłym funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa państwa jest co do zasady możliwe. Wprowadzenie takich obniżeń musi wiązać się jednak z zapewnieniem pewnej ochrony osobom, których ograniczenia te będą dotyczyć. Ponadto konieczne jest przestrzeganie podstawowych założeń

wynikających z Konstytucji, Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności jak i z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Trybunału Konstytucyjnego. Przede wszystkim chodzi tu o zasady równości wobec prawa, proporcjonalności oraz zasada indywidualizacji odpowiedzialności, czy też zasady domniemania niewinności.

Uchwalając rozwiązania ograniczające uprawnienia emerytalne ustawodawca powinien mieć na uwadze wpływający czas i fakt, że są one dokonywane dopiero po upływie ponad dwudziestu lat od zmiany ustroju. Upływ czasu niewątpliwie ma duże znaczenie dla oceny proporcjonalności wprowadzanych rozwiązań (*wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 7 kwietnia 2009 r. w sprawie Žičkus przeciwko Litwie (skarga nr 26652/02)*)

Przedmiotowa nowelizacja narusza zasadę ochrony nabytych praw podmiotowych. Zasada ta wynika z zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, które z kolei wyprowadzane są z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Zakazuje arbitralnego ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce (*wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU z 1999 r., nr 5, poz. 100.*). Należy w tym miejscu rozważyć kwestię słuszności nabytych praw przez byłych funkcjonariuszy pełniących służbę w „państwie totalitarnym”. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zaznaczał, że zasada ochrony praw nabytych chroni jedynie oczekiwania usprawiedliwione i racjonalne (*wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2006 r.; K 23/03, OTK ZU z 2006 r. nr 1, seria A, poz. 8.*). Równocześnie Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że prawa nabyte niesłusznie lub niegodziwie nie mogą być objęte ochroną (*wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99, OTK ZU z 1999 r. nr 7, poz. 165.*). Ponadto w opinii Trybunału Konstytucyjnego ochrona praw nabytych nie oznacza nienaruszalności tych praw, zasada ta nie ma bowiem charakteru absolutnego i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych dla jednostki (*wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99.*)

Ograniczenie zasady ochrony praw nabytych w niniejszym przypadku nie ma uzasadnienia konstytucyjnego. W przedmiotowym przypadku brak jest podstaw do uznania, że jakaś wartość konstytucyjna uzasadnia ograniczenie nabytych praw i ma przed nimi pierwszeństwo. Po pierwsze uprawnienia emerytalne zostały ustalone na podstawie obowiązujących w chwili ich przyznawania przepisów prawa. Ponadto funkcjonariusze organów bezpieczeństwa, którzy zostali ponownie wcieleni do służby po 1990 roku przeszli pozytywną weryfikację. Ograniczenie ich świadczeń emerytalnych będzie w sposób arbitralny naruszało podstawowe zasady demokratycznego państwa

prawa (art. 2 Konstytucji). Zweryfikowanie i ponowne zatrudnienie funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa, zgodnie z przepisami obowiązującego wówczas prawa powinno być równoznaczne z zapewnieniem, że będą oni traktowani w sposób analogiczny z funkcjonariuszami wcielonymi do służby po 1990 roku.

Przechodząc dalej należy mieć na względzie, iż ustawodawca zrównał wszystkich funkcjonariuszy pełniących służbę dla organów bezpieczeństwa państwa, co prowadzi do zastosowania przez ustawodawcę pewnego rodzaju odpowiedzialności zbiorowej, gdzie domniemanie niewinności zostało zupełnie pominięte. Jak już wyżej wskazano ograniczenia świadczeń emerytalnych i rentowych nie mogą przyjmować formy jakiegokolwiek represji, wprowadzanie takich regulacji stanowi bowiem pewnego rodzaju „odpłatę”, której stosowanie jest niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawa. Nakładanie sankcji, bez przeprowadzenia postępowania indywidualnego, mającego na celu sprawdzenie konkretnego funkcjonariusza, jest nie do przyjęcia. Na marginesie zaznaczyć należy, że ustroj PRL-u diametralnie różnił się od obecnego, a pełnienie w nim służby nie stanowiło wówczas przestępstwa, przełom polityczno-ustrojowy, choć pozytywny, nie powinien jednak wpływać na prawa już nabyte. Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli (art. 1 Konstytucji), a wprowadzanie ograniczeń w stosunku do części z nich, wprowadza niepotrzebne podziały. Tym bardziej, iż obniżenie świadczeń emerytalnych i rentowych ma miejsce po raz kolejny w ciągu krótkiego odcinka czasu. Sugeruje to, że ustawodawca wprowadza alternatywny sposób karania funkcjonariuszy pełniących służbę w „państwie totalitarnym”, czym narusza zasadę domniemania niewinności. Potwierdza to również fakt przerwania na funkcjonariuszy ciężaru dowodu (art. 15 c ust. 5 ustawy o zmianie). W wyroku z dnia 11 maja 2007 r, sygn. K 2/07 Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, że likwidując spuściznę po systemie totalitarnym, Rzeczpospolita Polska musi stosować środki prawne będące podstawą demokratycznego państwa prawa, a także respektować zasady sprawiedliwości oraz unikać odwetu, czy zemsty wobec osób uważanych za dawnych przeciwników. Warto również wskazać, że Rezolucja Nr 1096 Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z 1996 r. w sprawie środków demontażu dziedzictwa po byłych totalitarnych systemach komunistycznych oraz Raport z dnia 3 czerwca 1996 r. Nr 7568 Komisji Zagadnień Prawnych i Praw Człowieka Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy określiła ramy dla rozliczeń historycznych wskazując, iż powinny się one zakończyć do 31 grudnia 1999 r., wskazując jednocześnie, że przy rozliczeniach historycznych Państwa powinny kierować się zasadami demokratycznego państwa prawa. Czynnikiem czasu ma w przedmiotowej sprawie duże znaczenie, w szczególności w stosunku do ochrony bezpieczeństwa obrotu prawnego oraz ochrony nabytych praw majątkowych. Czynnikiem ten powinien

być więc brany pod uwagę przy tworzeniu nowych rozwiązań prawnych, brak jego uwzględniania może bowiem prowadzić do obniżenia standardów ochrony określonych praw podmiotowych. Negatywnie należy również ocenić stawianie funkcjonariuszy pozytywnie zweryfikowanych na równi z funkcjonariuszami, którzy nie poddali się takiej weryfikacji albo zwyczajnie jej nie przeszli. Zrównanie świadczeń przysługujących na mocy ustawy o zaopatrzeniu dwóm wyżej wymienionym kategoriom funkcjonariuszy pełniących służbę w organach bezpieczeństwa państwa narusza zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) oraz zasadę równości (art. 32 Konstytucji). Tym bardziej, że obu grupom wymierza jednakową sankcję, bez zróżnicowania stopnia odpowiedzialności poszczególnych funkcjonariuszy.

Jak już wyżej wskazano zmiany w systemie emerytalnym są dopuszczalne, muszą się jednak odbywać z poszanowaniem zasad konstytucyjnych, w szczególności tych wchodzących w skład zasady demokratycznego państwa prawa. Każda ingerencja w prawa i wolności jednostki, także w uprawnienia emerytalne musi być zgodna z zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji, która dopuszcza ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, gdy są to ograniczenia konieczne w państwie demokratycznym dla jego bezpieczeństwa, porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej czy też wolności i praw innych osób. Wydaje się, że jedynym kryterium umożliwiającym ograniczenia w systemie zaopatrzenia w przedmiotowym przypadku jest moralność publiczna. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego wprowadzanie ograniczeń ze względu na moralność prowadzi do uzyskania dobra o wyższej wartości, kosztem dobra o niższej wartości (*wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 lipca 1999 r., sygn. P 2/99*). Obniżenie świadczeń emerytalnych i rentowych dla funkcjonariuszy, którzy służyli ponad 20 lat wstecz na rzecz „państwa totalitarnego” ciężko jednak uznać za niezbędne dla ochrony moralności. Nawet gdyby przyjąć, że ograniczenia proponowane przez ustawodawcę są uzasadnione ze względu na konieczność ochrony moralności publicznej, konieczne jest sprawdzenie czy: [1] wprowadzona regulacja ustawowa jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią celów; [2] regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego; [3] efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (*wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94, OTK ZU w 1995 r., cz. I, poz. 12*). Celem nowelizacji jest odebranie nienależnych przywilejom funkcjonariuszom, którzy pełnili służbę w „państwie totalitarnym”. Wobec ponownej zmiany, która odbyła się na przestrzeni kilku lat, sposobu ustalania wysokości emerytury oraz renty, oraz zmniejszenia przelicznika wysokości emerytury za każdy rok służby funkcjonariusza w organach bezpieczeństwa państwa nie można powiedzieć, że spełnia ona wymóg proporcjonalności.

Kroki podjęte przez ustawodawcę należy uznać za nieproporcjonalne do zamierzonego celu. Tym bardziej, iż celem miało być ponowne obniżenie zbyt wysokich zdaniem ustawodawcy świadczeń społecznych. Ponowne obniżanie świadczeń z powodu tego samego powodu w przeciągu zaledwie kilku lat od ich obniżenia, stanowi kolejną, tym razem jeszcze bardziej restrykcyjną sankcję, za to samo „przewinienie”. Powyższe należy uznać za sprzeczne z zasadami sprawiedliwości społecznej, zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji). Dążenia ustawodawcy do osiągnięcia stanu sprawiedliwości jest zbyt daleko idące. Tym bardziej, iż ustawodawca ustalając wysokości świadczenia emerytalnego dla każdego roku służby w organach bezpieczeństwa państwa chce przyjąć mnożnik niższy niż ten przewidziany dla okresów nieskładkowych w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych.

Wprowadzone regulacje budzą również wątpliwości co do ich zgodności z wyrażoną w art. 32 Konstytucji zasadą równości. Po pierwsze ustawodawca w projektowanej zmianie zrównuje sytuacje funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa, którzy pozytywnie przeszli weryfikację w 1990 r. oraz funkcjonariuszy tychże organów, którzy nie poddali się tej procedurze, bądź przeszli ją negatywnie. W stosunku do obydwu wyżej wskazanych grup świadczenia emerytalne podlegać będą obniżeniu na tych samych zasadach. Taka regulacja wskazuje również na niekonsekwencję w działaniach państwa Polskiego, które uznając funkcjonariusza pełniącego służbę w „państwie totalitarnym” za godnego zaufania i powołując go do nowej służby w wolnej Polsce, następnie wyciągają w stosunku do niego negatywne konsekwencje. Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z dnia 7 kwietnia 2009 r. w sprawie *Žickus przeciwko Litwie* (skarga nr 26652/02), wyraźnie podkreślił, że przy ograniczaniu przywilejów funkcjonariuszy poprzedniego systemu należy brać pod uwagę fakt, że władze nowego ustroju uznały ich za lojalnych wobec systemu demokratycznego (pkt. 33 wyroku).

Niedopuszczalne jest również ograniczenie wysokości świadczenia emerytalnego czy rentowego do czasu zweryfikowania legalności decyzji wydawanej przez organ. Do momentu wydania wyroku, co w obecnych realiach, może trwać latami funkcjonariusze, o których mowa w art. 13 b ustawy o zmianie będą otrzymywać świadczenia o obniżonej wysokości, często w wysokości uniemożliwiającej egzystencję. Poza tym wprowadzenie zróżnicowanych skutków odwołania od decyzji organu emerytalne w stosunku do funkcjonariuszy narusza zasadę równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji). Pełnienie służby w organach bezpieczeństwa nie uzasadnia wprowadzenia ograniczeń w stosunku do skutków odwołania od decyzji.

Zwrócić uwagę należy, na przepis art. 2 ust. 3 projektu ustawy, który reguluje możliwość

odwołania od decyzji emerytalnych wydawanych w stosunku do funkcjonariuszy pełniących służbę w organach bezpieczeństwa państwa. Konstrukcja tego przepisu sugeruje, iż ustawodawca wprowadza *lex specialis* do art. 32 ust.4 ustawy o zaopatrzeniu. Zgodnie z literalnym brzmieniem wskazanego przepisu odwołanie przysługuje jedynie od decyzji ustalającej prawo do świadczenia. W stosunku do osób, które w dniu wejścia w życie ustawy mają już przyznane świadczenie, organ wszczyna postępowanie w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości świadczenia nie zaś ustalenia prawa do świadczenia. Regulacja przewidziana w art. 2 ust. 3 projektu ustawy nie przewiduje więc możliwości odwołania się od decyzji zmieniającej emeryturę, czy też decyzji o ponownym ustaleniu wysokości emerytury, w konsekwencji czego pozbawia część funkcjonariuszy prawa do odwołania, co z kolei narusza 32 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 13 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r Nr 61 poz. 284)

Nowelizacja wyłącza możliwości podwyższenia emerytury byłemu funkcjonariuszowi organów bezpieczeństwa państwa ze względu na inwalidztwo pozostające w związku ze służbą (art. 15c ust. 2 ustawy o zmianie). Ustawodawca nie wziął jednak pod uwagę, iż inwalidztwo może pozostawać w związku z pełnieniem służby po 1990 r., a więc służbach demokratycznego państwa. Zrównuje więc inwalidztwo powstałe w związku z pełnieniem służby w organach bezpieczeństwa państwa, ze służbą w państwie demokratycznym czym narusza nie tylko zasadę równości o której mowa wyżej, ale także zasadę sprawiedliwości społecznej wyrażonej w art. 2 Konstytucji.

Uwagi wymaga również regulacja dotycząca rent inwalidzkich. Ustawodawca uzna za zasadne obniżenie wysokości rent inwalidzkich przysługującym funkcjonariuszom całkiem niezdolnym do pracy. Projekt ustawy przewiduje obniżenie renty inwalidzkiej o 2 % podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz „państwa totalitarnego”. Brak zastosowania jakichkolwiek ograniczeń przy obniżaniu wysokości renty inwalidzkiej, konsekwencją czego może być brak zapewnienia przez państwo odpowiedniego zabezpieczenia społecznego, co skutkować będzie naruszeniem art. 67 Konstytucji.

Wskazać należy, że ustawodawca przepisami nowelizacji obarcza członków rodziny, którym przysługuje renta rodzinna odpowiedzialnością za działania funkcjonariusza pełniącego służbę w systemie totalitarnym. Przerzucanie odpowiedzialności na osoby trzecie jest niedopuszczalne i narusza zasadę zaufania do prawa jak i zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji). Obniżenie wysokości rent rodzinnych osobom niezdolnym do pracy i nie posiadającym możliwości zarobkowania, z powodu działań podjętych przez ich krewnych działających na rzecz poprzedniego

ustroju będzie nie będzie zabezpieczało odpowiednio egzystencji tych osób, co z kolei naruszy art. 67 w zw. z art. 69 Konstytucji.

Problematyka uregulowana ustawą zmieniającą ma niezwykle złożony i skomplikowany charakter. Jak już wielokrotnie wskazywano możliwość wprowadzenia ograniczeń co do świadczeń emerytalnych byłych funkcjonariuszy komunistycznych organów bezpieczeństwa państwa jest dopuszczalna i co do zasady można ją pogodzić z zasadami konstytucyjnymi, w szczególności zasadą demokratycznego państwa. Jednak zastosowane przez ustawodawcę rozwiązania budzą poważne wątpliwości co do ich zgodności z Konstytucją. Wprowadzają one nieproporcjonalne ograniczenia, które niejednokrotnie korzystają z konstrukcji odpowiedzialności zbiorowej, do tego opartej na zasadzie domniemania winy. Uregulowania zaproponowane w projekcie ustawy ciężko uznać za odebranie niesłusznie przyznanych przywilejów. Instytucję przewidziane w projekcie zmian, przypominają bardziej instrumenty zmierzające do ukarania funkcjonariuszy. Z powyższych względów uznać należy, że regulacje wprowadzone w projekcie ustawy budzą poważne wątpliwości co do ich zgodności z Konstytucją.