

15/2/A/2010

WYROK

z dnia 24 lutego 2010 r.

Sygn. akt K 6/09*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Bohdan Zdziennicki – przewodniczący
Stanisław Biernat
Zbigniew Cieślak
Maria Gintowt-Jankowicz
Mirosław Granat
Wojciech Hermeliński
Adam Jamróz
Marek Kotlinowski
Teresa Liszcz
Ewa Łętowska
Marek Mazurkiewicz
Janusz Niemcewicz
Andrzej Rzepliński – sprawozdawca
Mirosław Wyrzykowski,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniach 13 i 14 stycznia oraz 24 lutego 2010 r., wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności:

- 1) preambuły ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. Nr 24, poz. 145) z art. 2, art. 10, art. 30, art. 32 i art. 45 Konstytucji,
- 2) art. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2, art. 10, art. 30, art. 31 ust. 3, art. 32 i art. 45 Konstytucji,
- 3) art. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2, art. 10, art. 18, art. 30, art. 31 ust. 3, art. 32 i art. 45 Konstytucji,
- 4) art. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2, art. 10, art. 30, art. 31 ust. 3 i art. 45 Konstytucji,

* Sentencja została ogłoszona dnia 10 marca 2010 r. w Dz. U. Nr 36, poz. 204.

5) art. 4 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 15b ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 66, Nr 121, poz. 1264 i Nr 191, poz. 1954, z 2005 r. Nr 10, poz. 65 i Nr 130, poz. 1085, z 2006 r. Nr 104, poz. 708 i 711, z 2007 r. Nr 82, poz. 559, z 2008 r. Nr 208, poz. 1308 oraz z 2009 r. Nr 24, poz. 145, Nr 79, poz. 669, Nr 95, poz. 785 i Nr 161, poz. 1278), dodany przez art. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. Nr 24, poz. 145):

a) jest zgodny z art. 2, art. 10, art. 30 i art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 42 Konstytucji,

b) w zakresie, w jakim przewiduje, że emerytura osoby, która była członkiem Wojskowej Rady Ocalenia Narodowego wynosi 0,7% podstawy wymiaru za każdy rok służby w Wojsku Polskim po dniu 8 maja 1945 r. do dnia 11 grudnia 1981 r., jest niezgodny z art. 32 Konstytucji.

2. Art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67, Nr 121, poz. 1264 i Nr 191, poz. 1954, z 2005 r. Nr 10, poz. 65, Nr 90, poz. 757 i Nr 130, poz. 1085, z 2006 r. Nr 104, poz. 708 i 711, z 2007 r. Nr 82, poz. 558, z 2008 r. Nr 66, poz. 402 i 409 i Nr 220, poz. 1410 oraz z 2009 r. Nr 24, poz. 145 i Nr 95, poz. 786), w brzmieniu nadanym przez art. 2 pkt 1 lit. a ustawy z 23 stycznia 2009 r. powołanej w punkcie 1, jest zgodny z art. 2, art. 10, art. 30, art. 32 i art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 42 Konstytucji.

3. Art. 13 ust. 1 pkt 1b ustawy z 18 lutego 1994 r. powołanej w punkcie 2, dodany przez art. 2 pkt 1 lit. b ustawy z 23 stycznia 2009 r. powołanej w punkcie 1, jest zgodny z art. 2, art. 10, art. 30, art. 32 i art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 42 Konstytucji.

4. Art. 15b ust. 1 ustawy z 18 lutego 1994 r. powołanej w punkcie 2, dodany przez art. 2 pkt 3 ustawy z 23 stycznia 2009 r. powołanej w punkcie 1, jest zgodny z art. 2, art. 10, art. 30, art. 32 i art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 42 Konstytucji.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417 oraz z 2009 r. Nr 56, poz. 459) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

UZASADNIENIE

I

1. Grupa posłów (dalej: wnioskodawca) we wniosku z 23 lutego 2009 r., który do Trybunału Konstytucyjnego wpłynął 24 lutego 2009 r., wniosła o stwierdzenie niezgodności ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. Nr 24, poz. 145; dalej: ustawa z 23 stycznia 2009 r.) z art. 2, art. 10, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 Konstytucji.

1.1. Uchwalona przez Sejm ustawa z 23 stycznia 2009 r. zmieniła ustawę z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 66, ze zm.; dalej: ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych) oraz ustawę 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 2004 r. Nr 8, poz. 67, ze zm.; dalej: ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy). Nowelizacja obu ustaw polegała na obniżeniu świadczeń emerytalnych członków Wojskowej Rady Ocalenia Narodowego (dalej: Wojskowa Rada) oraz funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa wymienionych 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 (Dz. U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425, ze zm.; dalej: ustawa o ujawnianiu informacji), tj. funkcjonariuszy zatrudnionych w następujących służbach i organach:

- 1) Resort Bezpieczeństwa Publicznego Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego;
- 2) Ministerstwo Bezpieczeństwa Publicznego;
- 3) Komitet do Spraw Bezpieczeństwa Publicznego;
- 4) jednostki organizacyjne podległe organom, o których mowa w pkt 1-3, a w szczególności jednostki Milicji Obywatelskiej w okresie do dnia 14 grudnia 1954 r.;
- 5) instytucje centralne Służby Bezpieczeństwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz podległe im jednostki terenowe w wojewódzkich, powiatowych i równorzędnych komendach Milicji Obywatelskiej oraz w wojewódzkich, rejonowych i równorzędnych urzędach spraw wewnętrznych;
- 6) Akademia Spraw Wewnętrznych;
- 7) Zwiad Wojsk Ochrony Pogranicza;
- 8) Zarząd Główny Służby Wewnętrznej jednostek wojskowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz podległe mu komórki;

- 9) Informacja Wojskowa;
- 10) Wojskowa Służba Wewnętrzna;
- 11) Zarząd II Sztabu Generalnego Wojska Polskiego;
- 12) inne służby Sił Zbrojnych prowadzące działania operacyjno-rozpoznawcze lub dochodzeniowo-śledcze, w tym w rodzajach broni oraz w okręgach wojskowych.

W ocenie wnioskodawcy, ustawa z 23 stycznia 2009 r. ma na celu obniżenie wysokości świadczeń emerytalnych i rentowych osobom, które były funkcjonariuszami organów bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990, oraz członkom Wojskowej Rady, a także wysokości renty rodzinnej członkom rodzin tych osób. Istota wprowadzonych ustawą zmian sprowadza się do drastycznego obniżenia podstawy wymiaru emerytury za każdy rok służby przepracowany w okresie od 1944 r. do 1990 r. z 2,6% do 0,7%, czyli o 1,9%.

Zdaniem wnioskodawcy, z uzasadnienia projektu ustawy (druk sejmowy nr 1140 VI kadencja Sejmu) oraz z samej preambuły ustawy z 23 stycznia 2009 r. wynika, że celem ustawy jest likwidacja przywilejów emerytalnych dla członków Wojskowej Rady oraz funkcjonariuszy niektórych organów bezpieczeństwa z okresu PRL w myśl zasady sprawiedliwości społecznej wykluczającej tolerowanie i nagradzanie bezprawia. Tymczasem obowiązujące przed nowelizacją z 23 stycznia 2009 r. przepisy nie przewidywały ani dla członków Wojskowej Rady, ani dla funkcjonariuszy inkryminowanych organów bezpieczeństwa żadnych przywilejów emerytalnych.

O przywilejach emerytalnych dla członków Wojskowej Rady oraz funkcjonariuszy wyliczonych organów bezpieczeństwa można by mówić wówczas, gdyby te dwie kategorie osób korzystały z emerytur określanych na innych zasadach, niż jest to przyjęte w odniesieniu do reszty emerytów wojskowych i mundurowych. Tak jednak nie było. Zasady określania wysokości emerytur członków Wojskowej Rady oraz funkcjonariuszy wymienionych organów bezpieczeństwa oraz emerytur innych żołnierzy i funkcjonariuszy mundurowych mających odpowiedni staż służby były identyczne. Sama zaś kwestia odmiennych zasad obliczania wysokości emerytur policyjnych, wojskowych i innych służb mundurowych nie jest przy tym podważana. Za niezgodne z prawdą historyczną uznali wnioskodawcy twierdzenie z preambuły, że „funkcjonariusze organów bezpieczeństwa pełnili swoje funkcje bez ponoszenia ryzyka utraty zdrowia lub życia”. Uchwalona przez Sejm ustawa z 23 stycznia 2009 r. nie odbiera członkom Wojskowej Rady oraz funkcjonariuszom niektórych organów bezpieczeństwa przywilejów, lecz pozbawia te osoby prawa do emerytury w wysokości ustalonej zgodnie z ogólnymi zasadami dotyczącymi emerytur wojskowych i mundurowych.

1.2. Zdaniem wnioskodawcy, ustawa z 23 stycznia 2009 r. narusza zasadę ochrony praw nabytych wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

Uzasadniając ten zarzut, wnioskodawca podniósł, że wszyscy byli funkcjonariusze organów bezpieczeństwa państwa, którzy zostali ponownie w nich zatrudnieni po 1990 r., musieli przejść postępowanie weryfikacyjne określone w uchwale nr 69 Rady Ministrów z dnia 21 maja 1990 r. w sprawie trybu i warunków przyjmowania byłych funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa do służby w Urzędzie Ochrony Państwa i w innych jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych oraz zatrudniania ich w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych (M. P. Nr 20, poz. 159; dalej: uchwała nr 69), w trakcie którego zostali zakwalifikowani przez wojewódzkie komisje kwalifikacyjne oraz Centralną Komisję Kwalifikacyjną jako osoby zdolne do służby w Rzeczypospolitej Polskiej.

W ocenie wnioskodawcy, byli funkcjonariusze organów bezpieczeństwa państwa, pozytywnie zweryfikowani i następnie ponownie zatrudnieni, przechodząc na emeryturę po 1994 r., nabyli prawo do świadczenia emerytalnego na podstawie przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, ustanowionych przez niepodległe władze Rzeczypospolitej Polskiej. Niedopuszczalne jest zatem stwierdzenie, że którakolwiek z tych

osób otrzymała świadczenie będące bezprawnym przywilejem otrzymanym od władz PRL i związanym z pracą w aparacie bezpieczeństwa. W konsekwencji, zdaniem wnioskodawcy, ustawa z 23 stycznia 2009 r. jest niezgodna z zasadą ochrony praw nabytych wyrażoną w art. 2 Konstytucji, albowiem arbitralnie, bez uzasadnienia, pozbawia świadczeń osoby, które uzyskały je w sposób przewidziany przepisami prawa ustanowionymi po 1990 r. w niepodległej Polsce.

Według wnioskodawcy, władze Rzeczypospolitej Polskiej, zatrudniając po 1990 r. byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa, uznały, że osoby te poprzez pryzmat przebiegu całej służby, kwalifikacje i postawę moralną zasługują na zaufanie i są przydatne dla budowania bezpieczeństwa w Polsce po 1990 r. Niektóre te osoby, po wcieleniu do służby w niepodległej Polsce, były wielokrotnie nagradzane, wyróżniane, odznaczane oraz awansowane. Przepisy kwestionowanej ustawy całkowicie niweczą te ustalenia i fakty oraz prowadzą do wniosku, że były one nieuzasadnione i bezpodstawne.

1.3. W ocenie wnioskodawcy, ustawa z 23 stycznia 2009 r. narusza zasadę zaufania obywatela do państwa wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

Uzasadniając ten zarzut, wnioskodawca stwierdził, że zweryfikowanie, a następnie ponowne zatrudnienie byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa stanowiło swoiste oświadczenie wydane w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej przez organy władzy publicznej, iż będą oni traktowani w identyczny sposób jak pozostali funkcjonariusze służb powstałych po 1990 r. Z kolei byli funkcjonariusze organów bezpieczeństwa państwa zobowiązali się „służyć wiernie Narodowi, chronić ustanowiony Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej porządek prawny, strzec bezpieczeństwa Państwa i jego obywateli” (fragment roty przysięgi – por. art. 17 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa, Dz. U. z 1999 r. Nr 51, poz. 526, ze zm.; dalej: ustawa o UOP; art. 27 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277, ze zm.; art. 33 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, Dz. U. z 2005 r. Nr 234, poz. 1997, ze zm.; czy art. 22 ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu, Dz. U. z 2004 r. Nr 163, poz. 1712, ze zm.). Funkcjonariusze, którzy przeszli na emeryturę, wywiązali się w pełni ze swoich obowiązków, w przeciwnym razie nie uzyskaliby prawa do tego świadczenia.

Zdaniem wnioskodawcy, kwestionowana ustawa z 23 stycznia 2009 r., po blisko dwudziestu latach, narusza postanowienia tej szczególnej umowy, albowiem prowadzi do nieuzasadnionego wniosku, że zweryfikowani funkcjonariusze organów bezpieczeństwa państwa byli nieprzydatni państwu polskiemu, że ze swoich obowiązków wywiązywali się nierzetelnie i niegodnie oraz przede wszystkim, że ich działalność przed 1990 r. godziła w dążenia niepodległościowe, była sprzeczna z prawem i naruszała prawa oraz wolności innych osób. W konsekwencji państwo polskie wycofuje się z obietnicy pełnego, uzasadnionego i sprawiedliwego zabezpieczenia emerytalnego w stosunku do funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa, którzy przed 1990 r. pełnili służbę w tych strukturach.

1.4. Według wnioskodawcy, ustawa z 23 stycznia 2009 r. narusza również zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).

Uzasadniając ten zarzut, wnioskodawca podniósł, że ustawodawca w ustawie z 23 stycznia 2009 r. zastosował odpowiedzialność zbiorową i domniemanie winy byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa.

Zdaniem wnioskodawcy, pozytywnie zweryfikowani funkcjonariusze organów bezpieczeństwa państwa, którzy następnie zostali ponownie zatrudnieni, zostali zrównani w statusie prawnym z funkcjonariuszami, którzy nie poddali się weryfikacji bądź jej nie przeszli. Równocześnie, przysługujące im świadczenia emerytalne uległy ograniczeniu w porównaniu z uprawnieniami funkcjonariuszy, którzy rozpoczęli służbę po 1990 r.

W ocenie wnioskodawcy, ustawa nowelizująca wprowadza domniemanie winy, które skutkuje automatycznym ograniczeniem praw emerytalnych byłym funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa państwa. Ustawodawca wprost bowiem założył, że wszyscy funkcjonariusze odbywający służbę przed 1990 r. byli przestępcami i że nie należą im się żadne uprawnienia. Domniemanie to może być obalone tylko w przypadku, gdy funkcjonariusz udowodni, że działał na rzecz niepodległości państwa.

Ustawa z 23 stycznia 2009 r. stanowi formę nieuzasadnionych i niesprawiedliwionych represji w stosunku do zweryfikowanych, a następnie zatrudnionych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa, gdyż drastycznie obniża wymiar podstawy emerytury byłym funkcjonariuszom bezpieczeństwa państwa z 2,6% do 0,7%. Jest to równoznaczne z zakwalifikowaniem okresu służby w organach bezpieczeństwa państwa przed rokiem 1990 jako okresu nieskładkowego. Ustawodawca potraktował zatem wszystkich byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa tak, jakby przed 1990 r. nie świadczyli oni jakiegokolwiek pracy. Wnioskodawca zwrócił przy tym uwagę, że ustawodawca nie zrównał byłych funkcjonariuszy z innymi podmiotami, korzystającymi z powszechnego systemu emerytalnego, dla których stosuje się przelicznik 1,3% podstawy wymiaru, co mogłoby zachowywać pozory „cofnięcia przywilejów”, ale spycha ich do pozycji zdecydowanie poniżej powszechnego systemu emerytalnego, co jest już jawną represją.

1.5. Zdaniem wnioskodawcy, ustawa z 23 stycznia 2009 r. narusza art. 10 Konstytucji, gdyż za jej pomocą ustawodawca wymierzył zbiorową karę wszystkim osobom, które były funkcjonariuszami organów bezpieczeństwa przed 1990 r. Przesądzający charakter ma przy tym sam fakt służby, bez względu na wykonywane zadania w legalnych organach państwa, uznanego powszechnie na arenie międzynarodowej. W ten sposób ustawodawca wkroczył w sferę władztwa publicznego konstytucyjnie zastrzeżoną dla organów władzy sądowniczej. Zostało to uczynione bez przeprowadzonego postępowania sprawdzającego i weryfikującego zasadność, adekwatność, legalność, słusność oraz proporcjonalność wymierzonej sankcji. W konsekwencji ustawodawca, opierając się na zasadzie odpowiedzialności zbiorowej, wymierzył wszystkim byłym funkcjonariuszom sankcję, niezależnie od tego, czy są oni odpowiedzialni za popełnienie jakichkolwiek czynów sprzecznych z prawem, naruszających godność człowieka lub nagannych moralnie.

Występek lub zbrodnia mogą być popełnione przez osoby, a nie przez organy władzy, czy też przez określone służby. Fakt przynależności do legalnie działających w PRL służb nie przesądza automatycznie o tym, że określona osoba popełniła przestępstwo i że należy zastosować wobec niej jakiegokolwiek środki odwetowe. W systemach demokratycznych wymierzanie sprawiedliwości i w konsekwencji wymierzanie kar i sankcji zastrzeżone jest tylko i wyłącznie dla niezawisłych i niezależnych organów władzy sądowniczej.

W ocenie wnioskodawcy, preambuła kwestionowanej ustawy świadczy o jej odwetowym charakterze. Wynika z niej, że ustawodawca samodzielnie i ostatecznie przesądził o przestępczym charakterze działalności funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa. Ustawa z 23 stycznia 2009 r. jest więc bezprawnym i nieuzasadnionym narzędziem represji skierowanym przeciwko zweryfikowanym funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa państwa, którzy pełnili w tych organach ponownie należycie służbę.

Wnioskodawca wskazał ponadto, że część twierdzeń zawartych w preambule ustawy z 23 stycznia 2009 r. przesądza to, co jest dopiero przedmiotem rozpoznawania przez Sąd Okręgowy w Warszawie w sprawie o sygn. akt II K 323/07. Z kolei przepisy ustawy z 23 stycznia 2009 r. wymierzają, przed rozstrzygnięciem niezależnego sądu, karę wszystkim członkom Wojskowej Rady oraz wdowom po jej zmarłych członkach. Tymczasem Wojskowa Rada podjęła działalność już po wprowadzeniu stanu wojennego i nie miała wpływu na jego przygotowanie oraz przeprowadzenie. Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej Sejmu RP

przez 5 lat prowadziła w tej sprawie dochodzenie, zakończone wystąpieniem do Sejmu z propozycją jej umorzenia. W dniu 23 października 1996 r. Sejm przyjął wniosek Komisji i podjął uchwałę o umorzeniu postępowania.

1.6. W ocenie wnioskodawcy, ustawa z 23 stycznia 2009 r. narusza art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Wnioskodawca podniósł, że kwestionowana ustawa stanowi bardzo poważne ograniczenie uprawnień emerytalnych zweryfikowanych funkcjonariuszy i następnie ponownie zatrudnionych. Działania ustawodawcy w tym przypadku są niezrozumiałe intensywne i nadmiernie uciążliwe dla części adresatów nowelizowanych przepisów.

Wprowadzone zmiany stanowią wygórowaną sankcję w stosunku do osób, którym nie sposób zarzucić jakiegokolwiek przewinienia, z wyjątkiem tego, że byli funkcjonariuszami organów bezpieczeństwa państwa przed 1990 r. Jednakże, co trzeba podkreślić, w trakcie pełnienia służby nie dopuścili się jakiegokolwiek występku, zbrodni, deliktu czy innego czynu zasługującego na potępienie, co zostało potwierdzone pozytywnymi opiniami komisji kwalifikacyjnych. Brak jakiegokolwiek uzasadnienia i celowości obniżenia emerytur zweryfikowanym i ponownie zatrudnionym funkcjonariuszom przesądza o rażącym naruszeniu zasady proporcjonalności.

Wnioskodawca zauważył ponadto, że przepisy ustawy z 23 stycznia 2009 r. są w rażącej sprzeczności z dyrektywą wynikającą z rezolucji nr 1096 (1996) Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w sprawie środków demontażu dziedzictwa po byłych totalitarnych ustrojach komunistycznych, przyjętej 27 czerwca 1996 r. (dalej: rezolucja nr 1096) oraz ze związanymi z tym dokumentem „wytycznymi mającymi zapewnić zgodność ustaw lustracyjnych i podobnych środków administracyjnych z wymogami państwa opartego na rządach prawa”, zalecającymi zakończenie rozliczeń z okresem komunistycznym w ciągu 10 lat po obaleniu komunistycznej dyktatury.

1.7. Zdaniem wnioskodawcy, ustawa z 23 stycznia 2009 r. jest niezgodna z art. 32 Konstytucji, ponieważ różnicuje status funkcjonariuszy, którzy zostali pozytywnie zweryfikowani, a następnie ponownie zatrudnieni, i tych, którzy nie pełnili służby w organach ochrony państwa przed rokiem 1990. Tego typu dywersyfikacja statusu prawnego emerytów nie znajduje uzasadnienia, albowiem obie grupy funkcjonariuszy charakteryzują się tymi samymi cechami i nie ma żadnych istotnych przesłanek rozróżnienia tych grup.

Zróznicowanie statusu prawnego w zakresie świadczeń emerytalnych polega na tym, że dla tych pierwszych emerytura wynosi 0,7% podstawy – za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990 (art. 15b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy po nowelizacji), a dla funkcjonariuszy zatrudnionych po raz pierwszy w służbach po 1990 r. podstawa wymiaru emerytury wynosi 40% podstawy jej wymiaru za 15 lat służby i wzrasta o 2,6% podstawy wymiaru – za każdy dalszy rok tej służby (art. 15 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy).

W konsekwencji po wysłużeniu równego okresu przez zweryfikowanego funkcjonariusza, następnie ponownie zatrudnionego, i funkcjonariusza zatrudnionego po raz pierwszy w służbach po roku 1990 – emerytura tego pierwszego będzie znacznie niższa. Nie ma podstaw i uzasadnienia takiego rozróżnienia statusu prawnego osób zatrudnionych w organach bezpieczeństwa państwa.

W ocenie wnioskodawcy, ustawa z 23 stycznia 2009 r. narusza art. 32 Konstytucji również z tego powodu, że identycznie traktuje podmioty istotnie różniące się od siebie. Ustawodawca potraktował bowiem w identyczny sposób wszystkich funkcjonariuszy dawnych organów bezpieczeństwa niezależnie od tego, czy zostali oni zweryfikowani, czy też

nie poddali się weryfikacji albo weryfikacji nie przeszli oraz tych, którzy przeszli na emeryturę przed i po 1990 r.

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 3 kwietnia 2009 r. przedstawił w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej stanowisko w sprawie, wnosząc o stwierdzenie, że:

1) preambuła (wstęp) do ustawy z 23 stycznia 2009 r. jest zgodna z art. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji, a także nie jest niezgodna z art. 10 Konstytucji;

2) art. 13 ust. 1 pkt 1-1b, art. 13a, art. 15b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, w brzmieniu nadanym przez ustawę z 23 stycznia 2009 r., są zgodne z art. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji, a także nie są niezgodne z art. 10 Konstytucji;

3) art. 15b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych, w brzmieniu nadanym przez ustawę z 23 stycznia 2009 r., nie jest niezgodny z art. 10 Konstytucji;

4) art. 3 ustawy z 23 stycznia 2009 r. jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji, a także nie jest niezgodny z art. 10 Konstytucji.

2.1. Uzasadniając stanowisko, Marszałek Sejmu zauważył, że wnioskodawca nie przywołał żadnych argumentów na poparcie zawartego w *petitum* wniosku zarzutu niezgodności regulacji kwestionowanej ustawy w zakresie świadczeń emerytalnych członków Wojskowej Rady z art. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 Konstytucji. Zdaniem Marszałka Sejmu, wnioskodawca ograniczył się tylko do „skonfrontowania” kwestionowanych zmian w systemie świadczeń emerytalnych członków Wojskowej Rady z art. 10 Konstytucji, a więc analiza konstytucyjności zaskarżonych regulacji może zostać przeprowadzona wyłącznie co do tego aspektu.

2.2. Zdaniem Marszałka Sejmu, kwestionowana ustawa nie wyklucza funkcjonariuszy bezpieczeństwa PRL ze specjalnego systemu zabezpieczenia emerytalnego „służb mundurowych”, niemniej jej przepisy przewidują obniżenie wysokości podstawy wymiaru ich emerytur (za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990), co niewątpliwie przełoży się na niższe świadczenia emerytalne, niż te, które zostałyby im wypłacone zgodnie z ogólnymi zasadami dotyczącymi służb mundurowych (z zastosowaniem wyższej podstawy wymiaru). Zmiany wprowadzone ustawą z 23 stycznia 2009 r. *de facto* dotyczą więc byłych funkcjonariuszy bezpieczeństwa państwa, którzy przeszli na emeryturę przed 1990 r. albo po roku 1990, a ich świadczenia emerytalne ustala się w całości lub części z uwzględnieniem okresu służby (pracy) w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990.

Marszałek Sejmu stwierdził, że moment, kiedy jednostkowe uprawnienie zostało nabyte, a także moment, kiedy został ustanowiony przepis będący źródłem jego nabycia, nie powinny stanowić – same w sobie – kryterium różnicowania standardu ochrony praw nabytych. W tym sensie – z punktu widzenia sądu konstytucyjnego orzekającego na podstawie Konstytucji z 1997 r. – zasada ochrony praw nabytych w równym stopniu odnosi się do praw nabytych przed rozpoczęciem transformacji ustrojowej, jak i praw nabytych w czasie dokonywania przemian demokratycznych po 1990 r. Nie wynika z tego oczywiście, że historyczny kontekst przyznania uprawnień i ich normatywny charakter są bez znaczenia dla rozstrzygnięcia, czy dalej powinny one być honorowane w warunkach demokratycznego państwa prawnego.

Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Marszałek Sejmu wyraził pogląd, że aktualny ustawodawca jest legitymowany, aby przewartościować dotychczasowy sposób myślenia o prawach nabytych w okresie PRL (lub do nabycia których istotne znaczenia miała działalność prowadzona w tym okresie) i – kierując się normami obowiązującej ustawy zasadniczej – ograniczyć ich zakres albo znieść uprzywilejowujący

charakter. Uzgodnienie systemu świadczeń emerytalnych przysługujących byłym funkcjonariuszom bezpieczeństwa PRL z założeniami demokratycznego państwa prawnego należy zatem uznać za cel usprawiedliwiony konstytucyjnie, który powinien uzyskać pierwszeństwo przed zasadami ochrony praw nabytych.

Kwestionowana ustawa, zdaniem Marszałka Sejmu, stanowi jeden z przejawów dokonanej przez ustawodawcę negatywnej oceny łamania praw człowieka, tłumienia dążeń niepodległościowych i innych przejawów działania organów bezpieczeństwa PRL, *de facto* pełniących rolę policji politycznej, a *de iure* – „strażników” systemu totalitarnego. Ustawa z 23 stycznia 2009 r. nie odnosi się do konkretnych czynów popełnionych w przeszłości przez funkcjonariuszy bezpieczeństwa PRL. Dla jej konstrukcji prawnej okoliczność ta pozostaje bez znaczenia. Jeśli indywidualni funkcjonariusze dopuścili się czynów zabronionych ściganych przez normy szeroko pojętego prawa represyjnego, ich odpowiedzialność będzie realizowana w ramach odrębnych regulacji, z zastosowaniem norm gwarantujących im prawo do obrony i sądowego wymiaru sprawiedliwości. W szczególności ustawa nie przypisuje funkcjonariuszom winy, w rozumieniu art. 42 ust. 3 Konstytucji. Czymś zgoła odmiennym jest natomiast konstatacja odnosząca się do specyfiki instytucjonalnej organów, na rzecz których funkcjonariusze pracowali (służyli) i których cele realizowali. Marszałek Sejmu wskazał, że każdy funkcjonariusz zatrudniony w organie bezpieczeństwa państwa PRL, w zależności od czasu pełnienia służby, ślubował: „(...) dążyć ze wszystkich sił do ugruntowania ładu wewnętrznego, opartego na społecznych, gospodarczych i politycznych zasadach ustrojowych Polski Ludowej i z całą stanowczością, nie szczędząc swych sił, zwalczać jego wrogów” (dekret z dnia 6 października 1948 r. o rocie ślubowania ministrów, funkcjonariuszów państwowych, sędziów i prokuratorów oraz funkcjonariuszów służby bezpieczeństwa publicznego; Dz. U. Nr 49, poz. 370, ze zm.), a także wskazał dotyczące funkcjonariuszy wymagania: „(...) na podstawie prawa ludowego organy bezpieczeństwa publicznego prowadzą nieugiętą walkę z agentami imperializmu, szpiegami, dywersantami, sabotażystami i innymi elementami godzącymi w ustrój demokracji ludowej oraz z wszelką wrogą działalnością wymierzoną przeciw budownictwu socjalistycznemu w Polsce” (dekret z dnia 20 lipca 1954 r. o służbie w organach bezpieczeństwa publicznego; Dz. U. Nr 34, poz. 142); „Funkcjonariuszem Służby Bezpieczeństwa (...) może być obywatel polski o nieskazitelnej postawie etyczno-moralnej, którego cechuje obywatelska i patriotyczna świadomość oraz wysoka socjalistyczna ideowość (...)” (ustawa z dnia 31 lipca 1985 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa i Milicji Obywatelskiej Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej; Dz. U. Nr 38, poz. 181, ze zm.).

W ocenie Marszałka Sejmu, ustawa z 23 stycznia 2009 r. (w tym jej wstęp) dotyczy zatem nie indywidualnych osób, które stosowały „bezprawne metody”, lecz wspomina o organach, strukturach, jednostkach organizacyjnych związanych ze stosowaniem takich metod. Tym samym nie sposób dowodzić, że ustawa tworzy konsekwencje prawne w związku z oceną konkretnych czynów funkcjonariuszy. Przeciwnie, przyjmuje instytucjonalną perspektywę naruszania praw człowieka przez organy bezpieczeństwa państwa, uznając ich praktykę i cele *de iure* za istotne komponenty ochrony i utrwalania systemu totalitarnego, na który pod rządami Konstytucji z 1997 r. nie ma przyzwolenia (por. wstęp i art. 13 Konstytucji).

Ustosunkowując się do zarzutu wnioskodawcy o „penalnym charakterze” kwestionowanej regulacji, „zastosowania odpowiedzialności zbiorowej”, „naruszenia zasady domniemania niewinności” i „użycia środków represyjnych (karania)” przez ustawodawcę, Marszałek Sejmu stwierdził, że przedmiotem ustawy jest modyfikacja systemu zabezpieczenia społecznego tzw. służb mundurowych, polegająca na obniżeniu świadczeń emerytalnych funkcjonariuszom służb bezpieczeństwa PRL. Przepisy dotyczące ubezpieczeń społecznych nie mogą być traktowane jak regulacje represyjne, dla których wzorcem

konstytucyjności jest m.in. art. 42 Konstytucji. W szczególności o penalnym charakterze ustawy nie przesądza jej wstęp, będący przede wszystkim opisem podstaw systemu komunistycznego i roli funkcjonujących w nim organów aparatu represji (instytucji), które podejmowały czynności przeciwko dążeniom niepodległościowym i prawom człowieka. Wstęp nie ustanawia też samodzielnych norm prawnych adresowanych do funkcjonariuszy bezpieczeństwa PRL, a jedynie może służyć jako dodatkowe źródło interpretacyjne, przedstawiające cele i intencje ustawodawcy. Ponadto Marszałek Sejmu podkreślił, że kwestionowana ustawa nie wprowadza zakazu sprawowania funkcji publicznych, nie posiłkuje się procedurą karną ani nie „wyrokuje” o indywidualnych przewinach funkcjonariuszy.

Zdaniem Marszałka Sejmu, argumenty wnioskodawcy odwołujące się do naruszenia przez ustawodawcę typowych dla prawa karnego zakazów („odpowiedzialności zbiorowej” i „uchylenia domniemania niewinności”) są nieadekwatne na gruncie rozpatrywanej sprawy, a co za tym idzie nie zasługują na uwzględnienie.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia przez ustawę z 23 stycznia 2009 r. zasady zaufania obywatela do państwa wyrażoną w art. 2 Konstytucji z uwagi na to, że dotyczy osób, które zostały „ponownie zatrudnione” w Urzędzie Ochrony Państwa i innych jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych, po pozytywnym przejściu tzw. postępowania kwalifikacyjnego, Marszałek Sejmu zauważył, że komisje kwalifikacyjne (wojewódzkie i centralna), były organami administracyjnymi, które oceniały przydatność kandydatów do służby w instytucjach państwa tworzonych po 1990 r. (w tym w Urzędzie Ochrony Państwa). Pozytywna opinia takiej komisji oznaczała, że dana osoba (np. funkcjonariusz Służby Bezpieczeństwa) spełniała kryteria ustawowe, aby pracować w jednostkach organizacyjnych III RP, odpowiedzialnych za porządek i bezpieczeństwo publiczne. Ustalenia komisji, mimo że wydawane w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej, nie mogą być traktowane jak orzeczenia prawomocnych sądów z przymiotem powagi rzeczy osądzonej, podejmowane z zachowaniem standardów demokratycznego państwa prawnego (prawa do sądu). Zarówno postępowanie przed komisją, jak i jego finalny efekt w postaci opinii należy traktować instrumentalnie, tylko w kategoriach poświadczenia przydatności do służby w organach III RP i spełnienia wymagań obowiązującej wówczas ustawy. Potwierdzenie w opinii właściwości osobistych kandydatów dokonywane było jedynie na potrzeby przekształceń strukturalnych organów bezpieczeństwa państwa i w żadnym wypadku nie chroni przed pociągnięciem do odpowiedzialności indywidualnej funkcjonariuszy za ujawnione w inny sposób naruszenia prawa (choćby z okresu służby w PRL) ani nie wyłączyło w stosunku do nich kompetencji ustawodawcy w zakresie dopuszczalności modyfikacji ustawowych zasad obliczania ich świadczeń emerytalnych.

W ocenie Marszałka Sejmu, z faktu, że dana osoba spełniała administracyjne kryteria dostępu do służby publicznej w III RP, nie należy wyciągać wniosku, że jest to równoznaczne z „puszczeniem w niepamięć” przeszłości, kiedy wykonywała ona zadania w organach bezpieczeństwa PRL, nastawionych na działania nieakceptowane w państwie demokratycznym. Ustawa z 23 stycznia 2009 r. wiąże konsekwencje prawne w postaci modyfikacji systemu emerytalnego funkcjonariuszy tylko z okresem ich służby w organach bezpieczeństwa PRL. Nie ingeruje w prawa nabyte podczas służby po pozytywnym „zweryfikowaniu” przez komisje kwalifikacyjne.

Zdaniem Marszałka Sejmu, zasada ochrony praw nabytych oraz powiązana z nią zasada zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa muszą ustąpić przed zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), która pozwala ograniczać prawa nabyte niesłusznie bądź niegodziwie oraz prawa nieakceptowane w porządku aksjologicznym demokratycznego państwa prawnego. Uchwalając skarżone przepisy, ustawodawca przyjął, że państwo polskie nie powinno gwarantować funkcjonariuszom bezpieczeństwa państwa PRL

świadczeń emerytalnych w pełnej wysokości (na zasadach ogólnych dla tzw. służb mundurowych), jeśli są one obliczane z uwzględnieniem okresów służby w instytucjach *de facto* nastawionych na zwalczanie działalności niepodległościowej i łamanie praw człowieka.

2.3. Odnosząc się do zarzutu naruszenia przez ustawę z 23 stycznia 2009 r. art. 10 Konstytucji, Marszałek Sejmu stwierdził, że kwestionowana ustawa nie feruje rozstrzygnięć w indywidualnych sprawach, nie ustala odpowiedzialności i winy funkcjonariuszy. Jej przedmiotem jest natomiast sformułowanie ogólnych i abstrakcyjnych kryteriów wyodrębniających grupę podmiotów, którym zostaną obniżone świadczenia emerytalne. Przesłanki wyodrębnienia mają w tym przypadku związek ze stwierdzeniem faktu pracy tych podmiotów w organach bezpieczeństwa PRL oraz wchodzeniem w skład Wojskowej Rady, jako instytucji systemu totalitarnego, a nie oceną jednostkowych zachowań, czy właściwości osobistych konkretnych funkcjonariuszy. Dopiero na podstawie przepisów ustawy z 23 stycznia 2009 r. odpowiednie organy administracji publicznej wydadzą akty stosowania prawa, które będą mogły być – na zasadach ogólnych – zaskarżone do sądu. W sensie prawnym ustawa nie jest więc aktem z zakresu wymiaru sprawiedliwości, tak jak nigdy nie były w ten sposób traktowane np. ustawy amnestyjne czy ustawa z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (Dz. U. Nr 34, poz. 149, ze zm.).

Z tych względów, zdaniem Marszałka Sejmu, wskazany przez wnioskodawcę art. 10 Konstytucji (zasada podziału władz) nie jest adekwatnym wzorcem kontroli w sprawie.

2.4. W związku z zarzutem wnioskodawcy o niezgodności kwestionowanej ustawy z art. 31 ust. 3 Konstytucji Marszałek Sejmu wskazał, że skala obniżen świadczeń emerytalnych funkcjonariuszy bezpieczeństwa PRL niewątpliwie będzie znacząca w stosunku do wysokości emerytur pobieranych przed nowelizacją (na zasadach ogólnych ustalonych dla tzw. służb mundurowych), niemniej jednak redukcji tych nie można określić jako „nadmiernych”, czy „nieproporcjonalnych”, w rozumieniu jakie tym pojęciom nadaje Konstytucja i orzecznictwo Trybunału (zwłaszcza w kontekście najniższych świadczeń emerytalnych pobieranych w systemie powszechnym, w tym przez osoby, które przez lata były represjonowane i nie mogły przyczynić się do wypracowania emerytury zgodnie ze swoim wykształceniem lub wyuczonym zawodem). Ustawodawca dostrzegał złożoność możliwych sytuacji życiowych i inaczej potraktował funkcjonariuszy, którzy pracując w strukturach aparatu bezpieczeństwa PRL, zdecydowali się niejawnie wspierać osoby i organizacje działające na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego.

W ocenie Marszałka Sejmu, cel ustawy jest konstytucyjnie legitymowany i w pełni zbieżny z porządkiem aksjologicznym ustawy zasadniczej. Kwestionowane przepisy są konieczne w demokratycznym państwie prawa dla ochrony jego porządku oraz moralności publicznej. Porządek i moralność publiczną można interpretować jako przejaw zaufania do państwa, które jest reprezentowane i działa przez swoich funkcjonariuszy, ale także jako element zaufania do prawa, które powinno być stanowione z poszanowaniem zasady sprawiedliwości społecznej i wiązać wszystkich obywateli bez względu na sprawowane przez nich funkcje. Chcąc pozostać w zgodzie z aksjologią ustawy zasadniczej ustawodawca nie może zaniechać wyciągania następstw prawnych ze zdarzeń (współkształtujących aktualne prawa podmiotowe funkcjonariuszy), które wiążą się z pracą (służbą) w instytucjach PRL nastawionych na zwalczanie wartości leżących u podstaw demokratycznego państwa prawnego.

Z powyższych względów, zdaniem Marszałka Sejmu, kwestionowana ustawa jest zgodna z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2.5. Ustosunkowując się do zarzutu wnioskodawcy o niezgodności ustawy z 23 stycznia 2009 r. z zasadą równości wobec prawa wyrażoną w art. 32 Konstytucji, Marszałek Sejmu podniósł, że wprowadzone ustawą zróżnicowanie wysokości świadczeń emerytalnych opiera się na założeniu, że funkcjonariusze bezpieczeństwa PRL stanowią odrębną klasę podmiotów, która – z prawnego punktu widzenia – może być traktowana według odmiennych, aczkolwiek „wewnętrznie” jednolitych zasad (z wyłączeniem funkcjonariuszy wspierających osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego). Jednocześnie u podstaw regulacji leży przekonanie, że funkcjonariusze bezpieczeństwa PRL pozytywnie zweryfikowani przez komisje kwalifikacyjne powinni zostać zrównani w swoich prawach z „nowymi” funkcjonariuszami bezpieczeństwa państwa, którzy podjęli pracę po 1990 r., ale tylko w odniesieniu do tych okresów, kiedy służyli już w instytucjach III RP.

Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Marszałek Sejmu sformułował pogląd, że zasada sprawiedliwości społecznej, a także pryncypialne odrzucenie w ustawie zasadniczej odwołań do poprzedniego porządku ustrojowego, „gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były (...) łamane” (wstęp do Konstytucji), uzasadniają nadanie szczególnego waloru prawnego okoliczności pracy w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990, kiedy organy te stanowiły istotne ogniwo systemu totalitarnego. Szczególne (różne) potraktowanie osób, w postaci obniżenia ich świadczeń emerytalnych, stanowi konsekwencję posiadania przez nie wspomnianej cechy istotnej – zatrudnienia (służby) w organach bezpieczeństwa PRL.

Podsumowując, Marszałek Sejmu uznał, że kwestionowana ustawa jest zgodna z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 7 kwietnia 2009 r. zajął stanowisko, że:

- 1) art. 1 ustawy z 23 stycznia 2009 r.,
- 2) art. 2 pkt 1 lit. b ustawy z 23 stycznia 2009 r. w zakresie, w jakim w art. 13 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy dodaje punkt 1b,
- 3) art. 2 pkt 3 ustawy z 23 stycznia 2009 r. w zakresie, w jakim w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy dodaje art. 15b ust. 1,
- 4) art. 3 ust. 1 i 2 ustawy z 23 stycznia 2009 r. – są zgodne z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji oraz nie są niezgodne z art. 10 Konstytucji.

W pozostałym zakresie Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) ze względu na niedopuszczalność orzekania.

3.1. Odnosząc się do zarzutów wnioskodawcy wobec ustawy z 23 stycznia 2009 r., Prokurator Generalny wskazał, powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, że Konstytucja wyraża w art. 67 ust. 1 prawo obywateli do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy z powodu choroby lub inwalidztwa oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego i pozostawia ustawodawcy określenie zakresu i form tego zabezpieczenia. Oznacza to, że ustawodawcy przysługuje swoboda regulacyjna kształtowania instrumentów owego zabezpieczenia oraz rodzaju świadczeń służących zaspokojeniu potrzeb obywateli, którzy utracili zdolność do pracy w związku z powstaniem okoliczności określonych w art. 67 ust. 1 Konstytucji. Swoboda ustawodawcy kształtowania tych praw socjalnych nie jest oczywiście nieograniczona. Ustawodawca nie może bowiem naruszać ich istoty, a nadto regulacje systemowe muszą pozostawać w zgodzie z innymi zasadami i wartościami konstytucyjnymi.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, dokonane ustawą z 23 stycznia 2009 r. zmiany zasad ustalania wysokości emerytur policyjnych funkcjonariuszy służb mundurowych, pełniących służbę w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990, oraz emerytur wojskowych

członków Wojskowej Rady prowadzą do zmniejszenia wysokości świadczeń ustalonych w decyzjach organu emerytalnego, jak również wysokości przyszłych świadczeń osób pozostających nadal w służbie.

W ocenie Prokuratora Generalnego, nie można jednak podzielić poglądu wnioskodawcy, że takie rozwiązania są niezgodne z zasadą ochrony praw nabytych i zasadą ogólną zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wyrażonymi w art. 2 Konstytucji. Zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa nie oznacza niemożności zmiany prawa przez ustawodawcę. Z kolei zasada ochrony praw nabytych nie ma charakteru absolutnego i nie wyklucza możliwości znoszenia czy też ograniczenia praw podmiotowych. Konstytucyjnie dopuszczalne jest odstępianie od zasady ochrony praw nabytych w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna zasada konstytucyjna. W szczególności uzasadnienie dla ingerencji w nabyte prawa socjalne może stanowić zasada sprawiedliwości społecznej.

Prokurator Generalny podniósł, że z punktu widzenia zasady słuszności trudno jest uznać, iż dla celów ustalania wysokości emerytury według uprzywilejowanych zasad (korzystniejszych niż w systemie powszechnym) okres służby w organach bezpieczeństwa państwa poprzedniego ustroju, także tych funkcjonariuszy aparatu bezpieczeństwa, którzy zostali pozytywnie zweryfikowani i podjęli służbę po roku 1990, powinien być traktowany na równi ze służbą w organach państwa demokratycznego, zaś okresy służby członków Wojskowej Rady według zasad przewidzianych dla żołnierzy zawodowych.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, systemy emerytalne, zmienione ustawą z 23 stycznia 2009 r., są systemami odrębnymi, opartymi na innych zasadach niż powszechny system emerytalny. Prawo do świadczenia z systemu odrębnego związane bowiem zostało z wymaganiem co najmniej 15-letnim okresem służby w określonej formacji mundurowej (okresem równorzędnym), nie zaś z całym okresem aktywności zawodowej i osiągnięciem określonego wieku biologicznego. Inne są też zasady obliczania wysokości świadczenia, w tym podstawa wymiaru emerytury. Także wysokość wskaźnika określona jest na innym poziomie. W ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy służb mundurowych wskaźnik ten wynosi 2,6% podstawy wymiaru za każdy rok służby (art. 15 ust. 1 pkt 1), zaś w systemie powszechnym – 1,3% podstawy wymiaru emerytury (art. 53 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych; Dz. U. z 2009 r., Nr 153, poz. 1227). Odmienne potraktowanie okresów służby w latach 1944-1990 w organach bezpieczeństwa państwa na gruncie różnych systemów emerytalnych nie może przemawiać za niekonstytucyjnością rozwiązania wprowadzonego na mocy ustawy z 23 stycznia 2009 r.

3.2. W ocenie Prokuratora Generalnego, zasada domniemania niewinności wyrażona w art. 42 ust. 3 Konstytucji nie stanowi adekwatnego wzorca kontroli kwestionowanej ustawy. Zasada ta bowiem odnosi się do postępowań o charakterze represyjnym. Nie dotyczy natomiast innych procedur ustawowych, których celem w ogóle nie jest ustalenie naganności zachowania ludzkiego i wymierzenie sankcji, w tym regulacji dotyczących ustalania wysokości świadczeń emerytalnych.

3.3. Ustosunkowując się do zarzutu wnioskodawcy o niezgodności ustawy z 23 stycznia 2009 r. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Prokurator Generalny podniósł, że wnioskodawca nie wykazał, iż zmiana zasad obliczania emerytur wojskowych członków Wojskowej Rady oraz emerytur policyjnych osób, które pełniły służbę w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990, prowadzi do naruszenia istoty prawa do emerytury.

3.4. Ponadto Prokurator Generalny zauważył również, że przywoływane przez wnioskodawcę zalecenia, wynikające z Rezolucji nr 1096, jako akty typu *soft-law*, nie tworzą samodzielnie wzorca kontroli, pozwalającego na dyskwalifikację aktu prawnego.

3.5. Odnosząc się do zarzutu naruszenia przez ustawodawcę art. 10 Konstytucji, Prokurator Generalny stwierdził, że przepis ten nie jest adekwatnym wzorcem kontroli konstytucyjności ustawy z 23 stycznia 2009 r., ponieważ ustawa ta nie dotyczy odpowiedzialności karnej i nie ma charakteru represyjnego. Ustawa z 23 stycznia 2009 r. dotyczy prawa do zabezpieczenia emerytalnego i wprowadza jedynie inne zasady obliczania wysokości emerytur policyjnych i wojskowych osób, które były, odpowiednio, funkcjonariuszami organów bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990 i członkami Wojskowej Rady. W tym zakresie Konstytucja pozostawia ustawodawcy znaczną swobodę.

3.6. Prokurator Generalny wskazał, że ustawodawca jako kryterium różnicujące sytuację prawną funkcjonariuszy służb mundurowych, którzy służbę rozpoczęli przed 2 stycznia 1999 r., przyjął datę graniczną – rok 1990. Kryterium to związane zostało z okresem przemian ustrojowych i zmianami dotyczącymi organów bezpieczeństwa poprzedniego ustroju, tj. rozwiązaniem Służby Bezpieczeństwa i utworzeniem Urzędu Ochrony Państwa, bez względu na to, czy po rozwiązaniu Służby Bezpieczeństwa jej funkcjonariusze spełniali wymagania przewidziane dla funkcjonariuszy nowo utworzonej służby. Kryterium to ustawodawca odniósł zatem do daty przemian ustrojowych, bez względu na późniejszą sytuację prawną poszczególnych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa istniejących przed rokiem 1990. Jednocześnie służba po roku 1990 także traktowana jest jednakowo, bez względu na to, czy dany funkcjonariusz uprzednio pełnił służbę w organach bezpieczeństwa państwa, czy też nie. Kryterium to uznać należy za racjonalnie uzasadnione, a tym samym wprowadzone zróżnicowanie za sprawiedliwe. Nie można zatem uznać, iż kwestionowane rozwiązania naruszają art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3.7. Zdaniem Prokuratora Generalnego, wnioskodawca, zarzucając niekonstytucyjność całej ustawie z 23 stycznia 2009 r., skoncentrował się jedynie na wykazaniu niezgodności zmiany zasad obliczania wysokości emerytur wojskowych członków Wojskowej Rady oraz emerytur policyjnych osób, które pełniły służbę w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990. Wnioskodawca nie uzasadnił natomiast, w czym upatruje niekonstytucyjność pozostałych rozwiązań ustawy z 23 stycznia 2009 r., i dlatego też Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania w tym zakresie z uwagi na niedopuszczalność orzekania.

4. Wnioskodawca, w piśmie zatytułowanym „Odpowiedź wnioskodawców na pisma: (A). Marszałka Sejmu RP z dnia 3 kwietnia 2009 r. (B). Prokuratora Generalnego z dnia 7 kwietnia 2009 r.” datowanym na 30 sierpnia 2009 r., które do Trybunału Konstytucyjnego wpłynęło 25 września 2009 r., sprecyzował „wnioski i zarzuty do tej pory podniesione w niniejszej sprawie” i wniósł o stwierdzenie, że:

1) preambuła ustawy z 23 stycznia 2009 r. jest niezgodna z art. 2 Konstytucji, w szczególności z wynikającymi z niego zasadami ochrony praw słuszenie nabytych, zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, sprawiedliwości społecznej, oraz z art. 10 Konstytucji i wynikającą z niego zasadą podziału i równowagi władz, a ponadto z art. 30, art. 32 i art. 45 Konstytucji;

2) art. 1 ustawy z 23 stycznia 2009 r. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, w szczególności z wynikającymi z niego zasadami ochrony praw słuszenie nabytych, zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, sprawiedliwości społecznej, oraz z art. 10

Konstytucji i wynikającą z niego zasadą podziału i równoważenia się władz, a ponadto z art. 30, art. 31 ust. 3, art. 32 i art. 45 Konstytucji;

3) art. 2 ustawy z 23 stycznia 2009 r. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, w szczególności z wynikającymi z niego zasadami ochrony praw słuszenie nabytych, zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, sprawiedliwości społecznej, z art. 10 Konstytucji i wynikającą z niego zasadą podziału i równoważenia się władz, z art. 18 Konstytucji i wynikającą z niego zasadą ochrony rodziny, a ponadto z art. 30, art. 31 ust. 3, art. 32 i art. 45 Konstytucji;

4) art. 3 ustawy z 23 stycznia 2009 r. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, w szczególności z wynikającymi z niego zasadami ochrony praw słuszenie nabytych, zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, sprawiedliwości społecznej oraz z art. 10 Konstytucji i wynikającą z niego zasadą podziału i równoważenia się władz, a ponadto z art. 30, art. 31 ust. 3 i art. 45 Konstytucji;

5) art. 4 ustawy z 23 stycznia 2009 r. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji i wynikającą z niego zasadą racjonalnego prawodawcy.

W porównaniu zatem z pierwotnym wnioskiem wnioskodawca nie tylko sprecyzował wzorce kontroli poszczególnych przepisów ustawy z 23 stycznia 2009 r., lecz dodatkowo wskazał nowe wzorce kontroli, tj. art. 30 i art. 45 Konstytucji w odniesieniu do preambuły, art. 1, art. 2 i art. 3 ustawy z 23 stycznia 2009 r., a ponadto art. 18 Konstytucji w odniesieniu do art. 2 ustawy z 23 stycznia 2009 r.

4.1. W uzasadnieniu do pisma z 30 sierpnia 2009 r. wnioskodawca, polemizując ze stanowiskami Marszałka Sejmu i Prokuratora Generalnego, podniósł, że polski prawodawca apriorycznie przyjął, że wszystkie osoby zatrudnione w organach, o których mowa w art. 2 ustawy o ujawnianiu informacji, nabyły uprawnienia emerytalne w sposób niesłuszny, w szczególności dokonywały bezprawnych czynności na rzecz utrwalenia systemu niedemokratycznego. Jest to przykład stosowania odpowiedzialności zbiorowej, która jest nie do pogodzenia z demokratycznym porządkiem prawnym i prawami człowieka. Ustawodawca, pragnąc ograniczyć uprawnienia emerytalne określonej kategorii osób, nie może czynić tego w ten sposób, że zasięgiem swoich regulacji obejmuje wszystkich funkcjonariuszy wchodzących w skład danych służb, niezależnie od tego, jaką postawą wykazali się podczas wykonywania swoich obowiązków zawodowych. Poza zakresem podmiotowym ustawy powinny się znaleźć osoby, które były członkami Wojskowej Rady lub służyły w organach bezpieczeństwa państwa, ale które nie prowadziły działalności wskazanej w preambule kwestionowanej ustawy.

W ocenie wnioskodawcy, sam fakt, że ktoś był funkcjonariuszem organów bezpieczeństwa państwa, nie przesądza o tym, że działał wbrew normom i zasadom prawnym, naruszał prawa, wolności i godność innych osób, zwalczał wolnościowe dążenia narodu polskiego. Nie do przyjęcia jest również argument, że nawet nie prowadząc takiej działalności, ale służąc w organach bezpieczeństwa, godził się na nią, co przesądza o zasadności wprowadzenia w życie ustawy z 23 stycznia 2009 r. Gdyby posłużyć się tym twierdzeniem, należałoby ograniczyć prawa emerytalne wszystkim osobom, które żyły i pracowały przed rokiem 1990 i które aktywnie nie wspierały wolnościowych dążeń narodu polskiego przyjmując, że bierność oznaczała zgodę, przyzwolenie i wsparcie dla systemu socjalistycznego. W takiej sytuacji kolejnymi grupami podmiotów zagrożonych odebraniem praw emerytalnych mogliby być członkowie Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej i stronnictw sojuszniczych, funkcjonariusze Milicji Obywatelskiej i Ochotniczej Rezerwy Milicji Obywatelskiej, oficerowie Ludowego Wojska Polskiego itp.

Trudno wytłumaczyć, z jakiego powodu ustawa zmieniająca objęła wyłącznie była kadre mundurową różnych szczebli zatrudnioną w cywilnych organach bezpieczeństwa

państwa, a nie objęła pracującej w tych organach kadry cywilnej, a w szczególności dlaczego w przypadku Akademii Spraw Wewnętrznych ustawa ta nie dotyczy głównych pomysłodawców utworzenia i zarazem głównych „sprawców” powstania Akademii Spraw Wewnętrznych, jakimi byli wysoko kwalifikowani, samodzielni pracownicy nauki polskiej, zwłaszcza pracujący w tej uczelni znani profesorowie prawa.

Dla wnioskodawcy całkowicie nieuzasadnione i niezrozumiałe jest objęcie przepisami ustawy z 23 stycznia 2009 r. wszystkich członków Wojskowej Rady. Prawodawca przyjął, że działalność tego organu była przestępcza i powinna być objęta sankcją. Ustawodawca nie dywersyfikuje rzeczywistej roli i funkcji, jaką pełnili w Wojskowej Radzie poszczególni jej członkowie, i nie zadaje sobie pytania, czy rzeczywista rola wszystkich członków Wojskowej Rady sprowadzała się do zwalczania wolnościowych dążeń Narodu Polskiego. Wnioskodawca zwrócił uwagę, że istnieją dokumenty, decyzje, akty stanowienia i stosowania prawa wydane przez Wojskową Radę, które obrazują faktyczną rolę poszczególnych osób. Jeżeli na ich podstawie możliwe jest stwierdzenie, że określone osoby popełniały przestępstwa, to powinny one zostać, w przewidziany odpowiednimi przepisami sposób, indywidualnie, pociągnięte do odpowiedzialności – przede wszystkim karnej.

4.2. Zdaniem wnioskodawcy, rażącym naruszeniem zasady sprawiedliwości społecznej jest przyjęcie założenia, że wszyscy niezwyfikowani funkcjonariusze podejmowali działania i czynności, o których mowa w preambule ustawy z 23 stycznia 2009 r. Prawodawca pominął to, że wśród funkcjonariuszy byłych służb bezpieczeństwa są i były osoby, które w szczególności:

1) uzyskały prawo do emerytury lub renty przed 1990 r. i nie potrzebowały poddawać się weryfikacji, co wcale nie znaczy, że weryfikacji by nie przeszły;

2) były pracownikami biurowymi, administracyjnymi lub dydaktycznymi i nie realizowały czynności śledczych ani operacyjnych (np. nauczyciele akademicki, sekretarki, kierownicy);

3) zwalczały pospolitą przestępczość kryminalną lub gospodarczą i nie zajmowały się inwigilacją lub walką z opozycją.

W ocenie wnioskodawcy przepisy ustawy z 23 stycznia 2009 r. nie powinny w żaden sposób dotyczyć tych grup pracowniczych. Kwestionowana ustawa nie dość, że objęła swoim zakresem podmiotowym te osoby, to jeszcze nie dała im szansy wykazania, że nie działały niezgodnie z prawem. Co więcej, to odpowiednie organy władzy publicznej, a przede wszystkim sądy, powinny wykazać, że osoby te działały w sposób opisany w preambule ustawy z 23 stycznia 2009 r. Zgodnie ze standardami demokratycznego państwa prawa powinno to się odbywać w ramach odpowiednich postępowań, opartych na zasadach prawa karnego. Dopiero orzeczenia niezależnych sądów mogą stanowić podstawę do rozliczenia się z przeszłością poprzez obniżenie konkretnym, ściśle i indywidualnie określonym osobom wysokości emerytur.

4.3. Kwestionowana ustawa jest niezgodna z art. 32 Konstytucji, ponieważ bezpodstawnie ujednoliciła status prawny szeregu grup zawodowych funkcjonariuszy. W ocenie prawodawcy przed rokiem 1990 istniały grupy osób, które działały w sposób sprzeczny z prawem, naruszały prawa, wolności i godność człowieka, działały na rzecz utrzymania systemu komunistycznego. Ustawodawca zastosował więc odpowiedzialność zbiorową, niedopuszczalną w demokratycznym państwie prawnym. Tymczasem nie zwalczali opozycji i nie działali na rzecz utrwalenia systemu komunistycznego funkcjonariusze służb bezpieczeństwa pozytywnie zweryfikowani, funkcjonariusze Milicji Obywatelskiej do 1954 r., członkowie Wojskowej Rady, funkcjonariusze, którzy przeszli na emeryturę lub rentę przed 1990 r. i nie mieli możliwości poddać się weryfikacji.

Ustawa z 23 stycznia 2009 r. narusza również art. 2 Konstytucji i wynikającą z niego zasadę sprawiedliwości społecznej, ponieważ prawodawca powinien konsekwentnie zdefiniować funkcjonariuszy objętych przepisami kwestionowanej ustawy w taki sposób, by nie mogła ona objąć swoimi postanowieniami osób i funkcjonariuszy, którzy nie działali w sposób sprzeczny z prawem.

4.4. Wnioskodawca podkreślił, że świadomie i celowo zakwestionował przepisy ustawy z 23 stycznia 2009 r., ponieważ tego typu wniosek może stanowić podstawę do wydania wyroku umożliwiającego tzw. odzyskanie norm. Stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności ustawy z 23 stycznia 2009 r. spowoduje, że utraci ona swoją moc prawną i nie wywoła skutków prawnych w niej przewidzianych, a przepisy ustaw o zaopatrzeniu emerytalnym będą obowiązywały w brzmieniu sprzed terminu jej wejścia w życie.

4.5. Zdaniem wnioskodawcy, art. 3 i art. 4 ustawy z 23 stycznia 2009 r. zawierają postanowienia określające zasady i terminy wejścia w życie oraz wywołania skutków prawnych norm zawartych w art. 1 i art. 2 ustawy. Tym samym stanowią one element składowy reguł postępowania wyrażonych w art. 1 i art. 2 ustawy z 23 stycznia 2009 r. i składają się na ich istotę. W związku z tym pominięcie we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego art. 3 i art. 4 byłoby nielogiczne i całkowicie pozbawione uzasadnienia oraz prowadziłoby do utrzymania w mocy przepisów pozbawionych samoistnego (samodzielnego) bytu, znaczenia i sensu prawnego.

4.6. Wnioskodawca podniósł, że w niniejszej sprawie niedopuszczalne jest odstępianie od konstytucyjnej zasady ochrony praw słusznie nabytych, albowiem ustawa z 23 stycznia 2009 r. w sposób arbitralny rażąco ogranicza uprawnienia emerytalne funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa pełniących służbę przed 1990 r. oraz członków Wojskowej Rady. To ustawodawca, jako organ, który ustanowił kwestionowany akt, jest zobowiązany wykazać, że prawa emerytalne osób objętych zmianami prawodawczymi były (i ewentualnie są) niegodziwe i niesłusznie przyznane. Szczególnego znaczenia nabiera ten obowiązek w przypadku funkcjonariuszy pozytywnie zweryfikowanych, których przebieg służby przed 1990 r. nie budził żadnych wątpliwości. Historyczne i polityczne stwierdzenie, że organy bezpieczeństwa państwa były służbami działającymi w celu utrwalenia ustroju komunistycznego, nie stanowi uzasadnienia grupowego objęcia wszystkich pracowników tych służb przepisami ustawy z 23 stycznia 2009 r. Zgodnie z zaświadczeniami wystawionymi przez tzw. komisje kwalifikacyjne pełnili oni służbę przed 1990 r. w sposób nienaruszający praw i godności innych osób, nie wykorzystywali stanowisk służbowych dla celów osobistych oraz w toku służby nie dopuszczali się naruszania prawa. Ponadto potwierdzono, że mieli oni kwalifikacje moralne i odpowiednią postawę patriotyczną do pełnienia służby w organach państwa po 1990 r. (por. § 8 uchwały nr 69).

Fakt uzyskania świadczeń emerytalnych przez członków Wojskowej Rady w sposób niegodziwy również nie został wykazany ponad wszelką wątpliwość. Wojskowa Rada funkcjonowała przez 19 miesięcy, natomiast w ocenie ustawodawcy należy ograniczyć świadczenia emerytalne w stosunku do członków Wojskowej Rady za cały okres pełnienia służby przed rokiem 1990. Uznanie przez prawodawcę, że Wojskowa Rada była organizacją przestępczą może uzasadniać ograniczenie świadczeń emerytalnych uzyskanych co najwyżej w okresie od 12 grudnia 1981 r. do 22 lipca 1983 r., tj. w czasie kiedy organ ten funkcjonował, i tylko w drodze indywidualnych postępowań sądowych. Rozszerzenie ograniczeń na cały okres przed 1990 r. przesądza o odwetowym charakterze kwestionowanej ustawy, co zresztą potwierdzone zostało w jej preambule. Członkostwo w Wojskowej Radzie nie stanowi dowodu na okoliczność, że służba w innych okresach miała charakter

przestępczy, a uzyskane na tej podstawie świadczenia miały charakter niegodziwy lub niesłuszny.

W ocenie wnioskodawcy, nie istnieje żadna poważna przesłanka wyłączenia stosowania zasady ochrony praw nabytych w stosunku do byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa i członków Wojskowej Rady.

Kwestionowana ustawa wprowadza odpowiedzialność zbiorową i swoim zakresem podmiotowym obejmuje, bez wyjątków, wszystkich byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa oraz członków Wojskowej Rady niezależnie od ich postawy patriotycznej, etycznej i moralnej, rodzaju wykonywanych czynności czy zajmowanego stanowiska. W tym przypadku prawodawca posłużył się zasadą „cel uświęca środki”, której stosowanie jest niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawa urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Wnioskodawca zauważył, że prawodawca, stanowiąc ustawę z 23 stycznia 2009 r., ujednolicił status wszystkich byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa niezależnie od tego, czy zostali oni pozytywnie zweryfikowani, czy też nie. Ponadto w stosunku do członków Wojskowej Rady obniżono emerytury za cały okres służby przed rokiem 1990, mimo że Wojskowa Rada istniała zaledwie kilkanaście miesięcy. Bez wątpienia tego typu regulacje ustawowe godzą w istotę zasady sprawiedliwości społecznej. Sprawiedliwe traktowanie oznacza obowiązek władz publicznych traktowania osób w sposób adekwatny i proporcjonalny do ich postawy, zasług i przewinień.

Zdaniem wnioskodawcy, zasada sprawiedliwości społecznej jako argument stanowiący podstawę odstąpienia od zasady ochrony praw nabytych może mieć zastosowanie tylko w przypadkach indywidualnych, potwierdzonych prawomocnym orzeczeniem sądu. Natomiast w stosunku do funkcjonariuszy pozytywnie zweryfikowanych stanowi ona argument przemawiający za niedopuszczalnością zmian w ich statusie emerytalnym.

Wnioskodawca zauważył, że z zasady zaufania do państwa i prawa wynika zakaz nieuzasadnionego wycofywania się przez prawodawcę z wcześniej przyjętych zobowiązań i oświadczeń wobec obywateli. Ustawa o UOP, uchwała nr 69 i wydane na ich podstawie opinie przesądziły o tym, że grupa funkcjonariuszy byłych organów bezpieczeństwa państwa działała zgodnie z prawem i nie podejmowała czynności skierowanych przeciwko wolnościowym dążeniom narodu polskiego.

Ustalenia i zaświadczenia komisji (mające formę aktu administracyjnego) nie wykluczają możliwości indywidualnego pociągnięcia do odpowiedzialności funkcjonariusza, który popełniał przestępstwa i działał przeciwko wolnościowym dążeniom narodu polskiego. Jednocześnie zaświadczenia stanowią dokumenty urzędowe, które potwierdzają, że określony funkcjonariusz nie prowadził działalności zdefiniowanej w preambule ustawy z 23 stycznia 2009 r. Zaświadczenia nie dają swoistego immunitetu, ale poświadczają fakt, ewentualnie tworzą domniemanie, że dany funkcjonariusz, pełniąc służbę przed 1990 r., nie popełniał przestępstw, nie naruszał praw, wolności i godności innych osób. Domniemanie to może być oczywiście obalone, ale nie przez prawodawcę w formie ustawy, tylko przez niezawisły sąd w drodze aktu stosowania prawa (orzeczenia), po przeprowadzeniu odpowiednich przeciwdowodów z zastosowaniem właściwych procedur.

Niedopuszczalne jest jednak zastosowanie jakichkolwiek represji w stosunku do osób tylko za to, że pracowały lub służyły w okresie poprzedzającym zmianę ustroju państwa polskiego, tj. przed rokiem 1989. Nawet uznanie, że niektóre instytucje funkcjonujące przed tą zmianą działały w sposób budzący dziś poważne wątpliwości prawne i moralne, nie uprawnia prawodawcy do stwierdzenia, że wszystkie osoby tam zatrudnione były przestępcami, a nawet zbrodniarzami. Istotą demokratycznego państwa prawa i związanej z nim klauzuli sprawiedliwości społecznej jest to, że każdy zostaje potraktowany przez państwo i prawo sprawiedliwie, czyli w sposób, który jest adekwatny do popełnionych przez niego

czynów i jego postawy, którą przyjął w czasach PRL. W ustawie z 23 stycznia 2009 r. przyjęto, że wszyscy funkcjonariusze służb bezpieczeństwa oraz członkowie Wojskowej Rady reprezentowali postawy godne potępienia z punktu widzenia wolnościowych dążeń narodu polskiego i aksjologii systemu politycznego przyjętego po 1990 r. Takie rozwiązania sprzeczne są z zasadą demokratycznego państwa prawa, sprawiedliwości społecznej i równości wobec prawa. Szczególnie istotne jest to w świetle uznania przez komisje weryfikacyjne funkcjonujące w 1990 r., że część funkcjonariuszy nie działała w sposób godny potępienia opisany w preambule ustawy z 23 stycznia 2009 r.

4.7. W ocenie wnioskodawcy, preambuła ustawy z 23 stycznia 2009 r. w bardzo dużym stopniu odwołuje się do kategorii prawnych związanych z odpowiedzialnością: „bezprawne metody”, „dopuszczano się zbrodni przy jednoczesnym wyjęciu sprawców spod odpowiedzialności” itp. Pojęcia takie jak „bezprawność, zbrodnia, odpowiedzialność” są kategoriami prawnymi z zakresu prawa karnego. W świetle powyższego twierdzenie, że ustawa z 23 stycznia 2009 r. nie ma charakteru odwetowego (sankcjonującego) nie jest prawdziwe. Instytucje, organy władzy publicznej nie mogły i nie mogą popełniać przestępstw i zbrodni, gdyż mogą one zostać dokonane tylko i wyłącznie przez konkretnych funkcjonariuszy.

Przesłanką zastosowania ustawy jest przynależność do danych służb, natomiast sankcją – obniżenie wysokości świadczeń emerytalnych. Powyższa konstrukcja jako działanie prawodawcze nie budzi wątpliwości do czasu stwierdzenia, że skutek następuje *ex lege*. Skutki normatywne o charakterze indywidualnym pewnych zdarzeń określone są na podstawie obowiązujących norm przez organy stosujące prawo. W przypadku ustawy z 23 stycznia 2009 r. skutki te zostały określone w samej ustawie. Stosujące ją organy emerytalne ograniczą się do wydania związanych decyzji deklaratoryjnych potwierdzających postanowienia ustawy. Ustalenie faktu pracy w organach bezpieczeństwa lub członkostwa w Wojskowej Radzie będzie automatycznie skutkowało obniżeniem świadczeń. Organy emerytalne i sądy nie będą uprawnione do badania, czy dany funkcjonariusz popełnił zbrodnię lub przestępstwo, tj. czy działał przeciwko wolnościowym dążeniom Narodu Polskiego, ponieważ ten fakt został już arbitralnie ustalony przez ustawodawcę. Uznał on bowiem, że wszyscy funkcjonariusze organów bezpieczeństwa państwa oraz wszyscy członkowie Wojskowej Rady ponoszą zbiorową winę za bezprawne działania organów bezpieczeństwa podejmowane w celu utrzymania i utrwalenia systemu komunistycznego.

4.8. Zdaniem wnioskodawcy, zmiana ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych w stosunku do byłych członków Wojskowej Rady nie ma charakteru generalnego i abstrakcyjnego. W przypadku ustawy z 23 stycznia 2009 r. zmiany skierowane są do konkretnej grupy adresatów, którzy mogą zostać wyliczeni z imienia i nazwiska. Adresaci zmian są w rzeczywistości zindywidualizowani i ich katalog nie może się zmienić (chyba że w razie śmierci). W związku z powyższym nie sposób przyjąć, że pomimo swojej zewnętrznej i ogólnej formy przepisy ustawy zmieniającej mają w tym zakresie charakter generalny i abstrakcyjny. Ponadto normy ustawy z 23 stycznia 2009 r. i znowelizowane na jej podstawie przepisy ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych będą mogły być tylko raz zastosowane, po ich wykonaniu ich moc prawna się wyczerpie. Są to cechy, którymi charakteryzują się akty stosowania prawa, a nie jego tworzenia. Powyższa argumentacja znajduje również zastosowanie w stosunku do członków byłych organów bezpieczeństwa państwa i zmian w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

Organy ustawodawcze nie są powołane do decydowania o indywidualnej odpowiedzialności osób. Jest to domena wyłącznej właściwości organów stosujących prawo, w szczególności sądów. Przesądzenie o winie i odpowiedzialności na poziomie ustawy

świadczy o tym, że ustawodawca naruszył zasadę trójpodziału władzy wyrażoną w art. 10 Konstytucji i wkroczył w kompetencje organów stosujących prawo. Nadanie postanowieniom ustawy charakteru generalnego i abstrakcyjnego przesądza ponadto o ustanowieniu odpowiedzialności zbiorowej.

Wnioskodawca zauważył, że przepisy ustawy z 23 stycznia 2009 r. i znowelizowanych ustaw o zaopatrzeniu emerytalnym nie są ustawami karnymi. Specyfika i cel regulacji kwestionowanej ustawy, swoista sankcja w postaci ograniczenia uprawnień przesądza jednak o tym, że w stosunku do byłych funkcjonariuszy oraz członków Wojskowej Rady powinny mieć zastosowanie zasady prawnokarne, tj. domniemania niewinności, prawo do odwołania się do sądu. Wspomniane ustawy tego typu uprawnień nie gwarantują, co jest niedopuszczalne w świetle ich odwetowego i represyjnego charakteru. Tymczasem w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dominuje pogląd, że przepisy związane z rozliczaniem się z przeszłością totalitarną powinny być stanowione z uwzględnieniem zasad stanowiących fundament prawa karnego.

4.9. Według wnioskodawcy, głęboko niesprawiedliwe i nieadekwatne jest to, że funkcjonariusz, który przepracował całe życie w organach bezpieczeństwa państwa na niskim stanowisku technicznym, nie naruszając przy tym praw i wolności innych osób, nie zwalczając opozycji i nie działając na rzecz utrwalenia systemu komunistycznego, będzie otrzymywał emeryturę w wysokości 600 zł. Podobnie rzecz się ma z byłymi członkami Wojskowej Rady, którzy wskutek kilkunastomiesięcznego działania w Radzie pozbawieni zostaną prawa do naliczania emerytury wojskowej za cały okres służby przed 1990 r.

W ocenie wnioskodawcy, istotą uprawnień wynikających z art. 67 Konstytucji jest gwarantowanie godnego poziomu życia osobom, które osiągnęły wiek uniemożliwiający wykonywanie pracy zarobkowej, oraz to, że wysokość świadczeń, choć uzależniona od oceny i woli prawodawcy zwykłego, uwarunkowana powinna być okresem i rodzajem pracy. Zdaniem wnioskodawcy, regulacje ustawy z 23 stycznia 2009 r. poprzez uniemożliwienie części jej adresatów godnej egzystencji godzą w zasadę poszanowania godności człowieka zawartą w art. 30 Konstytucji i naruszają istotę prawa do zabezpieczenia społecznego zawartą w art. 67 Konstytucji.

II

1. Na rozprawę 13 stycznia 2010 r. stawili się przedstawiciele wnioskodawcy i pełnomocnik wnioskodawcy, przedstawiciel Sejmu oraz Prokurator Generalny. Uczestnicy postępowania nie zgłosili wniosków formalnych.

1.1. Wnioskodawca podtrzymał stanowisko zajęte w pismach procesowych z 23 lutego i 30 sierpnia 2009 r., podkreślając, że ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. Nr 24, poz. 145; dalej: ustawa z 23 stycznia 2009 r.) dotyczy trzech kategorii osób: pierwsza kategoria to członkowie Wojskowej Rady Ocalenia Narodowego (dalej: Wojskowa Rada), druga kategoria to funkcjonariusze części organów bezpieczeństwa PRL, którzy przeszli pomyślnie weryfikację w roku 1990, i trzecia kategoria to funkcjonariusze części organów bezpieczeństwa PRL, którzy do weryfikacji nie przystąpili bądź jej nie przeszli. Są to trzy zupełnie różne grupy żołnierzy

bądź funkcjonariuszy. Wszystkim tym grupom ustawa w sposób drastyczny obniża świadczenia emerytalne. Wszystkim tym grupom, a tym samym osobom do nich przynależnym, ustawa w preambule przypisuje działania polegające na utrwalaniu nieludzkiego systemu władzy bądź utrwalaniu systemu komunistycznego. Wszystkim przypisuje, że pełnili swe funkcje bez ponoszenia ryzyka utraty życia lub zdrowia, korzystając przy tym z licznych przywilejów. Ma to uzasadnić drastyczne obniżenie świadczeń emerytalnych – drastyczne, bo znacznie poniżej powszechnego systemu emerytalnego.

Zdaniem wnioskodawcy, państwo demokratyczne, szczególnie takie, które rozlicza się ze swą niedemokratyczną przeszłością, które likwiduje spuściznę komunistyczną, ma prawo lustrować, ma prawo zabierać nienależne przywileje. Jednak standard państwa prawnego określony w Konstytucji, a także „standard europejski” pozwalają to czynić z zachowaniem pewnych rygorów. Przede wszystkim rozliczenia nie mogą mieć charakteru kary. Mogą służyć jedynie odebraniu niesłusznie nabytych przywilejów. Nie mogą być formą zapłaty za winy czy zemstą. Nie mogą opierać się na zasadzie odpowiedzialności zbiorowej. Nie mogą też opierać się na domniemaniu winy. W ocenie wnioskodawcy, ustawa z 23 stycznia 2009 r. takim wymogom nie sprostowała. Zasada indywidualizacji winy nie ma zastosowania jedynie do prawa karnego. Zarówno rezolucja nr 1096 (1996) Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w sprawie środków demontażu dziedzictwa po byłych totalitarnych ustrojach komunistycznych, przyjęta 27 czerwca 1996 r. (dalej: rezolucja nr 1096), jak i orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu (dalej: ETPCz) są zgodne, że odebranie uprawnień emerytalnych może być uznane za rodzaj kary. Kolejnym warunkiem jest ograniczenie w czasie rozliczeń. Rezolucja nr 1096 stanowi, że rozliczenia powinny się zakończyć do końca 1999 r. ETPCz w orzeczeniu z 7 kwietnia 2009 r. w sprawie *Žičkus* przeciwko Litwie zwrócił uwagę, że upływ czasu od ocenianych zdarzeń musi być brany pod uwagę, jeśli chodzi o ocenę proporcjonalności stosowanych rozwiązań.

W ocenie wnioskodawcy, członkowie Wojskowej Rady z racji przynależności do tej instytucji nie uzyskali żadnych dodatkowych przywilejów emerytalnych. Emerytury generałów członków Wojskowej Rady są takie same, jak emerytury generałów, którzy w tej Radzie nie zasiadali. Swoje uprawnienia emerytalne wysłużyli przez kilkadziesiąt lat służby wojskowej, w niektórych przypadkach zaczynając ją w warunkach frontowych. Obniżenie im emerytur za cały okres służby jest odebraniem słusznie nabytych praw podmiotowych i w związku z tym jest niezgodne z Konstytucją i standardami międzynarodowymi.

Wnioskodawca wskazał, że funkcjonariusze Służby Bezpieczeństwa, którzy przeszli weryfikację i zostali zatrudnieni w Urzędzie Ochrony Państwa (dalej: UOP) lub Policji, z mocy ustawy, z zaliczeniem ciągłości służby, zgodnie z ustawą z 23 stycznia 2009 r. okres służby przed 1990 r. mają potraktowany tak, jakby w ogóle nie pracowali. Państwo nie dotrzymało zatem wobec nich swoich zobowiązań, zrobiło to w dodatku bez żadnej dającej się racjonalnie uzasadnić potrzeby w 20 lat po upadku PRL. Wielu z tych funkcjonariuszy w służbie III Rzeczypospolitej awansowało, było odznaczanych, dawało dowody swojej odwagi, sumienności, lojalności wobec państwa. Zostali potraktowani identycznie jak ci, którzy do weryfikacji nie stanęli lub stanęli, ale jej nie przeszli, bo ich postawa została przez komisję weryfikacyjną oceniona negatywnie. Jest to rażący przykład naruszenia zasady równości wobec prawa. Postawa tych funkcjonariuszy po roku 1990 musi być brana pod uwagę przy ocenie proporcjonalności zastosowanych wobec nich represji, bo represją jest obniżenie emerytury poniżej poziomu przewidzianego przez powszechny system emerytalny.

Wnioskodawca podniósł również, że kwestionowana ustawa narusza zasady przyzwoitej legislacji, ponieważ jest to jedyny bodaj przypadek dodania do czteroartykułowej nowelizacji preambuły. Ponadto tworząc regulację dotyczącą członków Wojskowej Rady, ustawodawca zapomniał, przeoczył, wprowadzić jakąkolwiek cezurę czasową, zatem obniżony przelicznik przyjmowany jest dla całego okresu służby wojskowej, czyli do momentu zakończenia

służby, chociażby ten moment nastąpił w III Rzeczypospolitej. Trudno podejrzewać ustawodawcę, aby zrobił to celowo, ale ustawa kreuje kuriozalny stan prawny. Stosownie do art. 10 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 66, ze zm.; dalej: ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych) i analogicznie, jeśli chodzi o ustawę dotyczącą funkcjonariuszy, osoby skazane wyrokiem sądu karnego tracą prawo do uprzywilejowanych emerytur mundurowych i mogą uzyskać świadczenia emerytalne na zasadach określonych przez powszechny system emerytalny przy przeliczniku 1,3. Znajdą się zatem w sytuacji lepszej niż funkcjonariusze i członkowie Wojskowej Rady, którym na mocy ustawy emerytury będą obniżone według przelicznika 0,7. Trudno też podejrzewać, by ustawodawca uczynił to świadomie, ale wykreował też taki stan prawny: jeśli w roku 1990 oficer Zwiadu Wojsk Ochrony Pogranicza przeszedł na emeryturę, to do dziś pobiera emeryturę wojskową, która nie będzie obniżona. Zaś jego kolega, który postanowił zostać w służbie i służyć w wolnej Polsce w Straży Granicznej, będzie miał obniżoną emeryturę za cały okres swojej służby w Zwiadzie Wojsk Ochrony Pogranicza.

1.2. Przedstawiciel Sejmu podtrzymał stanowisko zajęte w piśmie z 3 kwietnia 2009 r. i stwierdził, że z zasady ochrony praw słusznie nabytych nie wynika adresowany do ustawodawcy zakaz zmiany przepisów określających sytuację prawną osoby, o ile sytuacja ta nie wyraża się w przysługującym tej osobie prawie podmiotowym, a nadto ochrona praw nabytych nie ma charakteru absolutnego, ochroną nie są bowiem objęte prawa nabyte niesłusznie lub niegodziwie, a także prawa niemające oparcia w założeniach obowiązującego w dacie orzekania porządku konstytucyjnego. Aktualny ustawodawca jest zatem legitymowany, aby przewartościować dotychczasowy sposób myślenia o prawach nabytych w okresie PRL lub do nabycia których istotne znaczenie miała działalność prowadzona w tym okresie i, kierując się normami ustawy zasadniczej, ograniczyć ich zakres albo znieść uprzywilejowujący charakter. Uzgodnienie systemu świadczeń emerytalnych przysługujących byłym funkcjonariuszom bezpieczeństwa PRL z założeniami demokratycznego państwa prawnego należy zatem uznać za cel usprawiedliwiony konstytucyjnie, który powinien uzyskać pierwszeństwo wobec zasady ochrony praw nabytych. Ustanowienie następstw zaszłości historycznych, to znaczy służby w organach bezpieczeństwa PRL, których funkcje, metody i praktyka nie mieściły się w kanonach państwa demokratycznego, stanowi jeden z przejawów dokonanej przez ustawodawcę negatywnej oceny łamania praw człowieka, tłumienia dążeń niepodległościowych i innych przejawów działania instytucji PRL.

Zdaniem przedstawiciela Sejmu, konstytucyjna zasada sprawiedliwości społecznej może być rozumiana jako ta, która wzmacnia ochronę praw nabytych, zakazując ich ograniczania, ale również może uzasadniać ingerencję ustawodawcy, uzyskując pierwszeństwo przed zasadą praw nabytych. Przykładem kolizji zasady sprawiedliwości społecznej i zasady praw nabytych jest odjęcie przez ustawodawcę praw podmiotowych uzyskanych niesłusznie lub niegodziwie. Jeśli prawa te zostaną uznane za sprzeczne z zasadą sprawiedliwości społecznej albo za nabyte w sposób z nią niezgodny, a argumenty prawne będą wskazywały, że w danej sytuacji pierwszoplanowe znaczenie powinna mieć zasada sprawiedliwości społecznej, to nabyte prawa podmiotowe nie będą podlegały ochronie konstytucyjnej, zaś ustawa przewidująca takie ograniczenia powinna zostać utrzymana w systemie prawa przez sąd konstytucyjny. Zasada sprawiedliwości społecznej wymaga uwzględnienia historycznych losów społeczeństwa polskiego, gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były łamane, pozwalając tym samym na ocenę regulacji nawiązujących w swojej treści do sytuacji faktycznych z lat 1944-1990 z punktu widzenia porządku aksjologicznego demokratycznego państwa prawnego.

Ustawa z 23 stycznia 2009 r. opiera się na negatywnej ocenie ustrojowej roli oraz przejawów działania czy metod działania organów bezpieczeństwa PRL. Daje temu wyraz między innymi wstęp do ustawy, w którym zostało zaakcentowane historyczne tło funkcjonowania wspomnianych instytucji, a także przywołane powszechnie uznane fakty. Ustawa nie odnosi się do konkretnych, potencjalnych czynów popełnionych w przeszłości przez funkcjonariuszy bezpieczeństwa PRL, dla jej konstrukcji prawnej okoliczność ta pozostaje bez znaczenia. Jeśli indywidualni funkcjonariusze dopuścili się czynów zabronionych ściganych przez normy prawa represyjnego, ich odpowiedzialność będzie realizowana w ramach odrębnych regulacji z zastosowaniem norm gwarantujących im prawo do obrony i sądowego wymiaru sprawiedliwości. A zatem biorąc pod uwagę naturę jednostek organizacyjnych służb bezpieczeństwa PRL i charakterystykę stanowiska służbowego osób w nich zatrudnionych, ustawodawca uznał konieczność odrębnego potraktowania okresu pracy funkcjonariuszy w organach bezpieczeństwa PRL w zakresie, w jakim okres ten w demokratycznym państwie prawa współkształtuje ich uprawnienia emerytalne. Ustawa z 23 stycznia 2009 r. przyjmuje zatem nie indywidualną perspektywę naruszania praw człowieka, ale instytucjonalną, uznając praktykę działania organów bezpieczeństwa państwa za istotne części ochrony i utrwalania systemu komunistycznego, na który pod rządami Konstytucji nie ma przyzwolenia.

Zdaniem przedstawiciela Sejmu, przepisy dotyczące ubezpieczeń społecznych nie mogą być traktowane jak regulacje represyjne. Przedmiotem ustawy jest modyfikacja systemu zabezpieczenia społecznego tzw. służb mundurowych, polegająca na obniżeniu świadczeń emerytalnych funkcjonariuszom służb bezpieczeństwa PRL. Z samego faktu wyłączenia określonej kategorii osób z dotychczas przysługującego im systemu zabezpieczenia społecznego nie można wywieść, że ustawa wprowadza odpowiedzialność zbiorową. Modyfikacja przyznanych uprawnień emerytalnych nie jest bowiem karaniem w znaczeniu, jakie słowo temu nadają normy prawa represyjnego, nawet gdy w sensie potocznym lub posługując się retoryką publicystyczną będą wyrażane poglądy z zastosowaniem tego rodzaju określeń. Otrzymanie przez funkcjonariusza służby bezpieczeństwa PRL pozytywnej opinii komisji weryfikacyjnej nie ogranicza kompetencji ustawodawcy w zakresie dopuszczalności modyfikacji ustawowych zasad obliczania uprawnień emerytalnych. Zaskarżona ustawa w ogóle nie dotyczy świadczeń emerytalnych funkcjonariuszy bezpieczeństwa PRL wypracowanych po 1990 r., a więc w czasie ich służby w organach III Rzeczypospolitej.

Przedstawiciel Sejmu stwierdził, że ustawa z 23 stycznia 2009 r. nie feruje rozstrzygnięć w indywidualnych sprawach, nie ustala odpowiedzialności i winy funkcjonariuszy. Jej przedmiotem jest natomiast sformułowanie ogólnych i abstrakcyjnych kryteriów wyodrębniających grupę podmiotów, którym zostaną obniżone świadczenia emerytalne. Przesłanki wyodrębnienia mają w tym przypadku związek ze stwierdzeniem faktu pracy tych podmiotów w organach bezpieczeństwa PRL oraz z wchodzeniem w skład Wojskowej Rady jako instytucji systemu komunistycznego, a nie z oceną jednostkowych zachowań czy właściwości osobistych konkretnych funkcjonariuszy. W sensie prawnym ustawa z 23 stycznia 2009 r. nie jest więc aktem z zakresu wymiaru sprawiedliwości, co w konsekwencji oznacza, że wskazany przez wnioskodawcę art. 10 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli.

Zdaniem przedstawiciela Sejmu, cel ustawy jest konstytucyjnie legitymowany i w pełni zgodny z porządkiem aksjologicznym ustawy zasadniczej. Skoro bowiem ustrojodawca przesądził, że u podstaw nowego porządku konstytucyjnego, niekwestionującego zasady ciągłości państwa polskiego, leżą inne wartości, których źródeł należy poszukiwać w najlepszych tradycjach II Rzeczypospolitej, przy zupełnym pominięciu Polski Ludowej, skoro wskazał, że dopiero w 1989 r. naród odzyskał możliwość suwerennego i demokratycznego stanowienia o losie ojczyzny, a wreszcie przypomniał gorzkie doświadczenia z czasów, gdy

podstawowe wolności i prawa były w naszej ojczyźnie łamane, to ustawodawca zwykły, chcąc pozostać w zgodzie z tymi wskazaniem, nie może zaniechać wyciągania następstw prawnych ze zdarzeń, które wiążą się z pracą w instytucjach PRL nastawionych na zwalczanie wartości leżących u podstaw demokratycznego państwa prawnego.

Przedstawiciel Sejmu podniósł ponadto, że podstawowe znaczenie dla oceny zgodności przepisów ustawy z 23 stycznia 2009 r. z art. 32 ust. 1 Konstytucji ma więc ustalenie cechy istotnej, bo przesądza ona o uznaniu porównywalnych podmiotów za podobne lub odmienne. Wprowadzone kwestionowaną ustawą zróżnicowanie wysokości świadczeń emerytalnych opiera się na założeniu, że funkcjonariusze bezpieczeństwa PRL stanowią odrębną grupę podmiotów, która z prawnego punktu widzenia może być traktowana według odmiennych, aczkolwiek wewnętrznie jednolitych zasad. Odróżnia to ich zarówno od innych osób pobierających świadczenia z systemu emerytalnego tak zwanych służb mundurowych, jak i w stosunku od osób podlegających systemowi powszechnemu. Jednocześnie u podstaw regulacji leży przekonanie, że funkcjonariusze bezpieczeństwa PRL pozytywnie zweryfikowani przez komisje kwalifikacyjne powinni zostać zrównani w swoich prawach z tymi funkcjonariuszami, którzy podjęli pracę po 1990 r., ale tylko w odniesieniu do tych okresów, kiedy służyli już w instytucjach Rzeczypospolitej Polskiej.

1.3. Prokurator Generalny zmodyfikował stanowisko zajęte w piśmie z 7 kwietnia 2009 r. w ten sposób, że wniósł o uznanie, że:

1) art. 15b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych, dodany przez art. 1 ustawy z 23 stycznia 2009 r.;

2) art. 13 ust. 1 pkt 1b ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67, ze zm.; dalej: ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy), dodany przez art. 2 pkt 1 lit. b ustawy z 23 stycznia 2009 r.;

3) art. 15b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, dodany przez art. 2 pkt 3 ustawy z 23 stycznia 2009 r.;

4) art. 3 ust. 1 i 2 ustawy z 23 stycznia 2009 r.

są zgodne z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 Konstytucji oraz nie są niezgodne z art. 10 Konstytucji.

W pozostałym zakresie Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania z uwagi na niedopuszczalność orzekania.

Modyfikacja *petitum* pisma z 7 kwietnia 2009 r. nie spowodowała jednak, zdaniem Prokuratora Generalnego, zmiany argumentacji przytoczonej w tym piśmie.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że jedną z fundamentalnych reguł systemu zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych jest nabywanie uprawnień emerytalnych nie w wyniku osiągnięcia określonego wieku, ale w związku z tak zwaną wysługą lat. A skoro system zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych stanowi szczególnie rodzaj ustawowego przywileju, przynajmniej z punktu widzenia osób objętych powszechnym systemem ubezpieczenia społecznego, zaś odrębności pozwalające na uznanie systemu zaopatrzeniowego za tego rodzaju uprzywilejowanie obejmują także ową wysługę i sposób obliczania konkretnego świadczenia w zależności od niej, przy czym takie uprzywilejowanie funkcjonariuszy służb mundurowych uzasadnione jest szczególnym charakterem służby, to dla oceny zgodności systemu zaopatrzenia emerytalnego z aksjologicznymi podstawami porządku prawnego państwa demokratycznego istotne znaczenie ma to, którego okresu istnienia państwa polskiego owa wysługa dotyczy. Ustawodawca, uwzględniając system

wartości leżący u podstaw państwa demokratycznego, wprowadził cezurę czasową odnoszącą się do daty przemian ustrojowych, która powoduje, iż służba w organach bezpieczeństwa państwa komunistycznego jest dla celów emerytalnych traktowana zdecydowanie odmiennie od służby w organach państwa demokratycznego, z zachowaniem zasady, że służba w ramach każdego z tych okresów traktowana jest jednakowo, niezależnie od przeszłości czy przyszłości danego funkcjonariusza.

2. Ustosunkowując się do stanowisk przedstawiciela Sejmu i Prokuratora Generalnego, pełnomocnik wnioskodawcy stwierdził, że wnioskodawca celowo zaskarżył ustawę z 23 stycznia 2009 r., a nie dwie ustawy, które zostały znowelizowane tą ustawą. Po pierwsze, ustawa z 23 stycznia 2009 r. weszła w życie po upływie miesiąca od ogłoszenia, ale jej skutki wiążą od 1 stycznia 2010 r. Po drugie, sam wniosek do Trybunału został złożony przed wejściem w życie ustawy z 23 stycznia 2009 r. I po trzecie, zaskarżenie do Trybunału „ustawy nowelizującej, a nie ustaw znowelizowanych, powoduje tzw. wyrok skutkujący odżyciem normy”.

Pełnomocnik wnioskodawcy zauważył, że w niniejszej sprawie ustawodawca, jako organ, który ustanowił kwestionowany akt, jest obowiązany wykazać, że prawa emerytalne osób objętych zmianami prawodawczymi były i ewentualnie są niegodziwe i niesłusznie przyznane. Szczególnego znaczenia nabiera ten obowiązek w odniesieniu do funkcjonariuszy, którzy w roku 1990 zostali pozytywnie zweryfikowani i następnie odbywali służbę w demokratycznym, niepodległym państwie polskim, w jego odpowiednich służbach. Nie można twierdzić, że cała organizacja, jako taka, była zbrodnica, i następnie nie można przenosić odpowiedzialności organizacji na poszczególnych jej funkcjonariuszy. W ramach danej organizacji służyły osoby, które popełniały przestępstwa, być może też osoby, które dopuszczały się zamachu na najwyższe dobro prawem chronione. Te osoby powinny ponieść odpowiedzialność, ale odpowiedzialność indywidualną. Z drugiej jednak strony, w tych organach służyły osoby, które nie mogły popełniać przestępstw, na przykład pracujące w wydziałach PESEL. W tych wydziałach pracowali również funkcjonariusze organów bezpieczeństwa państwa.

Zdaniem pełnomocnika wnioskodawcy, kwestionowana ustawa narusza zasady sprawiedliwości społecznej. Traktować sprawiedliwie to obowiązek władz publicznych polegający na traktowaniu osób w sposób adekwatny i proporcjonalny do ich postaw, zasług i przewinień. Tymczasem wejście w życie ustawy prowadzi do absurdów. Zabójcy księdza Popiełuszki zostali pozbawieni praw do emerytury policyjnej i pobierają emeryturę na zasadach ogólnych, czyli według przelicznika 1,3. A zatem mają za swoją służbę w okresie PRL przelicznik 1,3. Tymczasem obecni na sali rozpraw oficerowie wywiadu, którzy godnie służyli zarówno w okresie PRL, jak i później w okresie niepodległej Rzeczypospolitej, którzy współtworzyli UOP, którzy otrzymali stopnie generalskie w okresie Rzeczypospolitej Polskiej, których dokonania są powszechnie znane, będą pobierać emeryturę według przelicznika 0,7, tak jakby w danym okresie nie pracowali.

Pozostawienie w mocy przepisów ustawy z 23 stycznia 2009 r. może prowadzić do jeszcze jednego absurdu. Otóż w roku 1990 cztery i pół tysiąca byłych funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa po zweryfikowaniu podjęło pracę w służbach odrodzonej Rzeczypospolitej. Niektórzy z nich pozostają w służbie do dzisiaj. W roku 1990 komisje kwalifikacyjne stwierdziły, że te osoby nie łamały prawa, stwierdziły, że są godne być funkcjonariuszami UOP. Według ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz. U. z 1999 r. Nr 51, poz. 526, ze zm.; dalej: ustawa o UOP) funkcjonariuszem tej służby mogła być tylko i wyłącznie osoba o nieskazitelnym postawie moralnej i patriotycznej. A zatem te osoby, które według ustawy miały i mają nieskazitelną postawę moralną i patriotyczną, które przeszły na emerytury w okresie późniejszym lub też pozostają w służbie

do dzisiaj, mają świadomość, że w momencie, kiedy przejdą na emeryturę, na mocy ustawy zostanie im odebrany przymiot nieskazitelnej postawy moralnej i patriotycznej. Takie rozwiązanie ustawowe z zasadą sprawiedliwości społecznej nie ma nic wspólnego.

Pełnomocnik wnioskodawcy podkreślił, że z zasady zaufania do państwa i prawa przez to państwo stanowiącego wynika zakaz nieuzasadnionego wycofywania się przez prawodawcę z wcześniej przyjętych zobowiązań i oświadczeń wobec obywateli. Komisje weryfikacyjne działały zarówno na podstawie ustawy, jak i na podstawie uchwały Rady Ministrów. Komisje weryfikacyjne wydawały opinie i te opinie miały charakter aktu administracyjnego. To nie były decyzje administracyjne, ale były to akty administracyjne indywidualno-konkretnie i w tych aktach wskazywano, że dana osoba odpowiada wymogom stawianym zarówno przez uchwałę nr 69 Rady Ministrów z dnia 21 maja 1990 r. w sprawie trybu i warunków przyjmowania byłych funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa do służby w Urzędzie Ochrony Państwa i w innych jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych oraz zatrudniania ich w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych (M. P. Nr 20, poz. 159), jak i też przez ustawę o UOP. A zatem funkcjonariusze zweryfikowani mogli się cieszyć domniemaniem tego, że oni wykazują nieskazitelną postawę moralną i patriotyczną. Oczywiście takie domniemanie może być obalone, ale w trybie indywidualnym. Nie można odbierać tego domniemania w trybie zbiorowym. Nie można stosować odpowiedzialności zbiorowej. Prawo polskie tego typu odpowiedzialności nie przewiduje.

Zdaniem pełnomocnika wnioskodawcy, kwestionowana ustawa wkracza w sferę stosowania prawa, ponieważ po pierwsze, ustawa obciąża odpowiedzialnością zbiorową, grupową dużą liczbę osób, a po drugie, wykazuje także w pewnych elementach cechy, jakich ustawa mieć nie powinna. Otóż ustawa jest aktem generalnym i abstrakcyjnym. Natomiast ustawą nie jest akt administracyjny, który ma dwie zupełnie odrębne cechy, jest indywidualny i jest konkretny. W odniesieniu do członków Wojskowej Rady ustawa ma charakter indywidualno-konkretny: a) indywidualny, bo możemy wskazać z imienia i nazwiska wszystkich żyjących jeszcze członków Wojskowej Rady, a zatem zakres podmiotowy ustawy jest niezmienny; b) konkretny, bo nie dotyczy różnych sytuacji, które są sytuacjami powtarzającymi się, ale dotyczy tylko i wyłącznie służby czy działalności tych osób przez 19 miesięcy, pomiędzy 13 grudnia 1981 r. a 22 lipca 1983 r. Co więcej, osobom tym, zmniejsza się świadczenia emerytalne nie tylko za okres, kiedy prowadzili działalność w Wojskowej Radzie, ale za cały okres służby wojskowej.

2.1. Do wystąpienia przedstawiciela Sejmu odniósł się również przedstawiciel wnioskodawcy, stwierdzając, że aby pozbawić kogoś praw, trzeba najpierw stwierdzić dwie rzeczy, gdzie jest granica przywileju, a gdzie zaczyna się represja. Zdaniem przedstawiciela wnioskodawcy odebraniem przywileju byłoby sprowadzenie do powszechnego systemu emerytalnego. Natomiast zejście poniżej tego powszechnego systemu emerytalnego, to już jest represja. Nie jest też prawdą, że zasady odpowiedzialności indywidualnej mają zastosowanie wyłącznie do prawa karnego. Mają zastosowanie do wszystkich tych dziedzin prawa, gdzie normy prawne mają charakter represyjny. A to, że normy prawa pracy, prawa ubezpieczeń społecznych mogą mieć charakter represyjny, co do tego nie ma sporu, to jest wykazywane w orzecznictwie między innymi ETPCz. Przedstawiciel wnioskodawcy wskazał również, że cały wywód przedstawiciela Sejmu i cała zawarta w tym wywodzie argumentacja w ogóle nie dotyczy Wojskowej Rady. Tymczasem członkowie Wojskowej Rady nie nabyli żadnych przywilejów ani z racji zasiadania w tej Radzie, ani później. Prawdopodobnie przez niedopatrzenie ustawodawcy, jeżeli ktoś z nich służył jeszcze w III Rzeczypospolitej, to za lata służby w III Rzeczypospolitej ma też emeryturę liczoną według przelicznika 0,7 za rok. To jest zatem ukaranie za zasiadanie w Wojskowej Radzie. I to jest niezgodne z Konstytucją.

2.2. Do wystąpień przedstawiciela wnioskodawcy i pełnomocnika wnioskodawcy odniósł się przedstawiciel Sejmu stwierdzając, że w niniejszej sprawie nie zachodzi sytuacja, w której Trybunał Konstytucyjny mógłby oceniać przepisy ustawy z 23 stycznia 2009 r. Wnioskodawca nie zakwestionował bowiem trybu wydania ustawy ani naruszenia przepisów kompetencyjnych.

Przedstawiciel Sejmu zwrócił również uwagę na okoliczność, że w toku postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym ustawa korzysta z przymiotu domniemania konstytucyjności. Obowiązek wykazania, że przepisy są zgodne z Konstytucją, ciąży na Sejmie, ale na wnioskodawcy. Z tego powodu właśnie Sejm w swoim uzasadnieniu nie odnosi się szeroko do Wojskowej Rady. Rzeczywiste zarzuty naruszenia sytuacji i praw członków Wojskowej Rady wnioskodawca podniósł tylko w kontekście naruszenia art. 10 Konstytucji. Z kolei argument, że żyjących członków Wojskowej Rady jest jedenastu, a funkcjonariuszy objętych przepisami ustawy kilka tysięcy, nie świadczy o tym, że przepisy dotyczące członków Wojskowej Rady nie są przepisami o charakterze abstrakcyjno-generalnym.

3. Odpowiadając na pytania, pełnomocnik wnioskodawcy wyjaśnił, że pismo z 30 sierpnia 2009 r., złożone do Trybunału 25 września 2009 r., należy traktować nie jako rozszerzenie wniosku, ale jako uszczegółowienie, uzupełnienie wniosku oraz odpowiedź na stanowiska Marszałka Sejmu i Prokuratora Generalnego. Zdaniem pełnomocnika wnioskodawcy, jeżeli Trybunał stwierdzi, że art. 1, art. 2, art. 3 i art. 4 ustawy z 23 stycznia 2009 r., zwłaszcza art. 1, jest niezgodny z Konstytucją, tym sposobem ten artykuł, włącznie z pozostałymi, jako całą ustawą, będzie derogowany z porządku prawnego, to dojdzie do restytucji przepisów, które były w dwóch ustawach wcześniej, a ustawa nowelizująca z 23 stycznia 2009 r. będzie uznana za niebyłą. Jednocześnie pełnomocnik wnioskodawcy potwierdził, że wnioskodawca nie stawia zarzutu naruszenia procedury legislacyjnej.

W ocenie pełnomocnika, art. 3 i art. 4 ustawy z 23 stycznia 2009 r. są nierozzerwalnie związane z art. 1 i art. 2 tej ustawy. Natomiast preambuła kwestionowanej ustawy jest niekonstytucyjna, bo została zamieszczona w ustawie nowelizującej oraz zawiera treści ocenne, na podstawie których wyciąga się później odpowiedzialność zbiorową bądź indywidualną pewnych kategorii osób.

Pełnomocnik wnioskodawcy stwierdził, że czym innym jest likwidacja przywilejów, zwłaszcza tych, które są niesłusznie udzielone lub były niesłusznie udzielone, a czym innym jest akt sprawiedliwości polegający na odebraniu przywilejów i zrównaniu z poziomem, który obowiązuje powszechnie. Gdyby ustawodawca ograniczył emerytury funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa do poziomu powszechnego, czyli do przelicznika 1,3, to byłoby to pewnym ograniczeniem przywilejów, ale też ograniczeniem, które należy traktować indywidualnie. Natomiast ograniczenie do przelicznika 0,7, a taki przelicznik obowiązuje dla okresów nieskładkowych, to znaczy wtedy kiedy dana osoba nie świadczy pracy, jest represją.

3.1. Odpowiadając na pytania, Prokurator Generalny stwierdził, że Wojskowa Rada była instytucją nielegalną. Członkostwo w Wojskowej Radzie wymagało najpierw odpowiedniej kariery w wojsku, dlatego że osoby, które weszły w jej skład, to osoby sprawujące wysokie funkcje wojskowe. A droga do tych funkcji była drogą, która wymagała pełnej akceptacji zasad ustrojowych i poczynań władz. Celem Wojskowej Rady było utrzymanie systemu socjalistycznego i utrzymanie państwa socjalistycznego, które było zagrożone przez ruchy społeczne, przede wszystkim „Solidarność”. Przy okazji utworzenia Wojskowej Rady i wprowadzenia stanu wojennego doszło do specyficznego przesunięcia ośrodka

dyspozycyjnego państwa komunistycznego z organów partii komunistycznej do tego ośrodka wojskowego, wojskowo-rządowego. Wojskowa Rada sprawowała realną władzę w państwie.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, celem organów bezpieczeństwa PRL było utrzymanie niezachwianej pozycji organów władzy, czyli zwalczanie wszelkiego rodzaju działań opozycyjnych, które miały ewentualnie realne szanse na stworzenie jakiegoś zagrożenia dla tego państwa, jak też czynne przeciwdziałanie szerzeniu w społeczeństwie takich postaw czy nastrojów, które mogły stanowić jakieś zarzewie buntów społecznych.

W ocenie Prokuratora Generalnego, postępowanie kwalifikacyjne w 1990 r. było otwarciem drogi do zatrudnienia w służbach bezpieczeństwa państwa demokratycznego. Ówczesny rząd miał do wyboru dwie opcje: pierwszą „zerową”, czyli całkowitą likwidację służb i tworzenie ich zupełnie od nowa, oraz drugą – przejąć demokratyczną kontrolę nad dotychczasowymi służbami, zapewnić ciągłość ich funkcjonowania i stopniową rotację kadr. Wybrano tę drugą opcję. Konsekwencją postępowania kwalifikacyjnego nie była ostateczna ocena moralna funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa i nie była to ocena, która przekreślałaby negatywną ocenę tych organów.

Prokurator Generalny wyjaśnił, że funkcjonariusz, żołnierz nabywa uprawnienie do zaopatrzenia emerytalnego po odbyciu określonego okresu służby, nie opłaca składki na ubezpieczenie społeczne. W systemie powszechnym zasadą jest to, że mamy do czynienia z przymusem ubezpieczenia społecznego. W systemie powszechnym uprawnienie do emerytury może być nabyte dopiero po osiągnięciu określonego wieku, a w niektórych tylko szczególnych przypadkach ten wiek może być obniżony.

3.2. Odpowiadając na pytania, przedstawiciel Sejmu wyjaśnił, że ustawodawca nie sformułował norm prawnych w preambule. Kwestionowana ustawa obejmuje członków Wojskowej Rady oraz byłych funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa PRL, o których mowa w ustawie 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 2007 r. Nr 63, poz. 425, ze zm.). Kwestionowana ustawa dotyczy świadczeń emerytalnych członków Wojskowej Rady oraz byłych funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa PRL. Niezmienione zostały natomiast świadczenia rentowe, w tym renty rodzinne wypłacane wdowom po członkach Wojskowej Rady.

Zdaniem przedstawiciela Sejmu, celem kwestionowanej ustawy jest zbliżenie wysokości świadczeń emerytalnych członków Wojskowej Rady oraz funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa PRL do wysokości świadczeń emerytalnych w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych. Świadczenie emerytalne, które państwo gwarantuje z tytułu wykonywanej pracy, a świadczenie rentowe rekompensuje utratę zdrowia. Świadczenie rentowe z tego powodu nie zostało objęte ustawą, jako to, które ma zupełnie inny cel niż świadczenie emerytalne.

3.3. Odpowiadając na pytania, przedstawiciel wnioskodawcy stwierdził, że prawa niesłusznie nabyte, przywileje niesłusznie nabyte mogą być cofnięte, ale musi być to dokonane z zachowaniem pewnych elementarnych warunków akceptowanych w państwie prawnym. Te warunki są określone w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, ETPCz i prawie międzynarodowym. Kwestionowana ustawa z założenia sprowadza emerytury członków Wojskowej Rady oraz funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa PRL nie do systemu powszechnego, ale poniżej systemu powszechnego.

3.4. Z kolei pełnomocnik wnioskodawcy wskazał, że trudno określić generalnie, czy średnia emerytura w grupie funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa PRL będzie wyższa czy niższa. Ustawodawca, stanowiąc ustawę z 23 stycznia 2009 r., przyjął jednak

odpowiedzialność zbiorową, ustawa została skierowana do całej grupy podmiotów. Przyjęto *a priori*, że te podmioty działały w sposób niezgodny z prawem, i tym podmiotom ustawa wprowadza nowe zasady obliczania emerytur. Być może są pojedyncze osoby, których wymiar emerytury nie ulegnie zmianie, ale to jeszcze nie powoduje, że ta ustawa może być uznana za konstytucyjną.

Zdaniem pełnomocnika wnioskodawcy, gdyby ustawodawca uznał, że należy zlikwidować nadmierne uprzywilejowanie funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa PRL, to powinien tak uregulować przepisy ustawy nowelizującej, aby te osoby mogły pobierać emeryturę na zasadach powszechnych. Gdyby zatem zrównano funkcjonariuszy z systemem powszechnym, to można by było mówić w tym przypadku o likwidacji uprzywilejowania. Jednocześnie pełnomocnik wnioskodawcy podkreślił, że doszło do złamania zasady równości i sprawiedliwości społecznej, zwłaszcza w stosunku do funkcjonariuszy zweryfikowanych.

3.5. Przedstawiciel wnioskodawcy stwierdził, że kwestionowana ustawa dotyczy maszynistek, sekretarek, lekarzy, personelu medycznego resortowej służby zdrowia, jeżeli osoby te były funkcjonariuszami organów bezpieczeństwa państwa. Na dowód, że zmuszano do podejmowania służby w organach bezpieczeństwa Polski Ludowej, wnioskodawcy złożyli do akt sprawy poświadczone za zgodność z oryginałem kserokopie nakazu pracy nr 35 z dnia 6 października 1952 r. wydanego przez Państwową Komisję Przydziału Pracy dla Absolwentów Wydziału Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie oraz zmiany nakazu pracy nr DU-I-7c-63/55/PA z dnia 2 marca 1955 r. wydanej przez Ministra Szkolnictwa Wyższego, a ponadto tekst ustawy z dnia 7 marca 1950 r. o planowym zatrudnianiu absolwentów średnich szkół zawodowych oraz szkół wyższych (Dz. U. Nr 10, poz. 106). Kopie dokumentów otrzymali członkowie składu orzekającego i przedstawiciele pozostałych uczestników postępowania. Zdaniem przedstawiciela wnioskodawcy, w latach pięćdziesiątych XX w. były przypadki, kiedy kierowano do Ministerstwa Bezpieczeństwa Wewnętrznego na podstawie nakazu pracy. Niektóre osoby rzeczywiście, po odświeżeniu ustawą przepisanej okresu, zwolniły się – udało się im zwolnić. Były takie osoby, które być może dobrowolnie zostały, bo im się to spodobało. Ale były takie, które chciały się zwolnić, a nie zostały zwolnione.

3.6. Prokurator Generalny stwierdził, że biorąc pod uwagę realia i trudności dowodowe związane z udokumentowaniem wynagrodzenia poszczególnych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa PRL za lata, które byłyby wymagane do obliczenia świadczenia w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych, to byłoby nierealne, aby przenieść tych funkcjonariuszy do powszechnego systemu emerytalnego. Zdaniem Prokuratora Generalnego, ustawa nie realizuje w pełni preambuły z uwagi na to, że pomija ona emerytów wojskowych, którzy mają za sobą służbę w organach bezpieczeństwa państwa.

3.7. Pełnomocnik wnioskodawcy wskazał, że osoby objęte ustawą z 23 stycznia 2009 r. mają gwarancje procesowe, wynikające z kodeksu postępowania cywilnego, ale postępowanie dowodowe w stosunku do tych osób jest utrudnione ze względu na brak dokumentów. Pełnomocnik wnioskodawcy potwierdził, że art. 67 Konstytucji mógł również zostać naruszony przez kwestionowaną ustawę a mechanizm ważenia zasad wyrażony w art. 2 Konstytucji jest bardziej liberalny niż ten wyrażony w art. 31 ust. 3. Konstytucji.

3.8. Przedstawiciel wnioskodawcy uznał, że Wojskowa Rada nie była organem konstytucyjnym, że nie było podstawy prawnej jej powołania. Jednakże z treści aktu oskarżenia, jaki Instytut Pamięci Narodowej (dalej: IPN) złożył przeciwko generałowi Wojciechowi Jaruzelskiemu i innym osobom, z postępowania przed sejmową Komisją

Odpowiedzialności Konstytucyjnej w latach dziewięćdziesiątych XX w., wynika że Wojskowa Rada nie podejmowała żadnych decyzji. Mało tego, ona się w ogóle zebrała symbolicznie, zdaje się kilka razy w czasie kilkunastu miesięcy swojego istnienia. Nawet w akcie oskarżenia, który IPN sporządził, jest nazwana „instytucją fasadową”. Nie ma żadnego dowodu na to, żeby ona podjęła jakąkolwiek decyzję. A przemówienie generała Jaruzelskiego z 13 grudnia 1981 r. było typowym przemówieniem propagandowym i trudno traktować je jako źródło prawa czy dowód na to, że Wojskowa Rada miała jakieś kompetencje. Nie miała żadnych kompetencji i nie podjęła żadnych decyzji. Nikt tego nie udowodnił, a było to przedmiotem badania między innymi przez sejmową Komisję Odpowiedzialności Konstytucyjnej.

3.9. Zdaniem przedstawiciela Sejmu, członkowie Wojskowej Rady byli żołnierzami, którzy przez całą swoją służbę wykazywali postawę, związaną z obroną całości instytucji, które państwo komunistyczne stworzyło w PRL. Istnieje zatem związek między obniżeniem świadczenia za cały okres służby w Wojsku Polskim a działalnością w Wojskowej Radzie. Ustawodawca mógł wyodrębnić członków Wojskowej Rady spośród grupy wszystkich żołnierzy zawodowych Ludowego Wojska Polskiego i z tego tytułu dokonać obniżenia ich emerytur.

3.10. Przedstawiciel wnioskodawcy stwierdził, że kwalifikacja funkcjonariuszy była prowadzona na podstawie przepisu ustawy o UOP, a szczegóły tego procesu regulowała uchwała Rady Ministrów. Uzyskanie pozytywnej opinii komisji weryfikacyjnej nie było równoznaczne z przyjęciem do służby, ale zatrudnienie wiązało się z zaliczeniem ciągłości pracy. Zdaniem przedstawiciela wnioskodawcy, były to świadectwa moralności. Bardzo często ktoś zgłaszał się do weryfikacji tylko po to, żeby uzyskać pisemne zaświadczenie z komisji weryfikacyjnej, że w czasie swojej dotychczasowej służby nie naruszył prawa i godności innych osób i nie wykorzystywał stanowiska do celów prywatnych. I nie taili niektórzy funkcjonariusze, że jest to im potrzebne ze względów moralnych jako swoiste świadectwo moralności. I nie ubiegali się o przyjęcie do służby. Były też takie sytuacje, że komisje weryfikacyjne jeszcze prowadziły kwalifikacje, a już w zasadzie wszystkie etaty były obsadzone. Uzyskanie zaświadczenia komisji weryfikacyjnej pozwalało na ubieganie się o przyjęcie do służby, w razie przyjęcia gwarantowana była ciągłość służby z wszystkimi tego konsekwencjami, także emerytalnymi. Takie zobowiązania w imieniu państwa Minister Spraw Wewnętrznych wobec tych ludzi podejmował.

3.11. Zdaniem przedstawiciela Sejmu, zaświadczenia, które były wystawiane przez komisję weryfikacyjną, umożliwiały tylko i wyłącznie funkcjonariuszowi ubieganie się o służbę w nowo utworzonych służbach. Nie miały one takich skutków, które wiązałyby dzisiejszego ustawodawcę. Jeśli ustawodawca chciałby skorzystać z zasady sprawiedliwości społecznej, to jego działania nie mogą zmierzać do tego, żeby osoba, która miałaby być dotknięta zmianą, czułaby się w jakikolwiek sposób poniżona czy traktowana byłaby w sposób krzywdzący.

3.12. Prokurator Generalny zgodził się z twierdzeniem, że celem postępowania kwalifikacyjnego było zatrudnienie, ale nie gwarantowało, na jakich zasadach nastąpi zaliczenie okresu służby w organach bezpieczeństwa na potrzeby wyliczenia emerytury. Kwestionowana ustawa nie uchyla tamtego postępowania i nie uchyla jego wyników ani konsekwencji w postaci zatrudnienia w nowych służbach.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, preambuła Konstytucji zawiera określoną ocenę sytuacji przeszłej i powinna stanowić dyrektywę interpretacji konkretnych norm

konstytucyjnych. Jeżeli zadeklarowano w art. 2 Konstytucji, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, to znaczy, że ma obowiązek ustanowienia takiego porządku, który będzie uwzględniał te oceny, które zostały zawarte w preambule, ponieważ one doprowadziły do przyjęcia takiej akurat zasady. A zatem chodzi o to, że takie demokratyczne państwo prawne nie powinno w żadnym wypadku tolerować dziedzictwa tego systemu, który został tak negatywnie oceniony w preambule. To jest podstawowa zasada dotycząca rozliczeń z niedemokratycznym systemem. Państwo demokratyczne zapewnia wolność poglądów, ale zarazem ono ma obowiązek stanowienia prawa, które będzie porządkowi demokratycznemu odpowiadało. Poglądy można mieć różne, ale te poglądy nie mogą doprowadzić do tego, że w następstwie zasady wolności poglądów będą utrzymywane w porządku prawnym regulacje, które są związane z poprzednim, niedemokratycznym systemem, w taki sposób, iż utrzymują jego konsekwencje, nieakceptowalne z punktu widzenia zasad państwa demokratycznego.

Przywilej niekoniecznie ogólnie musi mieć jakąś formę prawną. Jest to coś takiego, co polega na jakimś lepszym traktowaniu kogoś w stosunku do pewnego ogółu. A czy to będzie miało formę prawną, czy nie, jest to już zupełnie inna kwestia. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie uważał, że samo obowiązywanie zaopatrzeniowego systemu emerytalnego stanowi, w stosunku do systemu powszechnego, rodzaj uprzywilejowania osób podlegających systemowi zaopatrzeniowemu. Z punktu widzenia aksjologii konstytucyjnej możemy mówić o prawie niesłusznie nabytym w tym zakresie, w jakim dotyczy ono zaliczania do okresu służby, który uprawnia do innego niż w systemie powszechnym – uprzywilejowanego – liczenia konkretnego świadczenia, służby w tych organach, które negatywnie są oceniane jako organy bezpieczeństwa państwa niedemokratycznego. Niesłuszność nabycia prawa powinna być oceniana każdorazowo, z uwzględnieniem tego, jakiej materii owo prawo dotyczy, jakiej sfery, w jakich okolicznościach było nabyte i jakie są realia i system wartości teraz obowiązujące. A oceny prawnej możemy dokonywać zawsze, w tego rodzaju przypadku, praktycznie tylko z punktu widzenia wartości aktualnie panujących. Co prawda oceny historyczne muszą uwzględniać kontekst historyczny i błąd ahistoryzmu ocen jest przez historyków traktowany jako bardzo poważny, ale błąd w badaniach. Tymczasem jeżeli chodzi o ocenę stanu prawnego, to w państwie demokratycznym mamy prawo do przewartościowania pewnych regulacji, także dotyczących praw nabytych. I dlatego mamy prawo ocenić je z punktu widzenia tego, czy w aspekcie systemu wartości leżącego u podstaw państwa demokratycznego mogą one być oceniane jako prawa niesłusznie czy słusznie nabyte.

3.13. Przedstawiciel wnioskodawcy stwierdził, że wymiar emerytury byłych funkcjonariuszy, którzy przeszli weryfikację i zostali zatrudnieni w UOP albo w Policji, przepracowali tam kilka czy kilkanaście lat, będzie, według kwestionowanej ustawy, za okres PRL obniżony. Ale byli też tacy, którzy przeszli weryfikację i odeszli na emeryturę rok po zatrudnieniu w nowym urzędzie, w wolnej Polsce. Wymiar ich emerytury będzie zupełnie inny, bo ten okres PRL był dominujący w czasie ich służby. A przecież jeśli chodzi o ich postawę moralną, oni byli wszyscy tacy sami, według ocen komisji kwalifikacyjnej. W roku 1990 państwo polskie gwarantowało funkcjonariuszom, którzy przejdą weryfikację i zostaną zatrudnieni, na przykład w UOP, ciągłość służby lub zatrudnienia. Prawa te zostały potwierdzone ustawami z roku 1993 czy roku 1994. Państwo polskie dzisiaj nie może być nielojalne wobec tych ludzi i musi dotrzymywać swoich zobowiązań zarówno prawnych, jak i moralnych. Zdaniem przedstawiciela wnioskodawcy, Urząd Bezpieczeństwa nie mógłby sprawnie funkcjonować nie tylko bez telefonistek, szyfrantów, maszynistek, ale również bez pracy pracowników elektrowni, gazowni i wodociągów.

4. W dniu 14 stycznia 2010 r. Trybunał Konstytucyjny otworzył zamkniętą rozprawę i bezterminowo odroczył ze względów proceduralnych.

5. Na rozprawę 24 lutego 2010 r. stawili się przedstawiciele wnioskodawcy i pełnomocnik wnioskodawcy, przedstawiciel Sejmu oraz Prokurator Generalny. Uczestnicy postępowania nie zgłosili wniosków formalnych oraz podtrzymali stanowiska zajęte w pismach procesowych i na rozprawie 13 stycznia 2010 r.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot kontroli

1.1. Grupa posłów (dalej: wnioskodawca) wniosła o stwierdzenie, że ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. Nr 24, poz. 145; dalej: ustawa z 23 stycznia 2009 r.) jest w całości niezgodna z art. 2, art. 10, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 Konstytucji.

W piśmie datowanym na 30 sierpnia 2009 r., które do Trybunału Konstytucyjnego wpłynęło 25 września 2009 r., wnioskodawca sprecyzował, że wnosi o stwierdzenie, że:

1) preambuła ustawy z 23 stycznia 2009 r. jest niezgodna z art. 2 Konstytucji, w szczególności z wynikającymi z niego zasadami ochrony praw słuszenie nabytych, zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, sprawiedliwości społecznej, oraz z art. 10 Konstytucji i wynikającą z niego zasadą podziału i równoważenia się władz, a ponadto z art. 30, art. 32 i art. 45 Konstytucji;

2) art. 1 ustawy z 23 stycznia 2009 r. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, w szczególności z wynikającymi z niego zasadami ochrony praw słuszenie nabytych, zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, sprawiedliwości społecznej, oraz z art. 10 Konstytucji i wynikającą z niego zasadą podziału i równoważenia się władz, a ponadto z art. 30, art. 31 ust. 3, art. 32 i art. 45 Konstytucji;

3) art. 2 ustawy z 23 stycznia 2009 r. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, w szczególności z wynikającymi z niego zasadami ochrony praw słuszenie nabytych, zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, sprawiedliwości społecznej, z art. 10 Konstytucji i wynikającą z niego zasadą podziału i równoważenia się władz, z art. 18 Konstytucji i wynikającą z niego zasadą ochrony rodziny, a ponadto z art. 30, art. 31 ust. 3, art. 32 i art. 45 Konstytucji;

4) art. 3 ustawy z 23 stycznia 2009 r. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, w szczególności z wynikającymi z niego zasadami ochrony praw słuszenie nabytych, zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, sprawiedliwości społecznej, oraz z art. 10 Konstytucji i wynikającą z niego zasadą podziału i równoważenia się władz, a ponadto z art. 30, art. 31 ust. 3 i art. 45 Konstytucji;

5) art. 4 ustawy z 23 stycznia 2009 r. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji i wynikającą z niego zasadą racjonalnego prawodawcy.

1.2. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że kontrola konstytucyjności ustaw opiera się na założeniu racjonalności ustawodawcy i domniemaniu zgodności badanych norm z

Konstytucją. Do kompetencji ustawodawcy należy stanowienie prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym oraz przyjmowanie takich rozwiązań prawnych, które jego zdaniem będą najlepiej służyły realizacji tych celów. Dopiero gdy ustawodawca wyjdzie poza granice swobody działania i naruszy określoną normę, zasadę lub wartość konstytucyjną, dopuszczalna jest ingerencja Trybunału Konstytucyjnego (zob. orzeczenie z 24 lutego 1997 r., sygn. K 19/96, OTK ZU nr 1/1997, poz. 6). Trybunał Konstytucyjny może ingerować w domenę zastrzeżoną dla ustawodawcy tylko w sytuacjach, gdy badane unormowania ustawowe godzą w sposób oczywisty w inne normy, zasady czy wartości konstytucyjne. Nie ma zaś podstaw do ingerencji, gdy ustawodawca wybrał jeden z konstytucyjnie możliwych wariantów unormowania danej kwestii, nawet jeżeli można mieć wątpliwości, czy unormowanie to było najlepsze z możliwych (zob. wyrok z 3 listopada 1998 r., sygn. K 12/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 98).

Zgodnie z art. 32 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) wniosek skierowany do Trybunału Konstytucyjnego powinien zawierać zarówno sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego, jak i uzasadnienie postawionego zarzutu oraz powołanie dowodów na jego poparcie. Wynikający z art. 32 ustawy o TK obowiązek właściwego uzasadnienia przez wnioskodawcę zarzutu niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów wyznacza zatem rozkład ciężaru dowodu w procedurze kontroli norm przed Trybunałem Konstytucyjnym. Dopóki podmiot inicjujący kontrolę konstytucyjności nie powoła konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne.

W myśl art. 66 ustawy o TK Trybunał, orzekając, jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi. Konsekwencją normy wyrażonej w art. 66 ustawy o TK jest więc zarówno niemożność samodzielnego określania przez Trybunał Konstytucyjny przedmiotu kontroli, jak i zastąpienia podmiotu inicjującego kontrolę w obowiązku uzasadnienia postawionego zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego. Dotyczy to także sytuacji, w której wnioskodawca ogranicza się do wskazania i zacytowania treści przepisu Konstytucji, nie precyzując jednakże argumentów na potwierdzenie postawionych we wniosku zarzutów.

1.3. Ustawa z 23 stycznia 2009 r. jest ustawą nowelizującą dwie ustawy: ustawę z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 66, ze zm.; dalej: ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych) oraz ustawę 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 2004 r. Nr 8, poz. 67, ze zm.; dalej: ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy).

1.3.1. Kwestionowana ustawa składa się z tytułu, preambuły oraz czterech artykułów. Dwa pierwsze artykuły zawierają przepisy dodające nowe przepisy (art. 1, art. 2 pkt 1 lit. b, pkt 2 i pkt 3) lub zmieniające brzmienie dotychczasowych przepisów (art. 2 pkt 1 lit. a), trzeci zawiera przepisy dostosowujące, a czwarty to przepis o wejściu w życie. Mimo że wnioskodawca w *petitum* pierwszego wniosku zakwestionował „całość ustawy”, a następnie sprecyzował zarzuty do poszczególnych przepisów to w uzasadnieniach obu wniosków nie wskazał żadnych merytorycznych argumentów na rzecz niekonstytucyjności art. 2 pkt 1 lit. b

ustawy z 23 stycznia 2009 r. w zakresie, w jakim dodaje do art. 13 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy pkt 1a; art. 2 pkt 2 ustawy z 23 stycznia 2009 r. w zakresie w jakim dodaje do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy art. 13a; art. 2 pkt 3 ustawy z 23 stycznia 2009 r. w zakresie, w jakim dodaje do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy art. 15b ust. 2, 3 i 4, oraz przepisów dostosowujących (art. 3) i przepisu o wejściu w życie ustawy (art. 4). W szczególności za takie nie można uznać wywodów wnioskodawcy o „nierozzerwalnym związku” art. 3 i art. 4 ustawy z 23 stycznia 2009 r. z pozostałymi jej przepisami.

1.4. Rekonstruuując przedmiot kontroli, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że prawidłowo zredagowany wniosek wymaga nie tylko wskazania przepisu Konstytucji mającego stanowić wzorzec kontroli, ale także powołania merytorycznych argumentów wskazujących na niezgodność treści przepisu kwestionowanego z treścią normy wyrażonej w przepisie konstytucyjnym. W rozpatrywanej sprawie wnioskodawca nie wskazał jakichkolwiek argumentów uzasadniających zarzuty niezgodności z Konstytucją art. 2 pkt 1 lit. b ustawy z 23 stycznia 2009 r. w zakresie, w jakim dodaje do art. 13 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy pkt 1a; art. 2 pkt 2 ustawy z 23 stycznia 2009 r. w zakresie, w jakim dodaje do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy art. 13a; art. 2 pkt 3 ustawy z 23 stycznia 2009 r. w zakresie, w jakim dodaje do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy art. 15b ust. 2, 3 i 4, oraz art. 3 i art. 4 ustawy z 23 stycznia 2009 r.

Z tej racji Trybunał Konstytucyjny postanawia umorzyć postępowanie w tym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

1.5. Wnioskodawca nie przedstawił również merytorycznych argumentów na poparcie zarzutu, że preambuła ustawy z 23 stycznia 2009 r. zawiera niezgodne z Konstytucją treści normatywne. Za takie argumenty w szczególności nie mogą być uznane powołane we wniosku ogólne stwierdzenia, że treść preambuły świadczy o odwetowym charakterze kwestionowanej ustawy i zawiera niezgodne z prawdą historyczną twierdzenie, iż „funkcjonariusze organów bezpieczeństwa pełnili swoje funkcje bez ponoszenia ryzyka utraty zdrowia lub życia”.

1.6. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że preambuła ustawy z 23 stycznia 2009 r. pełni funkcję wskazówki interpretacyjnej przy wykładni jej części artykułowanej. Wnioskodawca nie wykazał, czy i jakie treści normatywne zostały zakodowane przez ustawodawcę w preambule ustawy z 23 stycznia 2009 r., a także w jaki sposób naruszają one Konstytucję.

Z tej racji Trybunał Konstytucyjny postanawia umorzyć postępowanie w zakresie zarzutu niezgodności preambuły ustawy z 23 stycznia 2009 r. z Konstytucją.

1.7. Wnioskodawca przedstawił natomiast argumenty na rzecz zarzutów niezgodności art. 1, art. 2 pkt 1 i 3 ustawy z 23 stycznia 2009 r. z Konstytucją i w tym zakresie Trybunał Konstytucyjny dokonuje kontroli ich konstytucyjności.

1.8. Art. 1 oraz art. 2 pkt 1 i 3 ustawy z 23 stycznia 2009 r. zawierają przepisy nowelizujące (dodające nowe przepisy lub nadające nowe brzmienie przepisom zmienianym).

Wnioskodawca nie zakwestionował jednak ani trybu uchwalenia tych przepisów, ani sposobu wprowadzenia ich w życie. Sposób sformułowania zarzutów w uzasadnieniu wniosku i argumentacja przytaczana na ich poparcie wskazują, że wnioskodawca w rzeczywistości kwestionuje treść przepisów (norm) zmienionych w wyniku uchwalenia przepisów zmieniających.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla w tym miejscu, że w europejskiej kulturze prawnej ugruntowana jest zasada *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której decydujące znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie. Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie stawał na stanowisku, że na wniosek składa się cała wyrażająca go treść, a w *petitum* następuje jedynie usystematyzowanie wątpliwości oraz wskazanie głównych w tym względzie wzorców kontroli. O przedmiocie wniosku decydują bowiem zarówno treści wyrażone w *petitum*, jak i te, które znajdują się w uzasadnieniu wniosku (zob. orzeczenie z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52).

1.8.1. Z treści wniosków wynika, że celem wnioskodawcy jest zakwestionowanie zgodności z Konstytucją tych regulacji, które przewidują obniżenie świadczeń emerytalnych członków Wojskowej Rady Ocalenia Narodowego (dalej: Wojskowa Rada) oraz funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa wymienionych 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 (Dz. U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425, ze zm.; dalej: ustawa o ujawnianiu informacji). W związku z tym, biorąc pod uwagę wskazane we wniosku zarzuty i sposób ich uzasadnienia, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że przedmiotem jego kontroli są normy prawne wyrażone w:

– art. 15b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych, dodanym przez art. 1 ustawy z 23 stycznia 2009 r.;

– art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, w brzmieniu nadanym przez art. 2 pkt 1 lit. a ustawy z 23 stycznia 2009 r.;

– art. 13 ust. 1 pkt 1b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, dodanym przez art. 2 pkt 1 lit. b ustawy z 23 stycznia 2009 r.;

– art. 15b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, dodanym przez art. 2 pkt 3 ustawy z 23 stycznia 2009 r.

Konstatacja ta wpłynęła także na sposób sformułowania sentencji wyroku.

Wskazane przepisy mają następujące brzmienie:

„W przypadku osoby, która była członkiem Wojskowej Rady Ocalenia Narodowego, emerytura wynosi 0,7% podstawy wymiaru za każdy rok służby w Wojsku Polskim po dniu 8 maja 1945 r.” (art. 15b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych, dodany przez art. 1 ustawy z 23 stycznia 2009 r.).

„1. Jako równorzędne ze służbą w Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Straży Granicznej, Biurze Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i w Służbie Więziennej traktuje się:

1) okresy służby w charakterze funkcjonariusza Urzędu Ochrony Państwa;

(...)

1b) okresy służby w charakterze funkcjonariusza 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 (...), na zasadach określonych w art. 15b, z wyjątkiem służby określonej w ust. 2” (art. 13 ust. 1 pkt 1 i 1b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, zmieniony przez art. 2 pkt 1 lit. a i b ustawy z 23 stycznia 2009 r.).

„1. 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., emerytura wynosi:

1) 0,7% podstawy wymiaru – za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990;

2) 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 pkt 2-4” (art. 15b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, dodany przez art. 2 pkt 3 ustawy z 23 stycznia 2009 r.).

1.9. Zakres podmiotowy i przedmiotowy regulacji wprowadzonych ustawą z 23 stycznia 2009 r.

1.9.1. Ustawą z 23 stycznia 2009 r. ustawodawca obniżył świadczenia emerytalne członkom Wojskowej Rady (art. 15b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych, dodany przez art. 1 ustawy z 23 stycznia 2009 r.) oraz osobom, które pełniły służbę w organach bezpieczeństwa państwa wskazanym w art. 2 ustawy o ujawnianiu informacji (art. 13 ust. 1 pkt 1b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, zmieniony przez art. 2 pkt 1 lit. b ustawy z 23 stycznia 2009 r. oraz art. 15b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy dodany przez art. 2 pkt 3 ustawy z 23 stycznia 2009 r.).

Zgodnie z art. 2 ustawy o ujawnianiu informacji:

„1. Organami bezpieczeństwa państwa, w rozumieniu ustawy, są:

1) Resort Bezpieczeństwa Publicznego Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego;

2) Ministerstwo Bezpieczeństwa Publicznego;

3) Komitet do Spraw Bezpieczeństwa Publicznego;

4) jednostki organizacyjne podległe organom, o których mowa w pkt 1-3, a w szczególności jednostki Milicji Obywatelskiej w okresie do dnia 14 grudnia 1954 r.;

5) instytucje centralne Służby Bezpieczeństwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz podległe im jednostki terenowe w wojewódzkich, powiatowych i równorzędnych komendach Milicji Obywatelskiej oraz w wojewódzkich, rejonowych i równorzędnych urzędach spraw wewnętrznych;

6) Akademia Spraw Wewnętrznych;

7) Zwiad Wojsk Ochrony Pogranicza;

8) Zarząd Główny Służby Wewnętrznej jednostek wojskowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz podległe mu komórki;

9) Informacja Wojskowa;

10) Wojskowa Służba Wewnętrzna;

11) Zarząd II Sztabu Generalnego Wojska Polskiego;

12) inne służby Sił Zbrojnych prowadzące działania operacyjno-rozpoznawcze lub dochodzeniowo-śledcze, w tym w rodzajach broni oraz w okręgach wojskowych;

3. Jednostkami Służby Bezpieczeństwa, w rozumieniu ustawy, są te jednostki Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, które z mocy prawa podlegały rozwiązaniu w chwili zorganizowania Urzędu Ochrony Państwa, oraz te jednostki, które były ich poprzedniczkami”.

Z kolei art. 3 ustawy z 23 stycznia 2009 r. stanowi:

„1. W stosunku do osób będących członkami Wojskowej Rady Ocalenia Narodowego organy emerytalne właściwe według przepisów ustawy, o której mowa w art. 1, dokonają z urzędu ponownego ustalenia prawa do świadczeń i wysokości świadczeń (...)”.

2. W przypadku osób, w stosunku do których z informacji, o której mowa w art. 13a ustawy, o której mowa w art. 2, wynika, że pełniły służbę w latach 1944-1990 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 które w dniu wejścia w życie ustawy otrzymują świadczenia przyznane na podstawie ustawy, o której mowa w art. 2, organ emerytalny właściwy według przepisów ustawy, o której mowa w art. 2, wszczyna z urzędu postępowanie w przedmiocie ponownego ustalenia prawa do świadczeń i wysokości świadczeń (...)"

Z treści wskazanych przepisów wynika, że ustawodawca obniżył świadczenia emerytalne członkom Wojskowej Rady oraz osobom, które pełniły służbę w organach bezpieczeństwa państwa w:

- 1) Resorcie Bezpieczeństwa Publicznego Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego;
 - 2) Ministerstwie Bezpieczeństwa Publicznego;
 - 3) Komitecie do Spraw Bezpieczeństwa Publicznego;
 - 4) jednostkach organizacyjnych podległych organom, o których mowa w pkt 1-3, a w szczególności jednostkach Milicji Obywatelskiej w okresie do dnia 14 grudnia 1954 r.;
 - 5) instytucjach centralnych Służby Bezpieczeństwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz podległych im jednostkach terenowych w wojewódzkich, powiatowych i równorzędnych komendach Milicji Obywatelskiej oraz w wojewódzkich, rejonowych i równorzędnych urzędach spraw wewnętrznych;
 - 6) Akademii Spraw Wewnętrznych;
 - 7) Związku Wojsk Ochrony Pogranicza;
 - 8) Zarządzie Głównym Służby Wewnętrznej jednostek wojskowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz podległych mu komórkach
- (dalej: funkcjonariusze organów bezpieczeństwa Polski Ludowej).

Taki wynik wykładni znowelizowanych przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy oraz art. 3 ustawy z 23 stycznia 2009 r. znajduje potwierdzenie w stenogramach z prac ustawodawczych (Biuletyn Sejmu nr 1575/VI kadencja, s. 4; Sprawozdanie Stenograficzne z 32. posiedzenia Sejmu 16 grudnia 2009 r., s. 17-18; Biuletyn Sejmu nr 1655/VI kadencja, s. 6; Sprawozdanie Stenograficzne z 25. posiedzenia Senatu 14 stycznia 2009 r., s. 60-61).

1.9.2. Na dotychczasowym poziomie pozostają zatem świadczenia emerytalne:

- 1) wszystkich pracowników niebędących funkcjonariuszami, którzy byli zatrudnieni w organach bezpieczeństwa państwa wskazanych w art. 2 ustawy o ujawnianiu informacji, oraz
- 2) żołnierzy Informacji Wojskowej,
- 3) żołnierzy Wojskowych Służb Wewnętrznych,
- 4) żołnierzy Zarządu II Sztabu Generalnego Wojska Polskiego oraz innych służb Sił Zbrojnych prowadzących działania operacyjno-rozpoznawcze lub dochodzeniowo-śledcze, w tym w rodzajach broni oraz w okręgach wojskowych.

1.9.3. Przed wprowadzonymi zmianami ustawą z 23 stycznia 2009 r. członkom Wojskowej Rady będącym zawodowymi żołnierzami oraz funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa Polski Ludowej, co do zasady, przysługiwały emerytury w wysokości 40% podstawy jej wymiaru za 15 lat służby, które wzrastały o 2,6% podstawy wymiaru za każdy dalszy rok służby, do wysokości 75% podstawy wymiaru.

1.9.4. Celem ustawy z 23 stycznia 2009 r. było obniżenie emerytury do 0,7% podstawy wymiaru członkom Wojskowej Rady za każdy rok służby w Wojsku Polskim po dniu 8 maja 1945 r. oraz funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa Polski Ludowej (zob. uzasadnienie do projektu ustawy, druk sejmowy nr 1140/VI kadencja Sejmu, s. 1).

1.9.5. Z wyjątkiem obniżenia świadczeń emerytalnych członkom Wojskowej Rady oraz funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa Polski Ludowej, ustawodawca nie zmienił pozostałych podstaw ich nabywania, podwyższania oraz waloryzowania.

Ustawa z 23 stycznia 2009 r. nie dotyczy także świadczeń innych niż emerytalne przewidzianych dla członków Wojskowej Rady oraz funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polski Ludowej odpowiednio w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, czyli świadczeń z tytułu renty inwalidzkiej, renty rodzinnej, dodatków do emerytur i rent oraz zasiłków i świadczeń pieniężnych.

2. Wzorce kontroli

2.1. W *petitum* pierwszego wniosku wnioskodawca jako wzorce kontroli konstytucyjności kwestionowanej ustawy wskazał art. 2, art. 10, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 Konstytucji. Natomiast z treści uzasadnienia tego wniosku wynika, że kwestionowanym przepisom wnioskodawca zarzuca naruszenie zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasady ochrony praw nabytych i zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), zasady podziału władzy (art. 10 Konstytucji), zasady równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji (art. 32 Konstytucji) oraz proporcjonalności ograniczeń wolności i praw jednostki (art. 31 ust. 3 Konstytucji) w kontekście prawa do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 Konstytucji). Nadto w uzasadnieniu wniosku wnioskodawca przywołał również jako wzorzec kontroli konstytucyjności kwestionowanych regulacji zasady odpowiedzialności karnej i rzetelnego postępowania karnego wyrażone w art. 42 Konstytucji.

2.1.1. Z kolei w piśmie datowanym na 30 sierpnia 2009 r., które do Trybunału Konstytucyjnego wniesione zostało 25 września 2009 r., wnioskodawca dodatkowo wskazał nowe wzorce kontroli, tj. art. 30 i art. 45 Konstytucji w odniesieniu do preambuły, art. 1, art. 2 i art. 3 ustawy z 23 stycznia 2009 r., a ponadto art. 18 Konstytucji w odniesieniu do art. 2 ustawy z 23 stycznia 2009 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że pismo wnioskodawcy zatytułowane jako „Odpowiedź wnioskodawców na pisma: (A). Marszałka Sejmu RP z dnia 3 kwietnia 2009 r. (B). Prokuratora Generalnego z dnia 7 kwietnia 2009 r.” w istocie doprowadziło do rozszerzenia pierwotnego wniosku z 23 lutego 2009 r. o nowe wzorce kontroli.

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że zasada *falsa demonstratio non nocet* znajduje zastosowanie nie tylko w odniesieniu do norm stanowiących przedmiot kontroli, ale również do norm prawnych stanowiących podstawę kontroli (zob. wyrok z 8 lipca 2002 r., sygn. SK 41/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 51; wyrok z 6 marca 2007 r., sygn. SK 54/06, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 23; wyrok z 2 września 2008 r., sygn. K 35/06, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 120).

Konkludując, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że wzorcami kontroli konstytucyjności zakwestionowanych przepisów w niniejszej sprawie są art. 2, art. 10, art. 30, art. 32, art. 42 oraz art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2.2. Ze względu na to, że wnioskodawca nie uzasadnił zarzutu naruszenia przez kwestionowane przepisy ustawy z 23 stycznia 2009 r. art. 18 i art. 45 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny postanawia umorzyć postępowanie w tym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Większość zarzutów niezgodności z Konstytucją stawianych przez wnioskodawcę art. 15b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz art. 13 ust. 1 pkt 1 i pkt 1b, a także art. 15b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy wiąże się z

prawem do zabezpieczenia społecznego. Z tego też powodu w pierwszej kolejności Trybunał Konstytucyjny zbada zgodność kwestionowanych przepisów z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a w dalszej kolejności z pozostałymi wzorcami kontroli wskazanymi przez wnioskodawcę.

2.3. Przed przystąpieniem do badania konstytucyjności zakwestionowanych regulacji Trybunał Konstytucyjny uznał za konieczne zrekonstruowanie podstaw aksjologicznych i standardów państwa prawnego, które wyznaczają granice, w jakich ustawodawca może stanowić prawo w celu rozliczenia funkcjonariuszy reżimu komunistycznego.

3. Parlamentarne oceny byłych reżimów komunistycznych

3.1. Proces radzenia sobie z dziedzictwem komunizmu w pracach parlamentarnych. W naszej części Europy problem dziedzictwa reżimu prawnego, gospodarczego i politycznego panującego co najmniej 45 lat – do przełomu lat 1989-1991 – jest przedmiotem publicznych debat, konfliktów politycznych oraz podejmowanych stopniowo różnych, choć istotowo podobnych i idących w zbliżonym kierunku, rozwiązań normatywnych. Nie tylko parlamenty państw naszego regionu, ale również zgromadzenia parlamentarne funkcjonujące w Europie, wielokrotnie przypominają o potrzebie trwałego przezwyciężenia dziedzictwa komunizmu.

W licznych uchwałach Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, a także w dokumentach Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, Parlamentu Europejskiego oraz Zgromadzenia Parlamentarnego Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie są wyrażone oceny byłych reżimów komunistycznych.

3.1.1. Uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Sejm wielokrotnie poddawał ocenie były reżim komunistyczny narzucony Polsce po II wojnie światowej przez Związek Radziecki. Spośród uchwał podjętych w tym celu należy przytoczyć fragmenty następujących z nich:

„Sejm Rzeczypospolitej Polskiej stwierdza, że struktury Urzędu Bezpieczeństwa, Informacji Wojskowej, prokuratury wojskowej i sądownictwa wojskowego, które w latach 1944-1956 były przeznaczone do zwalczania organizacji i osób działających na rzecz suwerenności i niepodległości Polski, są odpowiedzialne za cierpienia i śmierć wielu tysięcy obywateli polskich. Sejm potępia zbrodniczą działalność tych instytucji” (uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 listopada 1994 r. w sprawie zbrodniczych działań aparatu bezpieczeństwa państwowego w latach 1944-1956; M. P. Nr 62, poz. 544);

„Za niezbędne uważamy ukaranie wszystkich winnych komunistycznych zbrodni popełnionych w latach 1944-1989 na ziemiach polskich, w tym także zdrajców podejmujących decyzje podporządkowujące Polskę obcemu mocarstwu, działających przeciwko wolności, niepodległości i demokracji” (uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 czerwca 1998 r. w sprawie potępienia totalitaryzmu komunistycznego; M. P. Nr 20, poz. 287).

„W 60. rocznicę sfalszowania pierwszych powojennych wyborów parlamentarnych w styczniu 1947 r., Sejm Rzeczypospolitej Polskiej pragnie przypomnieć te dramatyczne wydarzenia. Stanowią one jedną z najciemniejszych stron najnowszych dziejów Polski. Ostatecznie zawiedzione zostały wtedy polskie nadzieje na demokratyczny ład w naszej Ojczyźnie budzącej się do nowego życia po koszmarze II wojny światowej. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej składa hołd tym wszystkim, którzy do końca walczyli o Polskę wolną i demokratyczną, tym, którzy pomimo brutalnej propagandowej nagonki i narastającego terroru kartką wyborczą protestowali przeciwko narastającemu komunistycznemu zniewoleniu. Szczególnie pragniemy upamiętnić tych, którzy za swoją

postawę zapłacili więzieniem, a nawet śmiercią” (uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 stycznia 2007 r. w sprawie potępienia fałszerstw wyborczych 1947 r. i uczczenia pamięci ofiar komunistycznego terroru; M. P. Nr 6, poz. 71).

Należy również w tym kontekście odnotować treść przyjętego 14 września 1991 r. *Sprawozdania Komisji Nadzwyczajnej do Zbadania działalności Ministerstwa Spraw Wewnętrznych* (druk sejmowy nr 1104). Sprawozdanie unaocznia głębokość systemowo gwarantowanej bezkarności działania Służby Bezpieczeństwa PRL (zob. zwłaszcza: część V pkt 2 Sprawozdania).

3.1.2. Rezolucje Rady Europy

Spośród aktów tzw. miękkiego prawa międzynarodowego na uwagę zasługuje rezolucja nr 1096 (1996) Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w sprawie środków demontażu dziedzictwa po byłych totalitarnych ustrojach komunistycznych, przyjęta 27 czerwca 1996 r. (dalej: rezolucja 1096). Punkt 14 tej rezolucji wzywa państwa członkowskie Rady Europy, aby

„pracownicy zwolnieni ze swojego stanowiska w wyniku lustracji nie tracili, co do zasady, wcześniej nabytych praw ekonomicznych (*financial rights, droits financiers*). W wyjątkowych przypadkach, gdy rządzące elity dawnego reżimu przyznały sobie wyższe emerytury (*pension rights, droits à pension*) niż pozostałej części społeczeństwa, emerytury te powinny być ograniczone do zwykłego poziomu” (pkt 14).

Wyrazem potępienia dawnych reżimów komunistycznych i podkreśleniem, że reżimy te niosły ludobójstwo, zbrodnie przeciwko ludzkości oraz zbrodnie wojenne, łamanie praw człowieka i wolności osobistych jest rezolucja nr 1481 Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z 26 stycznia 2006 r. w sprawie konieczności międzynarodowego potępienia zbrodni totalitarnych reżimów komunistycznych, w której stwierdza się:

„Totalitarne reżimy komunistyczne, które panowały w Europie Środkowej i Wschodniej w ubiegłym wieku, i które nadal są u władzy w kilku krajach na świecie charakteryzują się, bez wyjątku, masowymi naruszeniami praw człowieka. Naruszenia te różniły się w zależności od kultury, kraju i okresu historycznego, ale łączyły się z indywidualnymi lub zbiorowymi zabójstwami i egzekucjami, śmiercią w obozach koncentracyjnych, głodem, deportacjami, torturami, niewolniczą pracą i innymi formami masowego terroru fizycznego, prześladowaniem na tle etnicznym i religijnym, naruszeniem wolności sumienia, przekonań i wypowiedzi, wolności prasy i brakiem pluralizmu politycznego (pkt 2)”.

3.1.3. Stanowisko Parlamentu Europejskiego. Parlament Europejski przyjął 2 kwietnia 2009 r. rezolucję w sprawie świadomości europejskiej i totalitaryzmu. Zgodnie z treścią tej rezolucji Parlament Europejski

„(...) 1. wyraża szacunek dla wszystkich ofiar systemów totalitarnych i niedemokratycznych w Europie i składa hołd wszystkim, którzy walczyli przeciwko tyranii i uciskowi;

(...)

3. podkreśla znaczenie pielęgnowania pamięci o przeszłych wydarzeniach, ponieważ bez prawdy i pamięci nie można doprowadzić do pojednania; ponownie potwierdza swój wspólny sprzeciw wobec wszystkich rządów totalitarnych, niezależnie od ich podstaw ideologicznych;

(...)

5. podkreśla, że w celu podniesienia europejskiego poziomu świadomości zbrodni popełnionych w systemach totalitarnych i niedemokratycznych należy wspierać proces dokumentowania i zbierania świadectw burzliwej przeszłości Europy, jako że bez pamięci pojednanie nie jest możliwe;

6. wyraża ubolewanie, że 20 lat po upadku dyktatur komunistycznych w Europie Środkowej i Wschodniej w niektórych państwach członkowskich wciąż niesłusznie ograniczony jest dostęp do dokumentów istotnych dla poszczególnych osób lub potrzebnych do badań naukowych; wzywa, by we wszystkich państwach członkowskich faktycznie dążyć do otwarcia archiwów, w tym archiwów byłych wewnętrznych służb bezpieczeństwa, tajnej policji i agencji wywiadowczych, choć konieczne jest podjęcie kroków zapobiegających nadużyciom i wykorzystywaniu do celów politycznych;

7. stanowczo i jednoznacznie potępia wszelkie zbrodnie przeciwko ludzkości i nagminne łamanie praw człowieka dokonywane przez wszystkie reżimy totalitarne i autorytarne; składa ofiarom tych zbrodni i członkom ich rodzin wyrazy współczucia za doznane cierpienia, które rozumie i uznaje;

(...)

15. wzywa do ustanowienia 23 sierpnia ogólnoeuropejskim dniem pamięci ofiar wszystkich reżimów totalitarnych i autorytarnych oraz czczenia ich pamięci w godny i bezstronny sposób;

16. wyraża przekonanie, że ostatecznym celem ujawniania i oceny zbrodni popełnionych przez komunistyczne reżimy totalitarne jest pojednanie, które można osiągnąć dzięki przyznaniu się do odpowiedzialności, prosząc o przebaczenie i wspierając odnowę moralną (...)."

Należy również zwrócić uwagę na oświadczenie Parlamentu Europejskiego z 23 września 2008 r. w sprawie ogłoszenia dnia 23 sierpnia Europejskim Dniem Pamięci Ofiar Stalinizmu i Nazizmu:

„– uwzględniając Konwencję ONZ o niestosowaniu przedawnienia wobec zbrodni wojennych i zbrodni przeciwko ludzkości,

– uwzględniając następujące artykuły Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności Rady Europy: artykuł 1 – Konieczność przestrzegania praw człowieka, artykuł 2 – Prawo do życia, artykuł 3 – Zakaz tortur i artykuł 4 – Zakaz niewolnictwa i pracy przymusowej,

– uwzględniając rezolucję 1481 (2006) Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w sprawie potrzeby międzynarodowego potępienia zbrodni totalitarnych reżimów komunistycznych (...)."

3.1.4. Stanowisko Zgromadzenia Parlamentarnego Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Zgromadzenie Parlamentarne Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (dalej: OBWE) przyjęło 3 lipca 2009 r. w Wilnie rezolucję „Europa ponownie zjednoczona: promowanie praw człowieka i wolności osobistych w XXI wieku, stanowiącą część przyjętej tam deklaracji wileńskiej:

„3. Uwzględniając, że w dwudziestowiecznej Europie państwa doświadczyły dwóch totalitarnych reżimów, nazistowskiego oraz stalinowskiego, które przyniosły ze sobą ludobójstwo, pogwałcenia praw człowieka i wolności osobistych, zbrodnie wojenne oraz zbrodnie przeciwko ludzkości,

(...)

5. Przypominając państwom członkowskim OBWE o ich zobowiązaniu się do »jasnego i niedwuznacznego potępienia totalitaryzmu« (Dokument Kopenhaski z 1990 r.),

(...)

7. Będąc świadome, że transformacja od dyktatur komunistycznych do demokracji nie może dokonać się jednego dnia i że musi ona uwzględniać tło historyczne i kulturowe państw zaangażowanych w ten proces (...)."

3.2. Przytoczone uchwały Sejmu oraz zgromadzeń parlamentarnych Rady Europy i OBWE oraz Parlamentu Europejskiego z poprzedniej i obecnej dekady wskazują na genezę ustroju komunistycznego, podstawowe jego zasady, zasadnicze negatywne następstwa cywilizacyjne oraz na potrzebę ich stopniowego i trwałego przewyciężenia w ramach zasad państwa prawnego. Trybunał Konstytucyjny podziela wyrażone tam oceny.

4. Państwo prawne wobec rozliczeń funkcjonariuszy byłych reżimów komunistycznych

4.1. Regulacja wprowadzona ustawą z 23 stycznia 2009 r. jest kolejnym przejawem procesu uporania się demokratycznego ustawodawcy z rozliczeniem – w granicach państwa prawnego – reżimu komunistycznego panującego w Polsce w latach 1944-1989. Aksjologicznym uzasadnieniem tego rodzaju prawodawstwa jest w szczególności preambuła Konstytucji, w której ustrojodawca nawiązuje do „najlepszych tradycji Pierwszej i Drugiej Rzeczypospolitej” (przemilczając okres rządów komunistów) i przypomina o „gorzkich doświadczeniach z czasów, gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane”.

4.2. W przyjętym w państwach naszego regionu Europy modelu przewyciężania dziedzictwa komunistycznego podstawowe znaczenie, obok edukacji, mają regulacje prawne. Ustawy odnoszące się bezpośrednio do tego dziedzictwa dotyczą – w różnym zakresie: 1) losów partii komunistycznych i ich członków oraz swobody propagowania politycznych i ustrojowych zasad komunizmu w społeczeństwie demokratycznym; 2) reprivatyzacji; 3) zadośćuczynienia pokrzywdzonym za popełnione zbrodnie państwa; 4) ukarania winnych zbrodni państwa; 5) rozwiązania tajnych policji politycznych (cywilnych i wojskowych) oraz postępowania wobec ich byłych funkcjonariuszy, którzy w przygniatającej większości nie mogą być powołani do nowo powołanych tajnych policji bezpieczeństwa; 6) postępowania wobec tajnych współpracowników tych byłych policji; 7) tworzenia instytutów/urzędów/centrów, których zadaniem jest gromadzenie dokumentów z tego okresu i/lub upowszechnianie wiedzy, i/lub ściganie sprawców zbrodni państwa.

4.3. Dotychczasowe regulacje polskie – ustawy, których przedmiotem regulacji był demontaż instytucji komunistycznych oraz rozliczenie ich przeszłości

Od czasu wyborów powszechnych 4 czerwca 1989 r. polski ustawodawca w wielu ustawach regulował większość, wymienionych w pkt 4.2 niniejszego uzasadnienia, kwestii związanych z przewyciężaniem dziedzictwa komunistycznej przeszłości. Niektóre z tych ustaw poświęcone były wyłącznie temu celowi – o czym z reguły informowały tytuły tych aktów normatywnych, w innych – celu tego dotyczyły niektóre przepisy. Oto przykłady:

– ustawa z dnia 23 listopada 1989 r. o rozwiązaniu Ochotniczej Rezerwy Milicji Obywatelskiej (Dz. U. Nr 64, poz. 388),

– ustawa z dnia 7 grudnia 1989 r. o zmianie ustawy o szczególnych uprawnieniach niektórych osób do ponownego nawiązania stosunku pracy (Dz. U. Nr 64, poz. 391),

– ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o zmianie ustawy o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 20, poz. 121),

– ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz. U. z 1999 r. Nr 51, poz. 526, ze zm.; dalej: ustawa o UOP),

– ustawa z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie niektórych przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym (Dz. U. Nr 36, poz. 206, ze zm.),

- ustawa z dnia 25 października 1990 r. o zwrocie majątku utraconego przez związki zawodowe i organizacje społeczne w wyniku wprowadzenia stanu wojennego (Dz. U. z 1991 r. Nr 4, poz. 17, ze zm.),
- ustawa z dnia 9 listopada 1990 r. o przejęciu majątku byłej Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (Dz. U. z 1991 r. Nr 16, poz. 72, ze zm.),
- ustawa z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. Nr 17, poz. 75, ze zm.; dalej: ustawa o kombatantach),
- ustawa z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (Dz. U. Nr 34, poz. 149, ze zm.),
- ustawa z dnia 4 kwietnia 1991 r. o zmianie ustawy o Głównej Komisji Badania Zbrodni Hitlerowskich w Polsce – Instytucie Pamięci Narodowej (Dz. U. Nr 45, poz. 195),
- ustawa z dnia 2 września 1994 r. o świadczeniach pieniężnych i uprawnieniach przysługujących żołnierzom zastępczej służby wojskowej przymusowo zatrudnianym w kopalniach węgla, kamieniołomach i zakładach wydobywania rud uranu (Dz. U. Nr 111, poz. 537, ze zm.),
- ustawa z dnia 12 lipca 1995 r. o zmianie Kodeksu karnego, Kodeksu karnego wykonawczego oraz o podwyższeniu dolnych i górnych granic grzywien i nawiązek w prawie karnym (Dz. U. Nr 95, poz. 475),
- ustawa z dnia 11 kwietnia 1997 r. o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990 osób pełniących funkcje publiczne (Dz. U. z 1999 r. Nr 42, poz. 428, ze zm.),
- ustawa z dnia 24 kwietnia 1997 r. o zmianie ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. Nr 64, poz. 405),
- ustawa z dnia 17 grudnia 1997 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 1998 r. Nr 98, poz. 607, ze zm.),
- ustawa z dnia 3 grudnia 1998 r. o odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, którzy w latach 1944-1989 sprzeniewierzyli się niezawisłości sędziowskiej (Dz. U. z 1999 r. Nr 1, poz. 1, ze zm.),
- ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. Nr 155, poz. 1016, ze zm.; dalej: ustawa o IPN),
- ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483, ze zm.) – art. 82 ust. 3, art. 83 ust. 3 i art. 87 ust. 3 stanowiące, że do okresów pracy branych pod uwagę przy ustalaniu określonych uprawnień „nie wlicza się okresów zatrudnienia w partii komunistycznej (Polskiej Partii Robotniczej i Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej), jak również w organach bezpieczeństwa państwa w rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 11 kwietnia 1997 r. o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990 osób pełniących funkcje publiczne (Dz. U. z 1999 r. Nr 42, poz. 428) w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 1 lipca 1989 r.”. Obowiązująca ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 227, poz. 1505) zawiera analogiczne regulacje w art. 90 ust. 3, art. 91 ust. 3 i art. 94 ust. 3. Ponadto podobne regulacje są w ustawie z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2004 r. Nr 156, poz. 1641, ze zm.) – art. 53 ust. 4 i art. 54 ust. 3 oraz ustawie z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 169, poz. 1417, ze zm.) – art. 44 ust. 3,

– ustawa z dnia 4 marca 1999 r. o zmianie ustawy o kombatanach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. Nr 77, poz. 862),

– 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. Nr 218, poz. 1592, ze zm.),

– ustawa z dnia 7 maja 2009 r. o zadośćuczynieniu rodzinom ofiar zbiorowych wystąpień wolnościowych w latach 1956-1989 (Dz. U. Nr 91, poz. 741).

Zakres regulacji ustawowych, tempo ich przyjmowania w znacznej mierze wyznacza wola wyborców, która kształtuje podejście do tej kwestii, co jest naturalne w demokracji parlamentarnej. Należy podzielić w tej mierze przedstawione w literaturze przedmiotu stanowisko dotyczące Polski:

„brakowało trwałej większości, potrzebnej do kształtowania ustawodawstwa zwykłego, nie mówiąc o większości konstytucyjnej”. Polskie „regulacje cząstkowe były produktem kompromisu, możliwego dzięki określonemu układowi sił parlamentarnych. W przypadku zmiany konstelacji warunkującej zastane rozwiązania podejmowano nieraz próby odpowiedniej korekty ustawodawstwa. Innym czynnikiem powodującym «stępienie» regulacji prawnych zorientowanych na rozliczenie z komunistyczną przeszłością oraz ich stosowania był relatywnie łagodny, ewolucyjny charakter przejścia od systemu komunistycznego do ustroju demokratycznego państwa prawnego. (...) Porządek prawno-państwowy zachował ewolucyjną ciągłość. Zmiany ustrojowe przeprowadzane były metodą kolejnych kroków i z reguły nie przybierały postaci radykalnej negacji. (...) Idea państwa prawnego sprzyja, a czasem wręcz domaga się konsekwentnego rozliczenia z totalitarnym bezprawiem. Jednocześnie standardy te, na czele z ochroną bezpieczeństwa prawnego, zaufania każdego obywatela do państwa oraz ochroną praw podstawowych każdej jednostki stanowią gorset ograniczający swobodę ustawodawcy w forsowaniu radykalnych rozwiązań i sięganiu do takich metod, do jakich zwykł sięgać *ancien régime*, łamiąc prawa człowieka i działając arbitralnie. Powyższy dylemat nieustannie towarzyszy orzecznictwu polskiego TK w sprawach regulacji «rozrachunkowych»” (B. Banaszkiewicz, *Rozrachunek z przeszłością komunistyczną w polskim ustawodawstwie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Ius et Lex” 2003, nr 1, s. 444).

4.4. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

W orzeczeniach z początku transformacji ustrojowej Trybunał Konstytucyjny, rozpatrując kwestionowane ustawy dotyczące rozrachunku z przeszłością komunistyczną, stwierdził, że:

„...zasada ochrony praw nabytych nie rozciąga się na prawa ustanowione niesprawiedliwie. (...)”

Nie mogą powoływać się na naruszenie zasady równości wobec prawa obywatele, którym odebrano niesprawiedliwie ustanowione przywileje tylko dlatego, że nie odebrano ich innym osobom” (orzeczenie TK z 22 sierpnia 1990 r., sygn. K 7/90, OTK w 1990, poz. 5, pkt VI).

„Trybunał Konstytucyjny w pełni docenia potrzebę pociągnięcia do odpowiedzialności, w tym także karnej, sprawców zbrodni przeciwko ludzkości. Sprawcami takich zbrodni byli niewątpliwie funkcjonariusze władz państwa komunistycznego. (...)”

Państwo totalitarne rościło sobie prawo do administrowania wszystkimi dziedzinami życia, również np. dziedziną gospodarczą lub dystrybucją dóbr konsumpcyjnych. (...)”

Trybunał Konstytucyjny spostrzega jednak zupełną wyjątkowość historyczną dokonywanych przemian. Dostrzega również sprzeczność zachodzącą pomiędzy wnioskami wynikającymi ze stosowania zasady *lex retro non agit* w stosunku do sprawców zbrodni

stalinowskich a podstawowym poczuciem sprawiedliwości w tych przypadkach, w których władza komunistyczna wprowadzała przeszkody prawne w postaci amnestii lub abolicji dla ścigania popełnionych w jej imieniu zbrodni” (postanowienie TK z 25 września 1991 r., sygn. S 6/91, OTK w 1991, poz. 34).

„Współpraca z organami represji nastawionymi na zwalczanie polskich ruchów niepodległościowych musi być oceniona negatywnie i to bez względu na to, o jakie stanowiska i jaki charakter zatrudnienia w tych organach chodzi. Dotyczy to zarówno aparatu represji państw obcych, jak i komunistycznego aparatu represji w Polsce. Samo więc kryterium wyłączenia z grona osób, którym należą się szczególne uprawnienia, tych którzy współpracowali z aparatem represji nastawionym na zwalczanie ruchów niepodległościowych, należy uznać za trafne i nienaruszające zasady sprawiedliwości.

(...)

Nieprzyznanie szczególnych uprawnień w znaczeniu art. 21 ust. 2 ustawy o kombatanach (...) nie może być utożsamiane z odpowiedzialnością karną i wymiarem kary sądowej” (orzeczenie TK z 15 lutego 1994 r., sygn. K 15/93, OTK z 1993 r., poz. 4).

Kilka lat później w wyroku z 28 kwietnia 1999 r., sygn. K 3/99 (OTK ZU nr 4/1999, poz. 73) Trybunał Konstytucyjny stwierdził:

„Przemiany demokratyczne w Polsce, których istotnym etapem było proklamowanie Rzeczypospolitej Polskiej demokratycznym państwem prawnym, oznaczały radykalny w treści odwrót od formuły państwa socjalistycznego. Wynika to wyraźnie z preambuły Konstytucji RP, gdzie jest mowa o «gorzkich doświadczeniach z czasów, gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane». Dezaprobata dla totalitarnych metod i praktyk działania komunistycznego aparatu partyjnego i bezpieczeństwa legła również u podstaw obowiązujących unormowań ustawowych dotyczących przejęcia na własność państwa majątku b. PZPR, rozwiązania Służby Bezpieczeństwa i weryfikacji jej b. funkcjonariuszy, konsekwencji wobec sędziów, którzy w okresie PRL sprzeniewierzyli się niezawisłości, lustracji osób pełniących odpowiedzialne stanowiska w państwie, wreszcie powołania Instytutu Pamięci Narodowej. Niezależnie od tego, że cele i treści tych współczesnych regulacji prawnych są zróżnicowane, ich wspólnym mianownikiem aksjologicznym jest niewątpliwie dezaprobata dla owych metod i praktyk”.

Z kolei w wyroku z 11 maja 2007 r., sygn. K 2/07 (OTK ZU nr 5/A/2007, poz. 48) Trybunał Konstytucyjny uznał:

„Środki demontażu dziedzictwa po byłych totalitarnych ustrojach komunistycznych dają się pogodzić z ideą demokratycznego państwa prawa tylko wtedy, gdy – pozostając w zgodzie z wymaganiami państwa opartego na rządach prawa – będą skierowane przeciwko niebezpieczeństwom grożącym podstawowym prawom człowieka oraz procesowi demokratyzacji. (...) 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. Musi natomiast respektować takie prawa człowieka i podstawowe swobody, jak prawo do należytego procesu, prawo do wysłuchania czy prawo do obrony, oraz stosować je także wobec tych osób, które same ich nie stosowały, gdy były u władzy”.

4.5. Regulacje w innych państwach naszego regionu Europy

Poza Czechami, Niemcami oraz trzema państwami bałtyckimi, w pozostałych państwach przewyżających dziedzictwo komunistycznego *ancien régime*, brak było w płaszczyźnie regulacji prawnej koherentnego podejścia do przeszłości.

Ustawy przyjmowane w procesie przewyżania dziedzictwa komunistycznego *ancien régime* są, co naturalne, przedmiotem wypowiedzi sądów konstytucyjnych państw naszego regionu Europy oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Wypracowane przez judykaturę standardy i leżące u ich podstaw wartości, Trybunał Konstytucyjny uznaje za istotne przy rozstrzyganiu niniejszej sprawy. Ze względu na przedmiot mniejszej sprawy, Trybunał skupia uwagę na tych regulacjach i rozstrzygnięciach obcych, które dotyczą świadczeń emerytalnych dla funkcjonariuszy byłych organów bezpieczeństwa państwa.

Informacje o przepisach regulujących świadczenia emerytalne funkcjonariuszy byłych organów bezpieczeństwa w państwach Europy Środkowej i Wschodniej Trybunał uzyskał za pośrednictwem Instytutu Pamięci Narodowej.

4.5.1. Regulacje niemieckie i stanowisko Federalnego Sądu Konstytucyjnego

4.5.1.1. Na uwagę w kontekście niniejszej sprawy zasługuje stanowisko niemieckiego Federalnego Sądu Konstytucyjnego (dalej: FSK), który badał zgodność regulacji ograniczających wysokość świadczeń emerytalnych wypłacanych ze specjalnego systemu zaopatrzenia społecznego funkcjonariuszom byłego Ministerstwa Bezpieczeństwa Państwa/Urzędu Bezpieczeństwa Narodowego Niemieckiej Republiki Demokratycznej (*Ministerium für Staatssicherheit/Amt für Nationale Sicherheit*) z Ustawą Zasadniczą z 1949 r.

4.5.1.2. Zawarty 18 maja 1990 r. traktat między Republiką Federalną Niemiec (dalej: RFN) i Niemiecką Republiką Demokratyczną (dalej: NRD) o stworzeniu unii walutowej, gospodarczej i socjalnej (BGBI II, s. 537; dalej: Traktat o unii) przewidywał m.in. przeliczenie wartości świadczeń z emerytur szacunkowych wypłacanych w markach NRD na marki niemieckie w stosunku 1 do 1, konwergencję wartości świadczeń emerytalnych do wartości federalnej (*Angeleichung an das bundesdeutsche Rentenniveau*), a także likwidację dodatkowych oraz szczególnych systemów zaopatrzenia NRD do 1 lipca 1990 r. Roszczenia i ekspektatywy wywiedzione z tych systemów zaopatrzenia miały zostać przeprowadzone do federalnego ubezpieczenia emerytalnego z zastrzeżeniem weryfikacji roszczeń i praw oraz z zastrzeżeniem możliwości zlikwidowania nieusprawiedliwionych świadczeń i zmniejszenia zawyżonych świadczeń (art. 20 Traktatu o unii).

Na podstawie przepisów Traktatu o unii Izba Ludowa NRD uchwaliła 20 lipca 1990 r. ustawę o uchyleniu systemu zaopatrzenia emerytalnego byłego Ministerstwa Bezpieczeństwa Państwa/Ministerstwa Bezpieczeństwa Narodowego (*Gesetz über die Aufhebung der Versorgungsordnung des ehemaligen Ministerium für Staatssicherheit/Amt für Nationale Sicherheit*, GB1 I, s. 501; dalej: ustawa uchylająca lub *Aufhebungsgesetz*). Paragraf 2 ust. 1 ustawy uchylającej przewidywał ograniczenie emerytur i rent inwalidzkich o połowę, w części przekraczającej 495 marek, do maksymalnej wysokości 990 marek, a także wypłatę emerytur przejściowych na tych samych warunkach do 31 grudnia 1990 r. 495 marek stanowiło sumę 330 marek (ustawowa emerytura minimalna NRD) oraz dodatku socjalnego w wysokości 165 marek. Ustawa uchylająca przewidywała ponadto waloryzację świadczeń emerytalnych w przyszłości, a także możliwość ograniczenia lub odmówienia wypłaty świadczeń emerytalnych, jeżeli uprawniony dopuścił się ciężkiego nadużycia swojej pozycji na własną korzyść lub na niekorzyść innej osoby. Ograniczenie wysokości świadczeń

emerytalnych na tej podstawie nie może jednak doprowadzić do tego, że wysokość świadczenia spadnie poniżej wysokości emerytury minimalnej.

Z kolei traktat zjednoczeniowy pomiędzy RFN i NRD z 31 sierpnia 1990 r. (dalej: Traktat Zjednoczeniowy) przewidywał pięcioletni okres przejściowy po wejściu w życie umowy, w którym obowiązywać będzie zasada ochrony zaufania w stosunku do osób, którym do nabycia praw z zakresu zabezpieczenia społecznego brakuje jedynie kilku lat (*Angehörige rentennaher Jahrgänge*). Traktat Zjednoczeniowy przewidywał również likwidację dodatkowych i szczególnych systemów zaopatrzenia NRD z dniem 1 lipca 1990 r., przesuwając termin, do którego miało nastąpić przeprowadzenie roszczeń i ekspektatyw z dodatkowych i szczególnych systemów zabezpieczenia społecznego do federalnego ubezpieczenia społecznego do 31 grudnia 1991 r. i zastrzegał możliwość weryfikacji, a nawet likwidacji nieusprawiedliwionych świadczeń i obniżenia zawyżonych świadczeń. Ponadto Traktat Zjednoczeniowy zawierał między innymi gwarancję określonej wysokości świadczeń (*Garantie eines bestimmten Zahlbetrags*, tzw. *Zahlbetragsgarantie*) dla osób, którym do nabycia prawa do emerytury brakowało kilku lat, oraz dla osób pobierających emerytury szacunkowe (*Angehörige rentennaher Jahrgänge, Bestandsrentner*). Roszczenia ze zlikwidowanych systemów zaopatrzeniowych NRD mogły podlegać dostosowaniu, polegającym na odmowie przyznania nieusprawiedliwionych świadczeń lub obniżeniu zawyżonych świadczeń, aby zniwelować uprzywilejowanie tych roszczeń i ekspektatyw w stosunku do porównywalnych roszczeń i ekspektatyw z innych publicznych systemów zaopatrzenia. Zgodnie z postanowieniami Traktatu Zjednoczeniowego w wypadku osób, które nabyły prawo do świadczeń zaopatrzeniowych 3 października 1990 r., wysokość świadczenia po dopasowaniu nie mogła być niższa od wysokości świadczenia, które należało wypłacić z ubezpieczenia społecznego i z systemu zaopatrzenia w lipcu 1990 r.; w wypadku osób, które nabyły prawo do świadczeń zaopatrzeniowych między 4 października 1990 r. i 30 czerwca 1995 r., wysokość świadczeń po dopasowaniu nie mogła być niższa niż wysokość świadczeń za lipiec 1990 r., gdyby wypadek uruchamiający wypłatę świadczeń ziścił się 1 lipca 1990 r. Traktat Zjednoczeniowy przewidywał możliwość obniżenia lub odmowy przyznania roszczeń i ekspektatyw ze zlikwidowanych systemów zaopatrzenia, jeśli uprawniony naruszył zasady humanitaryzmu lub praworządności lub dopuścił się ciężkiego nadużycia swojej pozycji na własną korzyść lub na niekorzyść innej osoby.

Zjednoczenie obu państw nastąpiło 3 października 1990 r. Mimo stosunkowo niskiej wysokości wypłacanych świadczeń, świadczenia emerytalne z dodatkowych i szczególnych systemów zabezpieczenia społecznego NRD zostały wyłączone spod dwukrotnej, piętnastoprocentowej waloryzacji świadczeń na podstawie rozporządzeń o dostosowaniu emerytur.

4.5.1.3. Ustawa o ujednoliceniu przepisów ustawowego ubezpieczenia emerytalnego i wypadkowego z 25 lipca 1991 r. (*Gesetz zur Herstellung der Rechtseinheit in der gesetzlichen Renten- und Unfallversicherung*; BGBl I s. 1606-1677; *Renten-Überleitungsgesetz*; dalej: *RÜG*) rozciągnęła obowiązywanie przepisów VI księgi kodeksu socjalnego RFN (*Sozialgesetzbuch VI*; dalej: *SGB VI*) na tereny byłej NRD.

4.5.1.4. Z kolei ustawa z 25 lipca 1991 r. o przeprowadzeniu roszczeń i ekspektatyw (*Gesetzes zur Überführung der Ansprüche und Anwartschaften aus Zusatz- und Sonderversorgungssystemen des Beitrittsgebietes*; BGBl I, s. 1606; *Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz*; dalej: *AAÜG*) w związku z przepisami *SGB VI* określiła szczegóły przeprowadzenia roszczeń i ekspektatyw wywiedzionych na podstawie przepisów systemu zaopatrzenia społecznego byłej NRD. *AAÜG* wprowadziła między innymi tzw. tymczasowe ograniczenie świadczeń wypłacanych w ramach szczególnego systemu

zaopatrzenia byłego Ministerstwa Bezpieczeństwa Państwa, w wysokości do 802 DM dla emerytur. Doszło tym samym do kolejnego, tymczasowego ograniczenia wysokości wypłacanych świadczeń, do czasu gdy rewaloryzowane świadczenia emerytalne na podstawie § 307 b *SGB VI* przekroczą tę wartość. Nie istniała przy tym gwarancja określonej wysokości świadczeń dla niektórych ubezpieczonych (*garantierte Zahlbetrag*), pojawiło się natomiast górne ograniczenie świadczeń (*Höchstbetrag*). Ponadto zgodnie z § 7 ust. 1 *AAÜG*, wynagrodzenie za pracę pobierane w okresie przynależności do systemu zaopatrzeniowego byłego Ministerstwa Bezpieczeństwa Państwa miało być uwzględniane na potrzeby wyliczenia wysokości świadczeń emerytalnych jedynie do wysokości określonej w załączniku szóstym do ustawy (maksimum 70% każdorazowego przeciętnego wynagrodzenia w byłej NRD).

4.5.1.5. FSK orzekł, że § 7 ust. 1 zdanie 1 *AAÜG* w zw. z załącznikiem nr 6 (ograniczenie górnej wysokości rocznych dochodów – wynagrodzenia, stanowiącego podstawę do obliczenia świadczenia emerytalnego) jest niezgodny z zasadą równości wobec prawa (art. 3 ust. 1 Ustawy Zasadniczej) i zasadą ochrony własności (art. 14 Ustawy Zasadniczej); § 10 ust. 2 zdanie 1 nr 1 *AAÜG* (ograniczenie górnej wysokości świadczenia do 802 DM) jest niezgodny z zasadą ochrony własności (art. 14 Ustawy Zasadniczej); ryczałtowe ograniczenie świadczeń na podstawie utrzymanej w mocy ustawy o uchyleniu systemu zaopatrzenia emerytalnego byłego Ministerstwa Bezpieczeństwa Państwa/Ministerstwa Bezpieczeństwa Narodowego jest zgodne z Ustawą Zasadniczą.

Uzasadniając rozstrzygnięcie, FSK stwierdził, że dyskryminacja byłych funkcjonariuszy Ministerstwa Bezpieczeństwa Państwa/Urzędu Bezpieczeństwa Narodowego polega na wyjątkowo niekorzystnym zaliczeniu wynagrodzenia za pracę. Prowadzi to do stanu, w którym w korzystniejszej pozycji znajdują się osoby objęte obowiązkowym ubezpieczeniem społecznym, osiągające przed przyznaniem prawa do świadczeń zaopatrzeniowych wynagrodzenie niższe niż przeciętne. Efekt ten wzmacnia wyłączenie przepisów *SGB VI* o minimalnej wysokości świadczeń przy niskim wynagrodzeniu za pracę. To nierówne traktowanie nie znajduje wystarczającego uzasadnienia prawnego. Cel ograniczenia wysokości świadczeń jest uzasadniony. Krąg osób objętych przepisem jest określony bez naruszenia art. 3 ust. 1 Ustawy Zasadniczej. Jednak w zakresie, w jakim ustawodawca ogranicza wynagrodzenie za pracę na potrzeby wyliczenia świadczeń emerytalnych do poziomu poniżej każdorazowego przeciętnego wynagrodzenia na terytorium byłej NRD, przepis ten narusza art. 3 ust. 1 Ustawy Zasadniczej.

Celem regulacji miało być zniwelowanie przywilejów osób objętych szczególnym systemem zaopatrzenia w stosunku do osób objętych pozostałymi systemami zaopatrzenia społecznego. Cel regulacji nie uzasadnia tak daleko idącego ograniczenia. Wartość świadczeń emerytalnych ustalonych na podstawie zaskarżonego przepisu jest tak niska, że nie dają się one porównać z wartością świadczeń wypłacanych osobom wykonującym w przeszłości różnorakie zawody i piastującym różnorakie stanowiska, chyba że ustawodawca uznał, że osoby pracujące w Ministerstwie Bezpieczeństwa miały kwalifikacje znacznie poniżej przeciętnych (o czym nie ma mowy w procesie ustawodawczym).

FSK zauważył, że wynagrodzenia funkcjonariuszy Ministerstwa Bezpieczeństwa Państwowego/Urzędu Bezpieczeństwa Narodowego znacznie przewyższały średnie wynagrodzenia obywateli NRD. Ponadto funkcjonariusze otrzymywali różnego rodzaju dodatki, sytuujące ich korzystniej niż pozostałe grupy społeczne NRD. System nadmiernie wysokich dochodów funkcjonariuszy, choć formalnie nieróżniący się od innych systemów obowiązujących w NRD, był w konsekwencji systemem przywilejów. Wysokość dochodów przekładała się na wysokość świadczeń z systemu zabezpieczenia społecznego. Ustawodawca mógł zatem ustanowić regulację, zgodnie z którą zakres i wartość uwzględnianych dochodów

do wymiaru świadczeń z systemu zabezpieczenia społecznego dla funkcjonariuszy będzie niższa niż innych ubezpieczonych w NRD. Niemniej ustawodawca przekroczył konstytucyjne granice swobody, ograniczając podstawę wyliczenia świadczenia dla funkcjonariuszy poniżej średniej dochodów w NRD.

Paragraf 7 ust. 1 zdanie 1 *AAÜG* narusza również art. 14 Ustawy Zasadniczej. Nabyte w NRD roszczenia i ekspektatywy z dodatkowych i szczególnych systemów zaopatrzenia objęte są konstytucyjną ochroną prawa własności. Wynika z tego, że po przeprowadzeniu roszczeń i ekspektatyw do ustawowego ubezpieczenia emerytalnego musi pozostać resztkowa świadczenia, która pełni rolę gwarancji uniezależnienia od pomocy materialnej po odprowadzaniu składek przez cały okres ubezpieczenia. Ograniczenie świadczeń emerytalnych poniżej tej granicy stanowi nieproporcjonalne ograniczenie prawa własności. Zaskarżony przepis nie gwarantował osobom nim objętym takiego zaopatrzenia na starość, które zapewniałyby niezależność od pomocy materialnej. Osoby te były zatem odesłane do korzystania z innych świadczeń socjalnych. Z konstytucyjnego punktu widzenia, prawy cel, jakim jest nieuwzględnienie zawyżonych świadczeń w ustawowym ubezpieczeniu emerytalnym, może zostać zrealizowany przez obniżenie wypłacanych świadczeń, jednakże do wysokości przeciętnego wynagrodzenia na terytorium byłej NRD. Świadczenie wypłacone w takiej wysokości czyni uprawnionego niezależnym od innych świadczeń socjalnych.

Paragraf 10 ust. 2 zdanie 1 nr 1 *AAÜG* narusza prawo objęte konstytucyjną gwarancją prawa własności. Od 1 sierpnia 1991 r. świadczenia funkcjonariuszy zostały bowiem obniżone do miesięcznej wysokości 802 DM, a tym samym ich wysokość została ograniczona w stosunku do zagwarantowanej w Traktacie Zjednoczeniowym wysokości świadczenia o 188 DM, to jest 19%. To restrykcyjne rozwiązanie ma istotne znaczenie, gdyż wysokość świadczenia ma także niekorzystny wpływ na świadczenia socjalne. Ponadto odczuwalne ograniczenie wysokości świadczenia jest już uregulowane w § 7 *AAÜG*. Kontrolowana norma wzmacnia to ograniczenie. Dotkliwość kontrolowanej regulacji nie zmienia włączenie funkcjonariuszy do ogólnego systemu ubezpieczenia z dynamicznie ukształtowanym świadczeniem, które ulega corocznie ponownemu przeliczeniu i w konsekwencji następuje wzrost jego wysokości. Pomimo to, w okresie dostosowawczym zastosowanie kontrolowanej normy wpływa w istotny sposób na ekonomiczny wymiar życia świadczeniobiorcy – byłego funkcjonariusza. Już świadczenia funkcjonariuszy ograniczone na podstawie prawa NRD do 990 marek w okresie dostosowawczym traciły swoją siłę nabywczą. O ile w 1990 r. świadczenie wynosiło dwukrotność minimalnej emerytury, o tyle w styczniu 1993 r. sytuowało się poniżej średniej wysokości emerytury, a w 1994 r. stanowiło już tylko 75% takiej emerytury. Poprzez dodatkowe obniżenie maksymalnej wysokości świadczenia emerytalnego nastąpiło dalsze odczuwalne ograniczenie zabezpieczenia społecznego ze względu na wiek. Na skutek tego funkcjonariusze musieli skorzystać z pomocy socjalnej.

Cel kontrolowanej normy nie spełnia wymagań stawianych przez art. 14 ust. 2 Ustawy Zasadniczej. Wskazana przez ustawodawcę funkcja kontrolowanej normy polegała na uprzedzającym zmniejszeniu wysokości świadczenia, przed przeliczeniem ich wysokości z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z § 7 *AAÜG*. Wprowadzenie kontrolowanej normy było, zdaniem ustawodawcy, konieczne, gdyż utrzymanie świadczeń na poprzednim, ograniczonym już przez prawo NRD poziomie, prowadziło do niesprawiedliwego i nieakceptowanego rezultatu. Należy podkreślić, że choć ograniczenie wysokości świadczenia na podstawie *Aufhebungsgesetz* doprowadziło do niekorzystnych zmian z punktu widzenia funkcjonariuszy, to nie doprowadziło do sprowadzenia ich świadczeń do poziomu pomocy socjalnej. Natomiast ponowne ograniczenie świadczenia, do poziomu 802 DM, mogło doprowadzić do uzależnienia funkcjonariuszy od pomocy socjalnej, co stanowi nieproporcjonalne pogorszenie sytuacji dotkniętych ograniczeniem. Utrzymanie w mocy ograniczenia wysokości świadczenia do 990 DM nie prowadzi z drugiej strony do

uprzywilejowania funkcjonariuszy, pomimo że do 1993 r. kwota ta przewyższała średnie świadczenie emerytalne z obszaru byłej NRD, daleko jednak mu do osiągnięcia wysokości maksymalnej emerytury z tego obszaru.

Paragraf 2 ustawy o uchyleniu systemu zaopatrzenia emerytalnego byłego Ministerstwa Bezpieczeństwa Państwa/Ministerstwa Bezpieczeństwa Narodowego jest zgodny z Ustawą Zasadniczą. Wydane na jego podstawie decyzje i orzeczenia nie naruszają zasady ochrony własności (art. 14 Ustawy Zasadniczej), nie naruszają też zasady równości wobec prawa (art. 3 ust. 1 Ustawy Zasadniczej).

W okresie dostosowawczym sytuacja prawna funkcjonariuszy została ukształtowana mniej korzystnie niż sytuacja innych ubezpieczonych z obszaru byłej NRD. Emerytury funkcjonariuszy zostały bowiem wyłączone z dopasowania świadczeń emerytalnych innych ubezpieczonych z obszaru byłej NRD zarówno w lipcu 1990 r. (rozstrzygnięcie ustawodawcy NRD), jak i styczniu oraz lipcu 1991 r. (rozstrzygnięcie prawodawcy RFN), polegające na podwyższeniu wysokości świadczeń. Sytuacja prawna funkcjonariuszy została uregulowana także mniej korzystnie w stosunku do emerytów należących do innych specjalnych systemów emerytalnych lub dodatkowych systemów NRD.

4.5.1.6. Zróżnicowanie sytuacji prawnej funkcjonariuszy jest jednak, zdaniem FSK, uzasadnione. O mniej korzystnym ukształtowaniu sytuacji prawnej funkcjonariuszy, także wobec innych uczestników specjalnych systemów zabezpieczenia społecznego, rozstrzygnął ustawodawca NRD jeszcze w 1990 r. Znaczne ograniczenie wysokości świadczeń emerytalnych miało na celu zniwelowanie strukturalnie nadmiernie wysokich wynagrodzeń funkcjonariuszy. Natomiast w stosunku do pozostałych uczestników specjalnych systemów zabezpieczenia społecznego lub dodatkowych systemów ograniczenie było względniejsze, gdyż wysokość zarobków uczestników tych systemów nie była tak rażąco wysoka, lecz tylko nieznacznie przekraczała standardowe wynagrodzenia. Ograniczenia świadczeń miały na celu wyrównanie wysokości do poziomu przeciętnego. Pozostałym ubezpieczonym świadczenia emerytalne wypłacane były bez zmian. Ustawodawca RFN miał prawo przejąć tak ukształtowany mechanizm, bez naruszenia zasady równości. Wyłączenie świadczeń emerytalnych funkcjonariuszy z podwyżek świadczeń w 1991 r. było uzasadnione. Prowadziło bowiem jedynie do ich zrównania, ponieważ przed podwyżkami z 1991 r. świadczenia funkcjonariuszy przekraczały średnie świadczenie z ogólnego systemu (zob. wyrok z 28 kwietnia 1999 r. o sygn. 1 BvL 11/94, 1 BvL 33/95, 1 BvR 1560/97; zob. także wyrok z 28 kwietnia 1999 r. o sygn. 1 BvL 22/95, 1 BvL 34/95).

4.5.2. Regulacja czeska

W Republice Czeskiej – zgodnie z art. 224 § 4 ustawy nr 361/2003 o warunkach służby funkcjonariuszy Korpusu Bezpieczeństwa Narodowego – *Sbor národní bezpečnosti*; dalej: SNB): „Do okresów wysługi emerytalnej nie wlicza się następujących okresów służby funkcjonariuszy SNB: a) służby w StB w jednostce kontrwywiadu lub wywiadu lub pełnienia funkcji oficera śledczego albo naczelnika wydziału lub wyższej jednostki organizacyjnej; b) służby w kontrwywiadzie wojskowym; c) służby w wywiadzie, chyba że była to służba w wydziale zabezpieczenia technicznego; d) służby w departamencie (wydziale) polityczno-wychowawczym Federalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych; Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Republiki Czeskiej lub Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Republiki Słowackiej, o ile praca tam polegała na bezpośredniej działalności polityczno-wychowawczej; pełnieniu funkcji zastępcy szefa (dowódcy) pracy polityczno-wychowawczej; f) służby w Korpusie Penitencjarnym w charakterze zastępcy szefa departamentu lub wydziału pracy polityczno-wychowawczej oraz g) żołnierza Czechosłowackiej Armii Ludowej z Głównego Zarządu Politycznego Czechosłowackiej Armii Ludowej, który prowadził bezpośrednią

działalność polityczno-wychowawczą bądź który pełnił funkcję zastępcy szefa pracy polityczno-wychowawczej lub propagandy”. Emerytowani funkcjonariusze SNB otrzymują, podobnie jak inni emerytowani funkcjonariusze publiczni, wyższe uposażenie emerytalne (art. 157 i n. ustawy nr 155/1993 o ubezpieczeniu emerytalnym (Na podstawie informacji dyrektora czeskiego Urzędu Badania Zbrodni Reżimów Totalitarnych z 10 września 2009 r., Č.j.: UST – 282/2009).

4.5.3. Regulacja słowacka

Według informacji słowackiego szefa Kolegium Dyrektorów Instytutu Pamięci Narodowej z 19 sierpnia 2009 r. (Č.sp. DR/2009/01139) funkcjonariusze byłych organów bezpieczeństwa otrzymują emerytury według przepisów ustawy nr 328/2002 o zabezpieczeniu społecznym policjantów i żołnierzy według lat wysługi. W roku 2005 Minister Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny zainicjował prace nad obniżeniem wysokości uposażeń emerytalnych funkcjonariuszy byłych organów bezpieczeństwa. Prace te nie zostały zakończone.

4.5.4. Regulacja rumuńska

Według informacji prezesa Instytutu Badania Zbrodni Komunistycznych w Rumunii z 5 sierpnia 2009 r. (nr 1385) w 2008 r. został przygotowany projekt ustawy o emeryturach funkcjonariuszy reżimu komunistycznego biorących udział w represjach o podłożu politycznym. W drugiej połowie 2009 r. projekt ustawy został skierowany przez rząd do parlamentu. Projekt rządowy zakłada zmniejszenie emerytur takim funkcjonariuszom i tajnym współpracownikom *Securitate* do poziomu emerytury najniższej.

4.5.5. Regulacja bułgarska

Według informacji przewodniczącego Komitetu do Spraw Ujawnienia Współpracy Obywateli Bułgarii z Bezpieczeństwem Państwowym oraz ze Służbami Wywiadu Bułgarskiej Armii Ludowej z 29 lipca 2009 r. (Izh Nr KI-P-09-19667), funkcjonariusze byłych organów bezpieczeństwa otrzymują emerytury według przepisów Kodeksu zabezpieczenia społecznego i nie toczy się obecnie żadna dyskusja publiczna na temat obniżenia im uposażeń emerytalnych.

4.5.6. Regulacja estońska

Według informacji Zarządu Estońskiego Instytutu Pamięci Historycznej z 30 października 2009 r., zgodnie z umową z 26 lipca 1994 r. między rządami Estonii i Federacji Rosyjskiej o gwarancjach socjalnych dla emerytów Sił Zbrojnych Federacji Rosyjskiej mieszkających stale na terytorium Republiki Estońskiej, Ministerstwo Obrony Federacji Rosyjskiej płaci emerytury m.in. funkcjonariuszom byłego KGB. Emeryci ci mogą wybrać emeryturę estońską. Są one jednak znacznie niższe niż rosyjskie, dlatego wybór emerytury estońskiej przez funkcjonariuszy byłego KGB należy do rzadkości.

4.5.7. Regulacja łotewska

Według informacji przewodniczącego Komisji Historyków Łotwy przy Kancelarii Prezydenta Łotwy z 12 października 2009 r., zgodnie z ustawą z 13 listopada 1995 r. o emeryturach państwowych okresu służby w KGB ZSRR nie wlicza się, od 1 stycznia 1996 r., do wysługi lat przy obliczaniu świadczenia emerytalnego.

4.6. Z uzyskanych informacji wynika, że w państwach naszego regionu Europy przyjmowane są różne regulacje prawne w odniesieniu do świadczeń emerytalnych byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa komunistycznego. Z upływem czasu przybywa regulacji ograniczających przywileje emerytalne tych funkcjonariuszy. Są państwa,

w których emerytury te podlegają poważnym ograniczeniom (Czechy, Estonia, Łotwa, Niemcy) w odniesieniu do wszystkich funkcjonariuszy (Estonia, Łotwa, Niemcy) lub wskazanych przez ustawodawcę grup (Czechy). Przyjęte rozwiązania ustawowe zmierzają do redukcji wysokości emerytur do średniej krajowej z uwzględnieniem indywidualnych karier zawodowych (Czechy) lub ustalenia jednakowej emerytury na poziomie zbliżonym do ustawowego minimum w powszechnym systemie emerytalnym (Niemcy). W tym ostatnim przypadku regulacje te skorygował niemiecki Federalny Sąd Konstytucyjny, co doprowadziło w rezultacie do indywidualnego naliczania emerytur byłym funkcjonariuszom STASI oraz zbliżyło je do średniej krajowej dla nowych landów. W Estonii emerytury byłym funkcjonariuszom KGB wypłaca inne państwo; są one znacznie wyższe niż emerytury krajowe dla takich funkcjonariuszy. W niektórych państwach regionu trwa proces legislacyjny w celu redukcji emerytur funkcjonariuszy byłych organów bezpieczeństwa państwa (Rumunia) lub prace legislacyjne zostały zawieszone (Słowacja) czy kwestia ta nie była rozważana (Bułgaria).

4.7. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

W wyroku z 27 lipca 2004 r. w sprawie Sidabras i Džiautas przeciwko Litwie (skargi nr 55480/00 i 59330/00) dotyczącej dostępu do służby publicznej oraz do swobody działalności gospodarczej byłych funkcjonariuszy tajnej policji politycznej Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: ETPCz) stwierdził, że:

„Trybunał musi uwzględnić – w związku z doświadczeniami Litwy pod rządami sowieckimi (...), że działalność KGB wymierzona była w zasady gwarantowane przez Konstytucję Litwy oraz przez Konwencję. (...) Trybunał stwierdza w tym kontekście, że systemy podobne do badanej ustawy z 1999 r. – ograniczające szanse zatrudnienia byłych funkcjonariuszy bezpieczeństwa lub aktywnych kolaborantów *ancien régime* – ustanowione są w kilku Państwach-Stronach, które z powodzeniem poradziły sobie z rządami totalitarnymi.

W świetle tych ustaleń Trybunał przyjmuje, że ograniczenia nałożone w ustawie na szanse zatrudnienia się przez skarżących (w służbie publicznej), i co za tym idzie, różne ich traktowanie, znajduje uzasadnienie w celach ochrony bezpieczeństwa narodowego, porządku publicznego, rozwoju gospodarczego Litwy oraz praw i wolności innych osób” (§§ 55-56).

Podobnie Trybunał ten orzekł wyroku z 7 kwietnia 2009 r. w sprawie Žičkus przeciwko Litwie (skarga nr 26652/02, §§ 28-30). Ponadto ETPCz zauważył, że „choć upływ czasu od początku transformacji nie jest decydujący przy ocenie proporcjonalności zastosowanych środków, to może być brany pod uwagę” (§ 33). Pogląd ten ETPCz sformułował w kontekście dostępu tajnych współpracowników KGB do wykonywania zawodu adwokata i innych tego typu zawodów w sektorze prywatnym.

Europejska Komisja Praw Człowieka orzekała trzykrotnie, a ETPCz nieraz orzekał w sprawach skarg byłych polskich funkcjonariuszy „aparatu bezpieczeństwa publicznego lub informacji wojskowej” z lat 1944-1956 na art. 21 ust. 2 pkt 4a i art. 26 ustawy o kombatanach). Przepisy te pozbawiły ich tzw. dodatku kombatanckiego. W decyzji z 16 kwietnia 1998 r. Europejska Komisja Praw Człowieka uznała skargę na niezgodność tego przepisu z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. oraz sporządzonego w Strasburgu dnia 16 września 1963 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175; dalej: Protokół nr 1 do Konwencji) za oczywiście niedopuszczalną w sprawie Styk przeciwko Polsce (skarga nr 28356/95). Komisja uznała, że:

„W rozpatrywanej sprawie skarżący utracił roszczenie tylko do świadczeń z tytułu zabezpieczenia społecznego dla kombatanów, jednakże (...) zachował prawo do zabezpieczenia społecznego w ramach powszechnego systemu ubezpieczeń. A zatem

skarżący utracił specjalny, uprzywilejowany status, jednakże jego zasadnicze prawo do zabezpieczenia społecznego pozostało nienaruszone. Komisja stwierdza, że ustawa lutowa [styczniowa] z 1991 r. o kombatantach i osobach represjonowanych była częściowo zamierzona jako potępienie roli politycznej komunistycznych służb bezpieczeństwa we wprowadzeniu reżimu komunistycznego i represji wobec opozycji politycznej. Ta legislacja oparta była o uznanie, iż członkowie tych służb – których funkcją było zwalczanie organizacji politycznych i zbrojnych walczących o niepodległość Polski w latach 1940. i 1950. – nie zasługują na specjalne przywileje, które dała im ustawa kombatancka z 1982 r. Komisja stwierdza, że takie założenie polityczne (ustawodawcy z 1991 r.), nawet jeżeli stosowanie tego prawa oznacza obniżenie świadczeń z tytułu zabezpieczenia społecznego, nie dotyczy prawa do własności, wynikającego z systemu zabezpieczenia społecznego, w sposób sprzeczny z art. 1 protokołu nr 1. (...) Z tej racji skarga jest oczywiście bezzasadna”.

W dwu kolejnych sprawach, rozpoznanych na podstawie przedmiotowo tożsamych skarg, Europejska Komisja Praw Człowieka wydała takie same decyzje (z 1 lipca 1998 r. w sprawie Szumilas przeciwko Polsce, skarga nr 35187/97 oraz z 9 września 1998 r. w sprawie Bieńkowski przeciwko Polsce, skarga nr 33889/96). W tej ostatniej sprawie Komisja zdefiniowała „aparatus bezpieczeństwa państwa” w Polsce lat 1944-1990 jako:

„organy państwowe składające się zarówno ze specjalnych jednostek wojskowych, jak i policji politycznej wzorowane na NKWD i KGB, utworzone 21 lipca 1944 r. w celu zwalczania, tłumienia i eliminowania grup opozycji politycznej, w tym powojennego ruchu oporu przeciwko komunizmowi. Organy te miały również kompetencję do prowadzenia śledztw w sprawach kryminalnych na podstawie zasad procedury karnej. Organy te nosiły, w zależności od okoliczności politycznych, różne nazwy (...)”.

Podobnie ETPCz uznał za niedopuszczalną skargę, tożsamą z przedstawianymi powyżej trzema skargami (postanowienie z 15 czerwca 1999 r. w sprawie Domalewski przeciwko Polsce, skarga nr 34610/97). Skarżący podnosił m.in. sprzeczność powołanych wyżej przepisów ustawy kombatanckiej z art. 14 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja).

ETPCz stwierdził, odwołując się do wyroku z 16 września 1996 r. w sprawie Gaygusuz przeciwko Austrii (*Reports* 1996-IV, s. 1141, § 36), że „odmienne traktowanie jest dyskryminujące jeżeli nie ma usprawiedliwienia obiektywnego i racjonalnego, to znaczy gdy nie zmierza ono do osiągnięcia «słusznego celu» bądź jeżeli brak jest «racjonalnej proporcji między użytymi środkami a celem, jaki chce się osiągnąć». W tym względzie państwo dysponuje ponadto pewnym marginesem swobody w ocenie czy i do jakiego stopnia różnice w podobnych skądinąd sytuacjach zasługują na zróżnicowane traktowanie. W rozpatrywanej sprawie Trybunał zauważa, że (...) skarżący utracił specjalny i uprzywilejowany «status kombatanta» uprawniający go do dodatkowych świadczeń emerytalnych (...) których pozostali emeryci są pozbawieni. Skarżący utrzymał jednak na podstawie powszechnego systemu emerytalnego wszystkie prawa przypisane do jego zwykłej emerytury. A zatem jego prawa pieniężne do otrzymywania stosownej emerytury pozostały takie same. (...)

Skarżący w ten sam sposób i na takich samych warunkach, jak wszystkie inne osoby które uprzednio pracowały lub służyły w byłych komunistycznych organach służb bezpieczeństwa publicznego zostały wyłączone z grupy uprzywilejowanych «kombatantów» z racji roli politycznej granej przez te organy w celu zachowania rządów totalitarnych oraz zwalczania i eliminowania opozycji politycznej wobec reżimu.

Trybunał podkreśla ponadto, że uregulowania polskie w stosunku do takich osób były w pierwszym rzędzie nacełowane na to, aby ci, którzy służyli w organach powszechnie uważanych za represyjną maszynę i którzy byli dotąd wynagradzani specjalnie honorowym statusem czyniliby zadość założeniom ustawy. Środki użyte zatem przez władze polskie miały

obiektywne i racjonalne uzasadnienie w polskich doświadczeniach historycznych w okresie komunizmu i realizują usprawiedliwiony cel jakim była nowa regulacja funkcjonowania systemu szczególnych przywilejów” (§§ 75-76).

W wyroku z 28 kwietnia 2009 r. w sprawie Rasmussen przeciwko Polsce (skarga nr 38886/05), ETPCz uznał, że pozbawienie w wyniku prawomocnego orzeczenia o tzw. kłamstwie lustracyjnym skarżącej statusu sędziego w stanie spoczynku i związanego z tym uprzywilejowanego uposażenia emerytalnego nie stanowiło ingerencji w jej prawo do ochrony własności określone w art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji. Stwierdzając podobieństwo rozstrzyganej sprawy do spraw ze skarg przeciwko Polsce z lat 1995-1997 osób, które na podstawie ustawy pozbawione zostały statusu kombatantra utraciły związane z tym uprawnienia do świadczeń społecznych z powodu współpracy z komunistycznymi służbami bezpieczeństwa, ETPCz stwierdził, że art. 1 protokołu nr 1 do Konwencji

„nie może być interpretowany jako dający tytuł do emerytury określonej wysokości. Trybunał zauważa, że skarżący (w sprawach ustawy kombatanckiej) zachowali prawo do zwykłej emerytury według powszechnego systemu emerytalnego. (...) Trybunał stwierdza, że (podobnie jak skarżący wcześniej ustawę kombatancką), skarżąca utraciła status sędziego w stanie spoczynku i związane z tym specjalne świadczenie emerytalne i że było to rezultatem złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego. Sposób ingerencji w uprawnienia emerytalne skarżącej nie jest jednak sprzeczny z prawami własnościowymi skarżącej chronionymi przez art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji” (§ 75).

5. Wojskowa Rada jako instytucja publiczna

5.1. Wojskowa Rada powstała i działała jako instytucja pozaprawna. Ani Konstytucja PRL z 1952 r. (Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36, ze zm.; dalej: Konstytucja PRL), ani żaden akt prawny podkonstytucyjny nie przewidywały istnienia Wojskowej Rady, a tym bardziej jakichkolwiek jej kompetencji. Z niekwestionowanych ustaleń historyków wynika, że:

„Zgodnie z autoprezentacją, zawartą w ogłoszonej 13 grudnia *Proklamacji* WRON, Rada została powołana w nocy z 12 na 13 grudnia. Nie napisano jednak, kto ją powołał. Zachowana w archiwach i niepublikowana wówczas *Uchwała o utworzeniu Rady* datowana jest na 12 grudnia i zawiera stwierdzenie, iż WRON powstała w wyniku decyzji «zespołu oficerów Ludowego Wojska Polskiego», którzy pod przewodnictwem gen. Jaruzelskiego zebrałi się «z inicjatywy Rady Wojskowej Ministerstwa Obrony Narodowej». (...)»

Najważniejszy, zarówno jeśli chodzi o czas i tryb powstania, jak i całą działalność WRON, jest problem prawomocności tego ciała. Jak wynika z zachowanych protokołów, sprawozdań i całej dokumentacji Rady – a także, oczywiście, z komunikatów prasowych o jej pracach i o podjętych decyzjach – uzurpowała sobie ona władzę, przekazywała polecenia administracji państwowej i wydawała rozkazy siłom zbrojnym, nie mając do tego podstaw prawnych. W żadnym akcie stanowiącym formalną podstawę do wprowadzenia i funkcjonowania stanu wojennego Rada nie jest wymieniana. Mało tego: nawet *post factum* nie ubiegała się o formalną «legalizację» przez Sejm czy Radę Państwa w formie dekretu, ustawy czy choćby uchwały. Nie powinno więc być sporu o to, iż była instytucją działającą poza porządkiem prawnym. A raczej ponad nim” (A. Paczkowski, *Wojna polsko-jaruzelska*, Warszawa 2007, s. 44-46).

Historycy państwa i prawa, przedstawiając wprowadzenie w nocy z 12 na 13 grudnia 1981 r. stanu wojennego na wniosek ówczesnego premiera, zauważają: „Dosyć powszechnie sytuację tę określano jako swoisty zamach stanu lub przewrót wojskowy” (A. Lityński, M. Kallas, *Historia ustroju i prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2001, s. 185; zob. także dokument: „Posiedzenie Biura Politycznego KC PZPR, 10 grudnia 1981 r., [w:] *Przed i po 13*

grudnia. Państwa bloku wschodniego wobec kryzysu w PRL 1980-1982, (wybór i oprac.) Ł. Kamiński, t. 2, Warszawa 2007, s. 694-700).

Jak wynika z ustaleń sejmowej Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej, celami strategicznymi Wojskowej Rady było według ówczesnych ocen m.in.:

„umocnienie socjalistycznego państwa, odbudowa jego międzynarodowego autorytetu, konsolidowanie i wychowanie społeczeństwa w duchu budowy ustroju socjalistycznego, przywrócenie więzi władzy z ludźmi pracy, umacnianie gospodarki narodowej przez wdrożenie reformy gospodarczej, pogłębienie treści i form współpracy z krajami RWPG oraz przerwanie imperialistycznej blokady ekonomicznej, wypracowanie i wdrożenie nowych zasad polityki kadrowej”. Przytoczony w sprawozdaniu Komisji fragment wewnętrznego opracowania zbiorowego pt. „Ludowe Wojsko Polskie w okresie zagrożenia socjalistycznego państwa i stanu wojennego” (*O stanie wojennym w Sejmowej Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej, Sprawozdanie Komisji i wnioski mniejszości wraz z ekspertyzami i opiniami historyków*, Warszawa 1997, s. 210).

W przyjętym 28 maja 1996 r. sprawozdaniu, sejmowa Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej uznała, że Wojskowa Rada „nie powstała w drodze przepisu prawnego, ustanowionego przez powołane do tego organy, i w wyniku odpowiedniej procedury prawnej, ale zgodnie z treścią Proklamacji Wojskowej Rady Ocalenia Narodowego – w «nocy z dnia 12 na 13 grudnia 1981 r. ukonstytuowała się»” (*tamże*, s. 208). Rada Wojskowa „miała prawo”, według Komisji, wyrażać opinie wobec organów państwowych (*tamże*, s. 209). Komisja stwierdziła, że działania Wojskowej Rady „nie były sprzeczne z obowiązującym wówczas porządkiem prawnym”, o czym ma świadczyć m.in. to, że „W uchwale Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 25 stycznia 1982 r. Sejm wyraził «poparcie dla stanowiska przedstawionego przez przewodniczącego WRON, prezesa Rady Ministrów, generała Wojciecha Jaruzelskiego»” (*tamże*, s. 212-213). W opinii mniejszości Komisji, Wojskowa Rada „nie miała umocowania w obowiązującym prawie. Mimo to, jak wynika z protokołów posiedzeń WRON (mat. arch. sygn. 257a), a nawet z publikowanych ówczesnie jej proklamacji, oświadczeń i komunikatów – sprawowała ona ogólny nadzór nad wykonywaniem stanu wojennego oraz wydawała dyspozycje i zalecenia organom państwowym, w tym siłom zbrojnym” (*tamże*, s. 254).

5.2. Grupa generałów i wyższych oficerów Ludowego Wojska Polskiego ukonstytuowała się zatem bez jakiegokolwiek podstawy prawnej, proklamując się przed wprowadzeniem stanu wojennego jako Wojskowa Rada Ocalenia Narodowego w bliżej nieokreślonym momencie w grudniu 1981 r. Była to więc instytucja władzy niekonstytucyjna i nielegalna. Nie wiadomo też bliżej, czy składała się od razu z 22 członków – 17 generałów i 5 pułkowników, czy też najpierw zawiązała się w węższym gronie, które obejmowało wówczas tylko generałów, jednocześnie członków rządu ponoszących odpowiedzialność z tego tytułu za przestrzeganie postanowień Konstytucji PRL. A byli to ówczesi: prezes Rady Ministrów i jednocześnie minister obrony narodowej, minister spraw wewnętrznych oraz szef Urzędu Rady Ministrów. Jako członkowie rządu mieli oni szczególny obowiązek poszanowania postanowień Konstytucji PRL. Ta ostatnia kwestia ma znaczenie dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy.

Notoryjnie znany jest fakt, że naczelnym celem wprowadzenia stanu wojennego w Polsce było zniszczenie Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” (dalej: Solidarność). Solidarność grupowała ok. 10 milionów pracowników. Około milion z nich było jednocześnie członkami Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej. Razem z członkami rodzin Solidarność stanowiła zatem istotną większość obywateli Polski. Solidarność była pokojowym ruchem społecznym, który dążył do instytucjonalnego zagwarantowania poszanowania przez państwo praw podstawowych określonych w

Powszechnej deklaracji praw człowieka ONZ z 1948 r., tzw. trzecim koszyku Dokumentu Końcowego Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie z 1975 r., Międzynarodowym pakcie praw osobistych i politycznych, otwartym do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167; dalej: Pakt praw osobistych i politycznych ONZ) oraz, co tu szczególnie istotne, Konstytucji PRL.

Solidarność akceptowała dwa pryncypia ówczesnego ustroju: państwową/społeczną własność w przemyśle, finansach oraz w dużej mierze taką własność w usługach i rolnictwie (art. 5 pkt 4 Konstytucji PRL) oraz w dającej się przewidzieć przyszłości Polską Zjednoczoną Partię Robotniczą jako „przewodnią siłę polityczną społeczeństwa w budowie socjalizmu” (art. 3 ust. 1 Konstytucji PRL). Solidarność została zarejestrowana 24 października 1980 r. na podstawie obowiązującego wówczas prawa prawomocnym orzeczeniem Sądu Wojewódzkiego w Warszawie (zob. na ten temat: J. Kuisz, *Charakter prawny porozumień sierpniowych 1980-1981*, Warszawa 2009, s. 163-195). W grudniu 1981 r. ani wcześniej nie toczyło się choćby jedno śledztwo wszczęte na podstawie kodeksu postępowania karnego o to, że Solidarność lub jakaś grupa jej działaczy planuje obalić przemocą ówczesny ustrój polityczno-prawny. W takim stanie rzeczy Solidarność miała prawo oczekiwać, że nie będzie niepokojona przez żadne operacje tajnej policji politycznej i że jako największa ówczesna organizacja w Polsce, organizacja 10 milionów pracowników, będzie traktowana przez rząd co najmniej neutralnie. Do takiej postawy obligowały premiera i pozostałych ministrów ówczesnego rządu następujące postanowienia Konstytucji PRL:

– „W Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej władza należy do ludu pracującego miast i wsi” (art. 1 ust. 2);

– „Polska Rzeczpospolita Ludowa w swej polityce: 1) kieruje się interesami Narodu Polskiego, jego suwerenności, niepodległości i bezpieczeństwa, wolą pokoju i współpracy między narodami” (art. 6 pkt 1);

– „Ścisłe przestrzeganie praw Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej jest podstawowym obowiązkiem każdego organu państwa (...)” (art. 8 ust. 2);

– „Polska Rzeczpospolita Ludowa, utrwalając i pomnażając zdobycze ludu pracującego, umacnia i rozszerza prawa i wolności obywateli” (art. 67 ust. 1);

– „Polska Rzeczpospolita Ludowa zapewnia obywatelom wolność słowa, druku, zgromadzeń i wieców, pochodów i manifestacji” (art. 83 ust. 1);

– „(...) związki zawodowe, (...) skupiają obywateli dla czynnego udziału w życiu politycznym, społecznym, gospodarczym i kulturalnym” (art. 84 ust. 2).

Zamiast tego powstała w bliżej nieokreślonym czasie, ale na pewno przed przyjęciem dekretu z dnia 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym (Dz. U. Nr 29, poz. 154, ze zm.), Wojskowa Rada, która bądź nie dokumentowała swojej działalności, bądź dokumenty te zostały z jej polecenia zniszczone.

Wojskowa Rada składała się z zawodowych wojskowych, a jej twórcy mieli dominującą pozycję w składzie ówczesnych władz państwa i partii komunistycznej, zagrożonych postępującym w sposób pokojowy procesem upodmiotowienia się społeczeństwa. Większość pozostałych członków Wojskowej Rady pełniło funkcje dowódców rodzajów wojsk lub okręgów wojskowych. W paru przypadkach członkami Wojskowej Rady zostali oficerowie, których cechy miały osłabić negatywny odbiór społeczny jej nielegalnej władzy.

5.3. Członkowie Wojskowej Rady nie wybrali posłuszeństwa przytoczonym wyżej przepisom Konstytucji PRL oraz nakazowi wynikającemu z art. 2 ustawy z dnia 21 maja 1963 r. o dyscyplinie wojskowej oraz o odpowiedzialności żołnierzy za przewinienia dyscyplinarne i za naruszenia honoru i godności żołnierza (Dz. U. z 1977 r. Nr 23, poz. 101), który stanowił, że „Żołnierz jako obywatel Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej powinien wzorowo przestrzegać przepisów prawa (...)”.

Wojskowa Rada skutecznie zapobiegła na przeszło 8 lat swobodnemu wyrażeniu woli przez obywateli Polski w wolnych wyborach – akcie założycielskim rządów prawa, podstawowych praw człowieka w każdym państwie. W tym sensie, wobec pokojowego charakteru Solidarności grupującej 10 milionów pracowników, w tym miliona członków partii komunistycznej, Wojskowa Rada dokonała aktu szczególnie skrajnego bezprawia, gwałcącego nie tylko jedno z podstawowych praw politycznych człowieka, jakim jest prawo do wolnych wyborów, ale – w konsekwencji – pozostałe podstawowe prawa i wolności. Do przestrzegania tych praw i wolności władze PRL zobowiązały się, ratyfikując w 1977 r. Międzynarodowy pakt praw osobistych i politycznych ONZ.

5.4. Dzięki zwierzchniemu nadzorowi Wojskowej Rady nad wprowadzeniem stanu wojennego i administrowaniem w nim reżim komunistyczny w Polsce „raz zdobytą” dla niego w latach 1944-1945 przez państwo radzieckie władzę utrzymał po 13 grudnia 1981 r. jeszcze ponad 8 lat. Tracił ją w kolejnych latach stopniowo wobec postępującej dezorganizacji gospodarki planowej oraz postępującej od stanu wojennego odmowy legitymizacji ze strony społeczeństwa, wysokiej emigracji młodych wykształconych obywateli oraz postępującej demoralizacji społecznej. Podobne procesy erozji oraz agonii reżimu komunistycznego wystąpiły zresztą w okresie poprzedzającym jesień ludów 1989 r. we wszystkich innych krajach satelickich Związku Radzieckiego, jak i w samym imperium (zob. J. Gajdar, *Anomalie wzrostu gospodarczego*, Warszawa 1999, s. 93-112; A. Burakowski, P. Ukielski, *Wprowadzenie*, [w:] A. Burakowski, A. Gubrynowicz, P. Dukieliski, 1989 – *Jesień Narodów*, Warszawa 2009, s. 19-38; V. Sebestyen, *Rewolucja 1989. Jak doszło do upadku komunizmu*, Wrocław 2009, s. 123-424). Nieuniknioną alternatywą dla tych reżimów były istniejące w świecie, zwanym wolnym, demokracja polityczna, poszanowanie praw człowieka, rządy prawa oraz gospodarka rynkowa.

5.5. Wojskowa Rada w Polsce miała cechy znanej w literaturze przedmiotu junty wojskowej (por. S.P. Huntington, *Trzecia fala demokratyzacji*, Warszawa 1995, s. 118, 120.; M. Gulczyński, *Panorama systemów politycznych świata*, Warszawa 2004, s. 323-374). Junta wojskowa to samozwańcza grupa oficerów, która przejmuje władzę dyktatorską w państwie. Jej pojawienie się i działanie stanowi formę przewrotu, może być konstytucyjnym zamachem stanu. W zależności od konkretnej sytuacji, dana rada wojskowa może mieć na celu: 1) utrzymanie, wobec żądań opozycji demokratycznej, władzy słabnącej dyktatury, w ramach której istotną rolę gra często kilku najwyższych dowódców sił zbrojnych; 2) obalenie władzy mającej mandat demokratyczny i wprowadzenie dyktatury; 3) obalenie dyktatury; 4) zapobieżenie przewrotowi konstytucyjnemu przez partię zmierzającą do ustanowienia dyktatury; 5) odzyskanie suwerenności od obcego państwa. W ostatnich trzech przypadkach celem wojskowego zamachu stanu jest bezzwłoczne przekazanie władzy państwowej cywilnym organom władzy wyłonionym w wyniku wolnych wyborów. Celem Wojskowej Rady w Polsce było utrzymanie, wobec żądań opozycji demokratycznej, władzy słabnącej dyktatury.

Nie ulega wątpliwości, że każdy z członków Wojskowej Rady wiedział, iż jest ona instytucją niemającą żadnego umocowania w obowiązującej Konstytucji PRL i obowiązującym ustawodawstwie, a w konsekwencji zdawał sobie sprawę, iż biorąc udział w jej posiedzeniach i podejmowaniu decyzji, sprawuje pozakonstytucyjny zwierzchni nadzór nad działaniami ówczesnych konstytucyjnych organów państwa.

Nie jest zadaniem Trybunału Konstytucyjnego szczegółowe badanie ścieżek karier wojskowych, które doprowadziły każdego z jej dwudziestu dwu członków do roli twórcy Wojskowej Rady bądź jej członka. Nie ulega jednak wątpliwości zarówno z ówczesnej, jak i współczesnej perspektywy, że każdy z nich dawał pełne gwarancje nie tylko lojalności wobec

zasad i wartości niesuwerennego państwa komunistycznego, jakim była wtedy Polska, ale również gotowości do czynnej obrony takiego właśnie państwa przed aspiracjami wolnościowymi i cywilizacyjnymi własnego społeczeństwa. Należy jednak zauważyć, że takie kariery i postawy charakteryzowały większość ówczesnej wyższej kadry dowódczej Sił Zbrojnych PRL. Należy jednocześnie także odnotować, że niektórzy spośród członków Wojskowej Rady, najstarsi wiekiem, brali udział w wojnie z III Rzeszą Niemiecką, co zauważył i uwzględnił ustawodawca w kwestionowanej ustawie – zachowując dotychczasowy, uprzywilejowany miernik zaliczenia każdego rozpoczętego miesiąca „pełnienia służby na froncie w czasie wojny lub w strefie działań wojennych” jako zwiększającego o 0,5% podstawy wymiaru emerytury (art. 15 ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych).

5.6. W czasie rozprawy przed Trybunałem 13 stycznia 2010 r. pełnomocnik wnioskodawcy określił Wojskową Radę jako ciało konsultatywne/konsultacyjne. Trudno podzielić tę opinię, sugerującą marginalny charakter Wojskowej Rady. Konieczne jest odwołanie się do „Proklamacji Wojskowej Rady Ocalenia Narodowego” ogłoszonej 13 grudnia 1981 r. w specjalnym wydaniu „Trybuny Ludu” oraz do wygłoszonego wczesnym rankiem tego dnia radiowo-telewizyjnego przemówienia jej twórcy, w którym szereg razy odwołał się on do postanowień „ukonstytuowanej” Rady.

Z dokumentów tych wynika, że Wojskowa Rada już u zarania swojej działalności w nocy z 12 na 13 grudnia 1981 r.: wobec, jej zdaniem, nieskutecznych wysiłków Sejmu PRL, rządu i organów administracji państwowej: 1) przyjęła na siebie zadanie ochrony porządku prawnego w państwie, stworzenia gwarancji wykonawczych dla przywrócenia ładu i dyscypliny oraz uratowania państwa przed rozpadem; 2) określiła szczegółowo normy publicznego porządku na okres trwania stanu wojennego; 3) ostrzegła, aby nikt nie liczył na jej słabość lub wahanie; 4) poleciła zapobiegawcze internowanie grupy osób, zagrażających bezpieczeństwu państwa, oraz grupy osób, na których ciążyła osobista odpowiedzialność za doprowadzenie w latach siedemdziesiątych do głębokiego kryzysu państwa; 5) zobowiązała się do konsekwentnego oczyszczenia polskiego życia ze zła i do zapewnienia warunków dla bezwzględnej zaostrożności walki z przestępczością oraz nadużyciami władzy. W konsekwencji, według „Proklamacji”: „Zadaniem rady będzie zniweczenie zamachu na państwo, stabilizowanie sytuacji, zapewnienie i egzekwowanie, w ramach prawa, sprawnego działania organów administracji oraz jednostek gospodarczych”. Nie sposób było lekceważyć w tym czasie informacji o takich podjętych decyzjach oraz takim publicznie proklamowanym programie działania. Nie była to opinia wyrażona przez Wojskową Radę, nie wiadomo bliżej komu i nie wiadomo po co. Wojskowa Rada nie była zatem ciałem konsultatywnym/konsultacyjnym. Była instytucją podejmującą strategiczne decyzje o losach obywateli Polski bez pytania ich o zdanie w wolnych wyborach w okresie od dnia swojego ukonstytuowania się aż do końca stanu wojennego.

5.7. Mając na względzie treść wniosku, Trybunał Konstytucyjny uznaje, że w rozpatrywanej sprawie istotne znaczenie ma odpowiedź na pytanie, czy ustawodawca miał prawo obniżyć emeryturę członkom Wojskowej Rady i, jeżeli tak, to w jakim stopniu mógł tego dokonać. Szczegółowo rozważając tę kwestię poniżej, w tym miejscu Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na treść uchwały Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 15 grudnia 1995 r. w sprawie uczczenia ofiar stanu wojennego (M. P. Nr 67, poz. 753):

„Sejm Rzeczypospolitej Polskiej składa hołd ofiarom stanu wojennego uznając, że Ci wszyscy, którzy sprzeciwili się zamachowi na wolność, dobrze zasłużyli się Ojczyźnie.

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej jednocześnie potępia sprawców stanu wojennego i wyraża nadzieję, że ich nielegalne działania zostaną sprawiedliwie osądzone”.

W świetle tych ustaleń Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że generałowie i pułkownicy Sił Zbrojnych PRL, którzy utworzyli Wojskową Radę lub weszli następnie w jej skład w grudniu 1981 r. i brali udział w jej działaniach różnią się istotnie, ze względu na tę cechę, od pozostałych żołnierzy zawodowych Sił Zbrojnych PRL.

Podsumowując, w grudniu 1981 r. istniał związek między dotychczasową karierą zawodową i pozycją w Siłach Zbrojnych PRL a członkostwem w nielegalnej Wojskowej Radzie. Ustawodawca mógł zatem podjąć decyzję o wprowadzeniu ustawą z 23 stycznia 2009 r. art. 15b do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych. Ustawodawca, przyjmując kwestionowany przepis, działał w ramach przysługującej mu swobody. Przyjęte rozwiązanie wobec uprawnień emerytalnych członków Wojskowej Rady jest w istocie podobne do unormowania w powołanej już wyżej ustawie z 24 stycznia 1991 r. o kombatantach, które pozbawiło przywilejów kombatanckich żołnierzy biorących udział w walkach „o utrwalenie władzy ludowej” także wówczas, gdy wcześniej mieli zasługi kombatanckie w czasie walk z okupantami. Ustawodawca w ten sposób wyciąga wniosek z negatywnej oceny choćby okresowego zaangażowania się w instytucjonalne podtrzymywanie władzy reżimu komunistycznego.

6. Organy bezpieczeństwa reżimu komunistycznego

6.1. Istota reżimu komunistycznego. Istotę tego reżimu wyznaczały następujące cechy: 1) monopolistyczna władza partii komunistycznej w każdej dziedzinie życia publicznego łącznie z politycznym podporządkowaniem organów władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowej; 2) nacjonalizacja bez odszkodowania całej własności prywatnej bądź co najmniej całej wielkiej i średniej własności w rolnictwie, przemyśle i finansach; 3) zastąpienie wolnego rynku przez centralne planowanie wszystkich dziedzin życia gospodarczego; 4) uzależnienie gospodarcze obywateli od państwa, 5) rygorystycznie egzekwowany zakaz istnienia partii politycznych innych niż komunistyczna lub ewentualne dopuszczenie ugrupowań mających stanowić tzw. transmisję polityczną reżimu do określonych środowisk; 6) brak wolności słowa oraz innych podstawowych praw i wolności; 7) brak, w razie konfliktu z reżimem, środków prawnych dochodzenia swoich praw i wolności osobistych i politycznych.

6.2. Zadania organów bezpieczeństwa Polski Ludowej. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że na straży panowania komunizmu w Polsce w latach 1944-1989, na straży tego, że rzeczywistością nie były w Polsce wolność i demokracja, wolny rynek i nasza przynależność do świata Zachodu, czego bezpośrednim skutkiem była degradacja cywilizacyjna kraju, objawiająca się m.in. głębokim rozkładem gospodarki i finansów – stały organy bezpieczeństwa Polski Ludowej i ich funkcjonariusze.

System ten opierał się na rozbudowanym organizacyjnie oraz liczbowo aparacie tajnych policji politycznych. Głównym celem tego aparatu było utrzymywanie i podtrzymywanie reżimu komunistycznego. Dla realizacji tego celu funkcjonariusze organów bezpieczeństwa Polski Ludowej stosowali w pierwszym okresie terror, a rutynowo poniżanie, inwigilowanie niewinnych osób, fabrykowanie dowodów; łamali podstawowe prawa i wolności człowieka. Metody działania, ich skala i natężenie zmieniały się w czasie, ale ich istota była ta sama – podtrzymanie reżimu prawno-politycznego wrogo prawom człowieka. W nagrodę, rządząca partia komunistyczna gwarantowała tym funkcjonariuszom praktyczną bezkarność za nadużycia władzy, szybsze niż w innych służbach mundurowych awanse, wysokie uposażenie za służbę, liczne dodatkowe przywileje gospodarcze i socjalne oraz wysokie świadczenia emerytalne.

6.3. Trybunał nie ocenia indywidualnych motywacji dobrowolnego przecież wybierania służby przez dziesiątki tysięcy osób, głównie młodych mężczyzn, w organach bezpieczeństwa Polski Ludowej. Jest prawdopodobne, że motywacje czysto zawodowe (służba w tajnej policji) nie różnią się od tych, jakie występują obecnie. Istotną różnicę czyni przedmiot wyboru. W żadnym przypadku wybór służby w tajnej policji politycznej państwa komunistycznego nie zasługuje na aprobatę, niezależnie od komórki organizacyjnej i stanowiska służbowego funkcjonariusza. Trybunał podziela pogląd ustawodawcy, że jedynie podjęcie odważnej próby udzielenia przez funkcjonariusza pomocy ofierze represji politycznych zasługuje na aprobatę. Ta pozytywna ocena znalazła swój wyraz w art. 13a ust. 4 pkt 3, dodanym do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy przez ustawę z 23 stycznia 2009 r.

U schyłku PRL we wszystkich jej organach bezpieczeństwa służyło w sumie około 30 tys. funkcjonariuszy. Obecnie jest ich w sumie około 10 tys. To nie jest tylko zwykłe 3 razy mniej. Organy bezpieczeństwa Polski Ludowej miały służyć ochronie aspiracji politycznych, społecznych i gospodarczych Polaków stanowiły wysoce wyspecjalizowaną sieć instytucji zwalczających te aspiracje. „Produktem”, jaki pozostał po tych organach bezpieczeństwa, jest ponad 86 km bieżących akt wytworzonych przez te organy, z których tylko 850 m bieżących, mając znaczenie dla bezpieczeństwa narodowego współcześnie, znajduje się w zbiorze zastrzeżonym IPN. Musimy też pamiętać, że bliżej nieznana, ale bez wątpienia znaczna część dokumentów wytworzonych przez te organy była intensywnie niszczona w drugiej połowie 1989 r.

6.4. Kwestia postępowania kwalifikacyjnego wobec funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa w 1990 r. Jakkolwiek przedmiotem rozpatrywanej sprawy nie jest kontrola konstytucyjności przepisów ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz. U. Nr 30, poz. 180, ze zm.; dalej: ustawa o UOP), to na marginesie należy zauważyć, że w wyniku przemian demokratycznych w Polsce Służba Bezpieczeństwa (dalej: SB) uległa – właśnie ze względu na swoją istotę – rozwiązaniu. Suwerenne już państwo polskie potrzebowało nowych służb, które zapewniałyby mu bezpieczeństwo, a jednocześnie działały zgodnie ze standardami demokratycznego państwa prawnego. Z dwóch możliwych opcji: 1) budowy takich służb od podstaw, wyłącznie uwzględniając osoby niesłużące w SB, z perspektywą długiego okresu ich przygotowywania do pełnienia zadań albo 2) szybkiego powołania nowej policji ochrony państwa z koniecznym wówczas dominującym liczbowo udziałem byłych funkcjonariuszy rozwiązywanej SB, ustawodawca wybrał opcję drugą. Oznaczało to, że byli funkcjonariusze SB mogli być przyjmowani do służby w Urzędzie Ochrony Państwa (dalej: UOP).

6.4.1. Celem postępowania kwalifikacyjnego nie było wystawianie świadectw moralności funkcjonariuszom poszczególnych departamentów SB. Nie była to w żaden sposób ponowna weryfikacja funkcjonariuszy SB pozostających w służbie w dniu rozwiązania tej formacji (to jest 10 maja 1990 r. – art. 131 ust. 1 w związku z art. 137 ustawy o UOP) lub milicjantów, którzy do 31 lipca 1989 r. byli funkcjonariuszami SB (art. 131 ust. 2 ustawy o UOP).

Z chwilą utworzenia UOP, SB została rozwiązana (art. 129 ust. 1 ustawy o UOP). Dokumenty, mienie oraz etaty pozostające dotychczas w dyspozycji SB Minister Spraw Wewnętrznych miał obowiązek przekazania UOP i innym nowo utworzonym organom centralnym, zgodnie z ich kompetencjami (art. 129 ust. 2 ustawy o UOP). W wyniku uchwalenia ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. nr 74 poz. 676, ze zm.; dalej: ustawa o ABW/AW) funkcjonariusze UOP zostawali z mocy prawa funkcjonariuszami ABW (funkcjonariusze Zarządu Wywiadu

UOP – funkcjonariuszami AW). Natomiast funkcjonariusze SB nie stawali się z mocy prawa funkcjonariuszami UOP. Nie było w ustawie o UOP żadnego postanowienia o ciągłości instytucjonalnej między SB a UOP, co było w pełni świadomą decyzją ustawodawcy (por. w tym względzie art. 224-226 ustawy o ABW/AW o zachowaniu ciągłości instytucjonalnej z UOP). Minister Spraw Wewnętrznych miał za zadanie zorganizować Urząd Ochrony Państwa w ciągu 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy o UOP (art. 130) i z tego zadania się wywiązał.

Funkcjonariusze powołani do nowej służby – UOP – zarówno ci, którzy przyszli tam z zewnątrz (najczęściej byli to wcześniej działacze opozycji demokratycznej), jak i ci, którzy dotychczas służyli w SB, zachowali swoje dotychczasowe uprawnienia emerytalne wynikające z ciągłości pracy albo służby. Dotychczasowi emeryci SB lub ci funkcjonariusze rozwiązanego SB, którzy nie poddali się postępowaniu kwalifikacyjnemu do UOP bądź zostali w tym postępowaniu ocenieni negatywnie – utrzymali swoje emerytury lub nabywali je na dotychczasowych warunkach (art. 133-134 ustawy o UOP).

6.5. Postępowanie kwalifikacyjne byłych funkcjonariuszy SB w 1990 r. Treść decyzji o sposobie i terminie formowania cywilnej policji bezpieczeństwa suwerennej już Polski przesądziła o tym, że podstawę kadry UOP stanowili byli funkcjonariusze rozwiązanego SB.

Art. 132 ust. 1 ustawy o UOP upoważnił Radę Ministrów do ustalenia, w drodze rozporządzenia, trybu i warunków przyjmowania kandydatów do służby w UOP. Ponadto Rada Ministrów, w terminie 10 dni od dnia wejścia w życie ustawy o UOP, miała ustalić tryb i warunki przyjmowania byłych funkcjonariuszy SB do służby w UOP i w innych jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych (art. 132 ust. 2 ustawy o UOP).

Postępowanie kwalifikacyjne przy formowaniu UOP regulowały dwa akty prawne: rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1990 r. w sprawie trybu i warunków przyjmowania kandydatów do służby w Urzędzie Ochrony Państwa (Dz. U. Nr 47, poz. 278; dalej: rozporządzenie z 1990 r.) oraz uchwała nr 69 Rady Ministrów z dnia 21 maja 1990 r. w sprawie trybu i warunków przyjmowania byłych funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa do służby w Urzędzie Ochrony Państwa i w innych jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych oraz zatrudniania ich w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych (M. P. Nr 20, poz. 159; dalej: uchwała nr 69). Ten pierwszy akt regulował postępowanie kwalifikacyjne wobec kandydatów „cywilnych” do UOP, innych niż byli funkcjonariusze rozwiązanego SB. Paragraf 3 rozporządzenia z 1990 r., w związku z potrzebą szybkiego sformowania UOP, dopuszczał uproszczenie procedury dokładnego sprawdzania każdego kandydata – wynika z niego, że „w szczególnie uzasadnionych wypadkach” szef UOP mógł „skrócić postępowanie kwalifikacyjne przez odstępianie od czynności” 1) polegających na rozmowie wstępnej z kandydatem pozwalającej na poznanie jego cech osobowych i predyspozycji do służby oraz motywacji podjęcia służby oraz 2) przeprowadzeniu wywiadów środowiskowych o kandydacie oraz w miarę możliwości, uzyskaniu opinii polecających (§ 2 ust. 1 pkt. 2 i 4 rozporządzenia z 1990 r.). Ten drugi akt (uchwała nr 69) regulował postępowanie kwalifikacyjne wobec kandydujących do UOP byłych funkcjonariuszy rozwiązanego SB.

Do przeprowadzenia „postępowań kwalifikacyjnych” funkcjonariuszy likwidowanej SB Rada Ministrów powołała uchwałą nr 69 Komisję Kwalifikacyjną do Spraw Kadr Centralnych i wojewódzkie komisje kwalifikacyjne. Zadaniem tych komisji było „przeprowadzenie postępowania kwalifikacyjnego oraz formułowanie opinii w sprawie kandydatów (...) ubiegających się o przyjęcie do służby w Urzędzie Ochrony Państwa, Policji lub innej jednostce organizacyjnej podległej Ministrowi Spraw Wewnętrznych albo o zatrudnienie w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych”, na podstawie wniosku kandydata,

dotychczasowych dokumentów osobowych i dotyczących przebiegu służby oraz innych przedstawionych jej dokumentów (§ 5-6). Komisje mogły również przeprowadzić z kandydatem rozmowę uzupełniającą z własnej inicjatywy lub na wniosek kandydata (§ 7 ust. 1). Wojewódzkie komisje kwalifikacyjne wydawały pozytywną opinię o kandydacie w razie stwierdzenia, że odpowiada on wymogom przewidzianym dla funkcjonariusza danej służby lub pracownika Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, określonym w ustawie, oraz przekonania się, że ma on kwalifikacje moralne do pełnienia służby, zwłaszcza że:

- 1) w toku dotychczasowej służby nie dopuścił się naruszenia prawa,
- 2) wykonywał swoje obowiązki służbowe w sposób nie naruszający praw i godności innych osób,
- 3) nie wykorzystywał stanowiska służbowego do celów pozasłużbowych (§ 8 ust. 1).

Spośród byłych funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa komisje pozytywnie zaopiniowały 10349 osób, natomiast negatywnie – 3595. Uzyskanie pozytywnej opinii nie gwarantowało jednak zatrudnienia, gdyż reorganizacja Ministerstwa, a przede wszystkim wykluczenie zadań charakterystycznych dla tajnej policji politycznej, skutkowałą pięciokrotną redukcją etatów, z około 25 tys. stanowisk w byłej SB do około 5 tys. w nowo powołanym UOP. Jakkolwiek postępowanie kwalifikacyjne byłych funkcjonariuszy SB nie było postępowaniem sądowym, a jedynie postępowaniem o charakterze administracyjnym, którego celem było stworzenie nowej, odpolitycznionej policji bezpieczeństwa państwa prawnego, uchwała nr 69 gwarantowała funkcjonariuszom SB negatywnie ocenionym prawo odwołania się do Centralnej Komisji Kwalifikacyjnej (§ 5). Takiej możliwości nie mieli kandydaci „cywilni” do służby w UOP. Trybunał zauważa na marginesie, że także obecnie – postępowanie w sprawie przyjęcia kandydata do służby w ABW albo AW jest jednoinstancyjne i nie stwarza żadnej możliwości zaskarżenia do sądu odmowy przyjęcia do tych służb (art. 46 ustawy o ABW/AW).

W postępowaniu kwalifikacyjnym w 1990 r. generalnie ulgowo zostali potraktowani kandydaci z rozwiązanego SB z Departamentu I (wywiad) oraz Departamentu II (kontrwywiad), zaś generalnie negatywnie – kandydaci z Departamentu IV (inwigilacja kościołów i związków wyznaniowych). Postępowaniu kwalifikacyjnemu nie mogły poddać się w zasadzie osoby mające więcej niż 55 lat życia. Sama praca komisji kwalifikacyjnych, które na całą operację miały mniej niż trzy miesiące, była przeprowadzona szybko. Zbadanie jednego wniosku funkcjonariusza SB o przyjęcie do służby w UOP zajmowało czasem kilkanaście minut. O tym ostatnim świadczy choćby przykład przeprowadzenia postępowania kwalifikacyjnego przez komisję wojewódzką w Opolu: w ciągu 3 dni zakwalifikowała pozytywnie 101 spośród 255 byłych funkcjonariuszy SB, którzy złożyli wnioski. O tym, że pomyłki w ocenie kandydatów przez komisje kwalifikacyjne zdarzały się, świadczy to, że oddziałowe Komisje Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu do tej pory w ośmiu sprawach skierowały akt oskarżenia przeciwko funkcjonariuszom byłej SB pozytywnie zweryfikowanym w 1990 r., a w kolejnych czterech toczy się śledztwo przeciwko takim funkcjonariuszom. Z pisma Prezesa IPN wynika ponadto, że dane te „nie są pełne, gdyż w części prowadzonych postępowań kwalifikacyjnych fakt pozytywnej weryfikacji funkcjonariuszy w 1990 r. nie był dokumentowany z uwagi na brak znaczenia dowodowego dla prowadzonych śledztw” (pismo Prezesa IPN z 30 lipca 2009 r., sygn. SP-0241-14(16)08).

W tym kontekście nie można traktować decyzji komisji kwalifikacyjnych o tym, że był funkcjonariusz może być „przydatny” w nowej służbie, jak państwowego świadectwa moralności za okres służby w SB, ani tym bardziej nie można traktować tych opinii jako równoznacznych z orzeczeniem sądowym o niewinności.

Trybunał zauważa nadto, że inaczej niż milicjanci czy strażacy, wśród których w latach 1980-1981 powstał ruch sprzyjający dążeniu do demokratycznych reform, funkcjonariusze

organów bezpieczeństwa Polski Ludowej byli zasadnie wówczas postrzegani jako środowisko jednolicie wrogie rządowi prawa i demokracji w Polsce. W tym także sensie różnią się oni istotnie od funkcjonariuszy pozostałych tzw. służb mundurowych z okresu sprzed 1990 r., np. Milicji Obywatelskiej (zob. W. J. Mikusiński, *Milicjant w opozycji*, Karta 2002, nr 35, s. 81-117) czy Państwowej Straży Pożarnej. Byli funkcjonariusze organów bezpieczeństwa Polski Ludowej ani razu, po roku 1990, nie wydali oświadczenia, indywidualnie czy choćby w najmniejszej grupie, odnoszącego się, jeżeli nie jednoznacznie krytycznie, to choćby dystansująco wobec instytucji, w której służyli.

6.6. Konkludując, UOP nie stanowił w żadnej mierze tak prawnej, jak i ideowej kontynuacji SB. Pełne zerwanie tej więzi w momencie rozwiązania SB znalazło ostateczny wyraz w przepisach ustawy o IPN, w których ustawodawca zdecydował o przekazaniu do archiwum IPN dokumentów, zbiorów danych, rejestrów i kartotek wytworzonych oraz zgromadzonych przez organy bezpieczeństwa Polski Ludowej (art. 25 ust. 1).

Trybunał stwierdza, że ustawodawca miał wynikające z wartości konstytucyjnych prawo do negatywnej oceny organów bezpieczeństwa Polski Ludowej. Pozwalało to ustawodawcy na przyjęcie regulacji, której celem byłoby zniwelowanie niesłusznie nabytych przywilejów funkcjonariuszy tych organów objętych szczególnym systemem zaopatrzenia emerytalnego w stosunku do innych osób objętych tym systemem.

7. Emerytura w systemie zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy służb mundurowych oraz powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych

Emerytura wojskowa/policyjna

7.1. Ustawodawca zdecydował, że żołnierzom zawodowym oraz funkcjonariuszom 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 zwolnionym ze służby przysługuje z budżetu państwa zaopatrzenie emerytalne na zbliżonych zasadach, określonych odpowiednio ustawą o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ustawą o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Elementem zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy jest emerytura wojskowa, a elementem zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych jest emerytura policyjna.

Ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy zastąpiła ustawę z dnia 31 stycznia 1959 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej oraz ich rodzin (Dz. U. z 1983 r. Nr 46, poz. 210, ze zm.). W tej ustawie emerytury funkcjonariuszy wysłużone w tajnej policji politycznej w latach 1944-1989 zostały zrównane „ze służbą w Policji, Urzędzie Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i w Służbie Więziennej” (art. 13 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy). Należy zauważyć, że ustawodawca w 1994 r. nie wymienił nazw organów bezpieczeństwa państwa, porządku i bezpieczeństwa publicznego Polski Ludowej. Uczynił to ustawodawca w kwestionowanej ustawie z 23 stycznia 2009 r., wskazując, że chodzi o „okresy służby w charakterze funkcjonariusza 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”. Ustawodawca zdecydował w 1994 r., że z emerytury policyjnej nie skorzysta ten byłby funkcjonariusz, który służąc „w latach 1944-1956 w charakterze funkcjonariusza organów bezpieczeństwa państwa, porządku i bezpieczeństwa publicznego, jeżeli przy wykonywaniu czynności służbowych funkcjonariusz popełnił przestępstwo przeciwko wymiarowi sprawiedliwości lub naruszające

dobra osobiste obywatela i za to został zwolniony dyscyplinarnie, umorzono wobec niego postępowanie karne ze względu na znikomy lub nieznaczny stopień społecznego niebezpieczeństwa czynu lub został skazany z winy umyślnej prawomocnym wyrokiem sądu” (art. 13 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy). Przepis ten miał być dowodem na to, że żaden funkcjonariusz organów bezpieczeństwa z lat 1944-1956, który dopuścił się czynów nazywanych wówczas „stosowaniem niedozwolonych metod w śledztwie”, nie skorzysta z uprzywilejowanego systemu zaopatrzenia emerytalnego. W tym kontekście Trybunał musi odnotować, że do czasu uchwalenia ustawy w 1994 r. żaden taki funkcjonariusz nie został skazany. Należy też zauważyć, że w postępowaniu legislacyjnym w 1994 r. w sprawie przyjęcia ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy posłowie i senatorowie opozycjni bezskutecznie wnosili o rozszerzenie zakresu czasowego art. 13 ust. 2 ustawy do końca 1989 r.

7.2. Dokonując w 1999 r. reformy ubezpieczeń społecznych, ustawodawca dążył do stworzenia jednolitego systemu emerytalno-rentowego obejmującego możliwie najszerszy krąg osób. Od 1 stycznia 1999 r. do 30 września 2003 r. prawo do tzw. emerytur z zaopatrzenia emerytalnego mieli żołnierze zawodowi i funkcjonariusze służb mundurowych, którzy wstąpili do służby przed 2 stycznia 1999 r. Osoby, które podjęły służbę po 1 stycznia 1999 r., korzystały ze świadczeń z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych. Ta sytuacja zmieniła się, gdyż od 1 października 2003 r., po wejściu w życie ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 166, poz. 1609, ze zm.), wszyscy żołnierze zawodowi i funkcjonariusze służb mundurowych, bez względu na to, kiedy rozpoczęli służbę, zostali objęci jednolitym systemem emerytalnym, tj. systemem zaopatrzeniowym uregulowanym w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

7.3. Żołnierzowi zawodowemu i funkcjonariuszowi służby mundurowej emerytura przysługuje po 15 latach tej służby. Warunkiem nabycia prawa do emerytury z systemu zaopatrzenia „mundurowego” jest zatem odpowiedni okres pełnienia służby, a nie osiągnięcie określonego wieku. Prawo do emerytury z systemu zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy zawodowych czy funkcjonariuszy służb mundurowych nie wiąże się z wymogiem opłacania składek przez zainteresowanego, ponieważ jest finansowane ze środków budżetowych.

Emerytowi uprawnionemu do emerytury z systemu zaopatrzenia „mundurowego” dolicza się też na jego wniosek do wysługi emerytalnej, następujące okresy przypadające po zwolnieniu ze służby: 1) zatrudnienia przed 1 stycznia 1999 r. w wymiarze czasu pracy nie niższym niż połowa pełnego wymiaru czasu pracy; 2) opłacania składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe po 31 grudnia 1998 r. lub okres nieopłacania składek z powodu przekroczenia w trakcie roku kalendarzowego kwoty rocznej podstawy wymiaru składek na te ubezpieczenia. Okresy te dolicza się do wysługi emerytalnej, jeżeli emerytura wynosi mniej niż 75% podstawy jej wymiaru oraz emeryt ukończył 55 lat życia – mężczyzna i 50 lat życia – kobieta albo stał się inwalidą. Wyżej wskazane okresy zatrudnienia dolicza się do wysługi emerytalnej po ich przeliczeniu na okres zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy. Za każdy rok okresów doliczanych do wysługi emerytalnej zwiększa się emeryturę o 1,3% podstawy jej wymiaru.

Podstawę wymiaru emerytury stanowi uposażenie należne żołnierzowi zawodowemu albo funkcjonariuszowi służby mundurowej na ostatnio zajmowanym stanowisku. Emerytura funkcjonariusza służby mundurowej, który pozostawał w służbie przed 2 stycznia 1999 r., wynosi 40% podstawy jej wymiaru za 15 lat służby i wzrasta o: 1) 2,6% podstawy wymiaru – za każdy dalszy rok tej służby; 2) 2,6% podstawy wymiaru – za każdy rok okresów

składkowych poprzedzających służbę, nie więcej jednak niż za trzy lata tych okresów; 3) 1,3% podstawy wymiaru – za każdy rok okresów składkowych ponad trzyletni okres składkowy, o których mowa w pkt 2; 4) 0,7% podstawy wymiaru – za każdy rok okresów nieskładkowych poprzedzających służbę. Emerytura ulega podwyższeniu również za szczególne okresy służby (np. służby pełnionej w charakterze nurków i pletwonurków, zwalczaniu fizycznym terroryzmu, w charakterze skoczków spadochronowych i saperów, na froncie w czasie wojny lub w strefie działań wojennych) oraz gdy inwalidztwo pozostaje w związku ze służbą. Kwota emerytury bez uwzględnienia wskazanych w ustawach dodatków, zasiłków i świadczeń pieniężnych nie może przekraczać 75% (80% – jeżeli emerytura została podwyższona o 15% podstawy wymiaru w przypadku emeryta, którego inwalidztwo pozostaje w związku ze służbą) podstawy wymiaru emerytury i nie może być niższa od kwoty najniższej emerytury. Emerytury żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy służb mundurowych oraz podstawy ich wymiaru podlegają waloryzacji na zasadach i w terminach przewidzianych w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227; dalej: ustawa o emeryturach i rentach z FUS).

Z pewnymi wyjątkami zasady te dotyczą również żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy służby mundurowej, którzy zostali przyjęci do służby po raz pierwszy po dniu 1 stycznia 1999 r.

System liczenia emerytury jest tu tak ustawiony, żeby w momencie przejścia na emeryturę emeryt wojskowy/policyjny uzyskał 75% uposażenia na ostatnio zajmowanym stanowisku. Wystarczy z reguły 25 lat służby, aby uzyskać taką maksymalną emeryturę. W rezultacie, mimo krótszego okresu wymaganego zatrudnienia, emeryci wojskowi oraz emeryci policyjni – korzystając z kilku naraz względniejszych zasad obliczenia wypłacanej emerytury – otrzymują istotnie wyższe emerytury niż emeryt w systemie powszechnym.

W takiej sytuacji istotnie różny – co w rozpatrywanej sprawie jest szczególnie ważne – ciężar gatunkowy mają ustawowe mierniki, jakie stosuje się przy obliczaniu wysokości emerytury w systemie powszechnym oraz w systemach mundurowych, w tym również te liczone za okresy nieskładkowe (0,7% podstawy wymiaru za każdy rok pracy/służby). Zwłaszcza jeżeli uwzględni się, że ustawodawca zachował prawo do: 1) najwyższego miernika za każdy rok okresów składkowych poprzedzających służbę, nie więcej jednak niż za trzy lata tych okresów – 2,6% podstawy wymiaru (art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy); 2) do miernika 1,3% podstawy wymiaru – za każdy rok okresów składkowych ponad trzyletni okres składkowy, o którym mowa w pkt 2 tego przepisu. Dodatkowo emeryturę podwyższa się: 3) o 2% lub o 1% za każdy rok służby pełnionej bezpośrednio w szczególnych warunkach określonych w pkt 1 oraz 2 art. 15 ust. 2 tej ustawy; 4) o 0,5% podstawy za każdy rok służby pełnionej w warunkach szczególnie zagrożających życiu i zdrowiu; 5) o 0,5% podstawy wymiaru za każdy rozpoczęty miesiąc pełnienia służby na froncie w czasie wojny oraz w strefie działań wojennych (art. 15 ust. 2 pkt 3 oraz ust. 3 i 3a tej ustawy). Emeryci wojskowi/policyjni mają również korzystniejsze – niż emeryci w systemie powszechnym – możliwości korzystania z dodatkowego przychodu z tytułu działalności podlegającej obowiązkowi ubezpieczenia społecznego (art. 40 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz art. 41 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy).

Emerytura w powszechnym systemie ubezpieczenia

7.4. Na podstawie ustawy o emeryturach i rentach z FUS emerytura w powszechnym systemie ubezpieczenia może być wymierzana w formule zdefiniowanego świadczenia – dla osób urodzonych przed 1 stycznia 1949 r. albo w formule zdefiniowanej składki – dla osób

urodzonych po 31 grudnia 1948 r. Ustawodawca przewidział, że osobom, które urodziły się po 31 grudnia 1948 r. a przed 1 stycznia 1969 r., przysługuje emerytura wymierzana w formule zdefiniowanego świadczenia, jeżeli spełniły warunki do nabycia emerytury według dotychczasowych zasad do 31 grudnia 2008 r., albo w formule zdefiniowanej składki, z tym że ubezpieczeni z tej grupy wiekowej mogli sami zdecydować, czy część ich składki będzie przekazywana do otwartych funduszy emerytalnych, czy cała składka pozostanie na ich indywidualnym koncie w ZUS.

Ubezpieczonym urodzonym przed 1 stycznia 1949 r. przysługuje emerytura, jeżeli spełnili łącznie następujące warunki: 1) osiągnęli wiek emerytalny wynoszący co najmniej 60 lat dla kobiet i co najmniej 65 lat dla mężczyzn; 2) mają okres składkowy i nieskładkowy wynoszący co najmniej 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn. Wysokość tej emerytury jest uzależniona od wysokości podstawy wymiaru, uwzględnionego okresu składkowego i nieskładkowego oraz kwoty bazowej, obowiązującej w dniu powstania prawa do emerytury. Podstawę wymiaru emerytury stanowi podstawa wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne lub na ubezpieczenie społeczne, według przepisów prawa polskiego, z okresu kolejnych 10 lat kalendarzowych, wybranych przez zainteresowanego z ostatnich 20 lat kalendarzowych poprzedzających bezpośrednio rok, w którym zgłoszono wniosek o emeryturę. Na wniosek ubezpieczonego podstawę wymiaru emerytury lub renty może stanowić przeciętna podstawa wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne lub ubezpieczenia emerytalne i rentowe w okresie 20 lat kalendarzowych przypadających przed rokiem zgłoszenia wniosku, wybranych z całego okresu podlegania ubezpieczeniu.

Kwota bazowa wynosi 100% przeciętnego wynagrodzenia pomniejszonego o potrącone od ubezpieczonych składki na ubezpieczenia społeczne, określone w o systemie ubezpieczeń społecznych, w poprzednim roku kalendarzowym. Kwota bazowa jest ustalana corocznie i obowiązuje od dnia 1 marca każdego roku kalendarzowego do końca lutego następnego roku kalendarzowego. Od 1 marca 2009 r. kwota bazowa wynosiła 2578,26 zł.

Emerytura w formule zdefiniowanego świadczenia wynosi: 1) 24% kwoty bazowej oraz 2) po 1,3% podstawy jej wymiaru za każdy rok okresów składkowych z uwzględnieniem pełnych miesięcy, 3) po 0,7% podstawy jej wymiaru za każdy rok okresów nieskładkowych z uwzględnieniem pełnych miesięcy.

Z kolei ubezpieczonym urodzonym po 31 grudnia 1948 r. przysługuje emerytura po osiągnięciu wieku emerytalnego, wynoszącego co najmniej 60 lat dla kobiet i co najmniej 65 lat dla mężczyzn. Staż ubezpieczeniowy nie jest warunkiem nabycia prawa do emerytury w formule zdefiniowanej składki, ale nieposiadanie go skutkuje brakiem gwarancji wypłaty emerytury w minimalnej wysokości. Wysokość emerytury wypłacanej przez ZUS osobom objętym nowym systemem będzie zależeć od kwoty wpłacanych składek, wskaźników waloryzacji w okresie przed nabyciem prawa do emerytury, wieku przejścia na emeryturę i wielkości kapitału początkowego.

Sposób liczenia emerytury w systemie powszechnym jest tak ustawiony, żeby w momencie przejścia na emeryturę ubezpieczony uzyskał średnio ok. 40% wynagrodzenia z „kolejnych 10 lat kalendarzowych, wybranych przez zainteresowanego z ostatnich 20 lat kalendarzowych poprzedzających bezpośrednio rok”, w którym zgłosił on wniosek o emeryturę lub rentę – uwzględniając wówczas okresy składkowe i nieskładkowe (art. 15 ustawy o emeryturach i rentach z FUS). Ponadto, co istotne, im dłużej ubezpieczony pracuje, tym wyższą otrzyma emeryturę. W praktyce oznacza to staż co najmniej 30 lat pracy, by uzyskać emeryturę w wysokości zbliżonej do połowy średniego wynagrodzenia z wybranych dziesięciu lat. Średnia płaca osób ubezpieczonych w systemie powszechnym jest niższa o połowę w porównaniu do funkcjonariuszy służb mundurowych i tym bardziej niższa niż płaca funkcjonariuszy służb specjalnych. Emeryt w systemie powszechnym otrzymuje zatem emeryturę w wysokości ok. 40% średnich wynagrodzeń z ostatnich najlepszych dziesięciu

kolejnych lat składkowych i nieskładkowych za dwa razy dłuższy staż pracy niż emeryt policyjny czy wojskowy, który w dodatku ma prawo do emerytury w takiej wysokości już po 15 latach służby. Osoba, której emeryturę reguluje ustawa o emeryturach i rentach z FUS, może po 15 latach pracy, aż do osiągnięcia 25 lat stażu pracy, starać się co najwyżej o zasiłek socjalny.

7.5. Uprzywilejowanie żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa w okresie Polski Ludowej przejawiało się również w tym, że korzystali ze stworzonego dla nich systemu opieki zdrowia, otrzymywali poza kolejnością mieszkania, kupowali towary deficytowe w wyznaczonych sklepach, spędzali wakacje w specjalnych ośrodkach wypoczynkowych itd. Wyższe wynagrodzenia i różne udogodnienia socjalne żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa w tym okresie w porównaniu z pozostałą częścią społeczeństwa polskiego decydowały o uprzywilejowanej pozycji wskazanej grupy podmiotów.

7.6. Wbrew twierdzeniom wnioskodawcy, system zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy zawodowych oraz system zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych stanowią szczególny rodzaj przywileju. Korzystniejsze zasady nabywania uprawnień emerytalnych oraz ustalania ich wymiaru w odniesieniu do żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy służb mundurowych są najczęściej uzasadniane szczególnymi warunkami pełnienia przez nich służby. Nie wynika z tego jednak obowiązek ustawodawcy – po wyważeniu konkurujących ze sobą wartości konstytucyjnych – do zapewnienia takiego samego świadczenia emerytalnego każdemu żołnierzowi zawodowemu czy funkcjonariuszowi bez względu na okoliczności charakteryzujące beneficjentów. Ustawodawca, działając w granicach swobody wyznaczonej mu Konstytucją, może dokonać określenia, w jakich sytuacjach i na jakich zasadach następuje obniżenie świadczeń emerytalnych przysługujących w tych systemach.

7.7. Podsumowując, w praktyce różnice między analizowanymi systemami emerytalnymi sprowadzają się do tego, że aby uzyskać emeryturę niższą średnio o 2/5 niż emeryt policyjny, osoba korzystająca z emerytury w systemie powszechnym musi w dodatku pracować na nią co najmniej pięć lat dłużej.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że warunki nabycia emerytury policyjnej oraz emerytury wojskowej i zasady ich ustalania są istotnie różne od warunków nabycia emerytury wypłacanej przez ZUS. Przy stwierdzonych różnicach trudno jest przyjmować racjonalnie, że ten sam przelicznik podstawy wymiaru emerytury – 0,7% za każdy rok służby albo pracy – ma tę samą wagę w obu tak odmiennych systemach emerytalnych. Dla emerytów mundurowych taki przelicznik waży wciąż więcej dla ostatecznie wyliczonej emerytury niż przelicznik 1,3% dla emeryta w powszechnym systemie emerytalnym. Przekonują o tym dane liczbowe z Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: ZER MSWiA) przytoczone przez Trybunał w pkt 8 tej części uzasadnienia.

Konkluzja ta znajduje również potwierdzenie w dotychczasowym, wskazanym niżej, orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Emerytury wojskowe oraz policyjne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

7.8. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zwracał uwagę na uprzywilejowanie funkcjonariuszy służb mundurowych, jeśli chodzi o warunki nabywania uprawnień emerytalno-rentowych i ich wysokość.

W orzeczeniu z 23 września 1997 r., sygn. K 25/96 (OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 36) Trybunał Konstytucyjny uznał, że

„odrębne, a zarazem korzystniejsze zasady nabywania uprawnień emerytalno-rentowych oraz ustalania ich rozmiaru w odniesieniu do służb mundurowych są najczęściej uzasadniane szczególnymi warunkami pełnienia służby. Istotnymi składnikami tej służby jest pełna dyspozycyjność i zależność od władzy służbowej, wykonywanie zadań w nielimitowanym czasie pracy i trudnych warunkach, związanych nierzadko z bezpośrednim narażeniem życia i zdrowia w czasie udziału w obronie kraju lub gwarantowania bezpieczeństwa obywateli, wysoka sprawność fizyczna i psychiczna wymagana w całym okresie jej pełnienia, niewielkie możliwości wykonywania dodatkowej pracy i posiadania innych źródeł utrzymania, ograniczone prawo udziału w życiu politycznym i zrzeszania się. Uprzywilejowane zasady przyznawania i wysokości świadczeń dla omawianej kategorii uprawnionych są także wyrazem szczególnego znaczenia przypisywanego przez państwo pełnionej przez nich służbie (...) oraz mogą być również dyktowane względami polityki kadrowej. Służba ta bowiem może się zakończyć w każdym czasie i nie zawsze z przyczyn leżących po stronie zainteresowanego funkcjonariusza”.

W tym samym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny podkreślił:

„aprobuując zatem co do zasady zróżnicowanie systemów ubezpieczenia społecznego należy jednak uznać, iż występujące z tego punktu widzenia odrębności nie powinny być nadmierne w tym znaczeniu, że pozbawione racjonalnego uzasadnienia. Szczególne warunki pracy w danym zawodzie (branży) powinny bowiem być uwzględniane przede wszystkim w korzystniejszym uregulowaniu warunków pracy i płac, natomiast ich «przeniesienie» na świadczenia z ubezpieczenia społecznego (ich wymiar i formułę) powinno następować głównie za pośrednictwem podstawy wymiaru (zarobków) świadczenia”.

Tożsame stanowisko Trybunał Konstytucyjny zajął w wyroku z 19 lutego 2001 r., sygn. SK 14/00, OTK ZU nr 2/A/2001, poz. 31 i wyroku z 12 lutego 2008 r., sygn. SK 82/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 3).

W kontekście niniejszej sprawy szczególnie istotne jest stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w wyroku z 29 kwietnia 2008 r., sygn. P 38/06 (OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 46), zgodnie z którym:

„system zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych stanowi szczególny rodzaj ustawowego «przywileju» – przynajmniej z punktu widzenia osób objętych systemem ubezpieczenia społecznego (...). Odrębności dotyczą zarówno sposobu określenia przesłanek, których spełnienie jest konieczne dla uzyskania prawa do emerytury (...), ustalania podstawy wymiaru emerytury (...) oraz tzw. wysługi emerytalnej (...). Są to rozwiązania korzystniejsze od obowiązujących w systemie ubezpieczeniowym, a uzasadnione (...) szczególnym charakterem służby. (...) Nie znaczy to natomiast, że ustawodawca zwykły ma obowiązek «gwarantować» objęcie świadczeniami emerytalno-rentowymi z systemu «mundurowego» każdego funkcjonariusza i w każdym wypadku – w tym także osób, których służba nie przebiegała w sposób nienaganny, w szczególności skazanych za pospolite, dokonane z niskich pobudek lub szczególnie niebezpieczne przestępstwa. Takie zachowanie funkcjonariusza jest zaprzeczeniem istoty jego służby, toteż logiczną jego konsekwencją jest pozbawienie go związanych z tą służbą «przywilejów».”

Trybunał Konstytucyjny w rozpatrywanej sprawie podtrzymuje te dotychczasowe rozstrzygnięcia.

7.9. Przedstawiciel wnioskodawcy podniósł w czasie rozprawy 13 stycznia 2010 r., że zakwestionowane przepisy ustawy z 23 stycznia 2009 r. stawiają w gorszym położeniu funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polski Ludowej w porównaniu z tymi funkcjonariuszami tych organów, którzy utracili prawo do emerytury policyjnej w wyniku

skazania prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne określone w art. 10 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Ma to wynikać, zdaniem wnioskodawcy, z prostego zestawienia przelicznika podstawy wymiaru emerytury: 0,7% za każdy rok służby funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polski Ludowej objętych uregulowaniem ustawy z 23 stycznia 2009 r. z 1,3% za każdy rok służby w tych organach w odniesieniu do funkcjonariusza skazanego za przestępstwo umyślne prawomocnym wyrokiem sądu. Poza zestawieniem obu mierników wnioskodawca nie przytoczył argumentów. Dość jednak zauważyć, że zarówno były funkcjonariusz organów bezpieczeństwa państwa, jak i każdy były funkcjonariusz służb mundurowych określonych w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy traci po prawomocnym wyroku sądu wszelkie wskazane wyżej uprzywilejowane podstawy mające wpływ na wysokość zaopatrzenia emerytalnego. Traci w pierwszym rzędzie prawo przejścia na emeryturę już po 15 latach służby. Oznacza to, że aby uzyskać emeryturę w systemie powszechnym, będzie musiał wykazać się co najmniej 25-letnim stażem pracy, oraz traci prawo do emerytury w wysokości uposażenia należnego na ostatnio zajmowanym stanowisku. Jeżeli taki skazany był funkcjonariusz miał staż służby krótszy niż 15 lat, to z reguły nie przełoży się to w ogóle na ostateczny wymiar emerytury. Niezależnie od liczby wysłużonych lat, skazany prawomocnie funkcjonariusz traci również prawo do dodatkowego przelicznika za każdy rok służby w szczególnych okolicznościach – które Trybunał wskazał już wyżej. Wreszcie, co nie najmniej istotne, nie sposób porównywać sytuacji prawnej i społecznej funkcjonariusza skazanego prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne z funkcjonariuszem organu bezpieczeństwa Polski Ludowej, który w związku z faktem podjęcia służby ma emeryturę obniżoną, choć dalej jest to emerytura policyjna z zachowaniem wszystkich pozostałych podstaw ustalania jej wysokości i dalej wyższa niż emerytura wypłacana z powszechnego systemu emerytalnego. Tym bardziej rozumowanie takie jest nieuprawnione w odniesieniu do funkcjonariusza organów bezpieczeństwa Polski Ludowej, który w 1990 r. w suwerennej Polsce uzyskał możliwość służby w UOP i jego następcach prawnych na całkowicie równych zasadach z osobami, które służbę w policji bezpieczeństwa podjęły wówczas po raz pierwszy w życiu. A zatem wnioskodawca wyciągnął w tej mierze gołosłowny wniosek o lepszym położeniu byłego funkcjonariusza organów bezpieczeństwa Polski Ludowej, który w wyniku skazania prawomocnego za przestępstwo umyślne traci wszelkie uprawnienia do emerytury policyjnej, niż tego, który jest adresatem kwestionowanych przepisów.

8. Kwestia zgodności art. 15b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz art. 13 ust. 1 pkt 1 i 1b, a także art. 15b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji

8.1. Zdaniem wnioskodawcy, kwestionowane przepisy naruszają art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wnioskodawca twierdzi, że kwestionowane przepisy nie są konieczne w demokratycznym państwie prawa oraz nie znajdują uzasadnienia w wartościach wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, a ponadto naruszają istotę prawa do emerytury. Kwestionowane przepisy stanowią, zdaniem wnioskodawcy, bardzo poważne ograniczenie uprawnień emerytalnych zweryfikowanych funkcjonariuszy i następnie ponownie zatrudnionych. Wprowadzone zmiany stanowią wygórowaną sankcję w stosunku do osób, którym nie sposób zarzucić jakiegokolwiek przewinienia, z wyjątkiem tego, że byli funkcjonariuszami organów bezpieczeństwa państwa przed 1990 r. Brak jakiegokolwiek uzasadnienia i celowości obniżenia emerytur zweryfikowanym i ponownie zatrudnionym funkcjonariuszom przesądza o rażącym naruszeniu zasady proporcjonalności.

Artykuł 67 ust. 1 Konstytucji wyraża jedno z praw socjalnych – prawo do zabezpieczenia społecznego: „Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie

niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa”. Zdanie drugie art. 67 ust. 1 Konstytucji nie pozostawia wątpliwości, że ustrojodawca uznaje ustawodawcę zwykłego za legitymowanego do wytyczania podstaw systemu zabezpieczenia społecznego, w tym emerytalnego.

8.2. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego z art. 67 ust. 1 Konstytucji nie da się wyprowadzić konstytucyjnego prawa do konkretnej postaci świadczenia społecznego. Podstawą ewentualnych roszczeń osób ubiegających się o rentę, emeryturę czy inną formę zabezpieczenia społecznego mogą być przepisy ustaw regulujące szczegółowo te kwestie, a nie art. 67 ust. 1 Konstytucji, który upoważnia ustawodawcę do określenia zakresu i form zabezpieczenia społecznego. Swoboda ustawodawcy w zakresie urzeczywistniania prawa do zabezpieczenia społecznego nie jest jednak nieograniczona (zob. wyrok z 6 lutego 2002 r., sygn. SK 11/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 2).

Określając zakres prawa do zabezpieczenia społecznego, ustawa nie może naruszyć istoty danego prawa, która określa jego tożsamość. Ustawodawca nie dysponuje zatem pełną swobodą, ani przy ustalaniu kręgu osób uprawnionych do nabycia świadczeń emerytalno-rentowych, ani przy ustalaniu treści i wysokości świadczeń. Określając sposób ustalania wysokości świadczeń, ustawa musi zagwarantować osobom uprawnionym świadczenia nie tylko umożliwiające im zaspokojenie podstawowych potrzeb. O jakości danego systemu zabezpieczenia społecznego świadczy przede wszystkim wysokość średniego świadczenia emerytalnego, uwzględniającego wysokość średnich przychodów pracowniczych, a także zagwarantowanie mechanizmów zapewniających utrzymanie ekonomicznej realności wypłat emerytur w długiej, kilkupokoleniowej perspektywie czasowej (zob. też paragraf 11 *Ogólnego komentarza* z 4 lutego 2008 r. Komitetu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych ONZ do art. 9 Paktu praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych uznającego „prawo każdego do zabezpieczenia społecznego, włączając w to ubezpieczenia społeczne”, E/C.12/GC/19).

Nałożony na ustawodawcę obowiązek urzeczywistnienia wyrażonych w Konstytucji gwarancji socjalnych w drodze stosownych regulacji normatywnych nie oznacza obowiązku maksymalnej rozbudowy systemu świadczeń. Ochrona praw socjalnych powinna przejawiać się w takim ukształtowaniu rozwiązań ustawowych, które stanowiąc będą optimum realizacji treści prawa konstytucyjnego. Nie ulega też żadnej wątpliwości, że bez względu na intensywność oddziaływania czynników, które mogą hamować dążenie do zaspokojenia uzasadnionych potrzeb socjalnych, ustawowa realizacja konstytucyjnego prawa socjalnego nie może nigdy uplasować się poniżej minimum wyznaczonego przez istotę danego prawa (zob. wyrok z 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107).

Do istoty prawa do emerytury należy zaś zapewnienie środków utrzymania w razie zaprzestania pracy w związku z osiągnięciem określonego wieku. Podstawowym celem konstytucyjnym prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego jest zagwarantowanie godnego poziomu życia w warunkach obniżonej zdolności do zarobkowania, wynikającej z podeszłego wieku. Emerytura jest w założeniu świadczeniem, które zastępuje, a nie uzupełnia wynagrodzenie ze stosunku pracy (por. wyrok z 7 lutego 2006 r., sygn. SK 45/04, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 15, pkt 3).

Artykuł 67 ust. 1 Konstytucji stanowi zatem podstawę do rozróżnienia: 1) minimalnego zakresu prawa do zabezpieczenia społecznego, odpowiadającego konstytucyjnej istocie tego prawa, który ustawodawca ma obowiązek zagwarantować, oraz 2) sfery uprawnień zagwarantowanych przez ustawę i wykraczających poza konstytucyjną istotę rozważanego prawa. W pierwszym wypadku ustawodawca ma znacznie węższy zakres swobody przy wprowadzaniu zmian do systemu prawnego. Nowe rozwiązania prawne nie mogą bowiem

naruszać konstytucyjnej istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. W drugim wypadku ustawodawca może – co do zasady – znieść uprawnienia wykraczające poza konstytucyjną istotę prawa do zabezpieczenia społecznego. W każdym przypadku zmiany te powinny jednak być dokonywane z poszanowaniem pozostałych zasad i norm konstytucyjnych wyznaczających granice swobody prawodawcy wprowadzania zmian do systemu prawnego, a w szczególności zasady ochrony zaufania jednostki do państwa, zasady ochrony praw nabytych oraz wymogu zachowania odpowiedniej *vacatio legis* (zob. wyrok z 11 grudnia 2006 r., sygn. SK 15/06, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 170).

Należy przy tym podzielić utrwalone stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, że do ustaw określających zakres prawa do zabezpieczenia społecznego ma zastosowanie art. 31 ust. 3 zdanie 2 Konstytucji, zgodnie z którym ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw nie mogą naruszać istoty tych wolności i praw. W przypadku prawa do zabezpieczenia społecznego konstytucyjny zakres ochrony odpowiada bowiem istocie tego prawa, która nie może zostać ograniczona (zob. wyrok z 4 grudnia 2000 r., sygn. K 9/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 294; sygn. SK 45/04, pkt 3; wyrok z 1 kwietnia 2008 r., sygn. SK 96/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 40 i z 29 kwietnia 2008 r., sygn. P 38/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 46).

8.3. Wnioskodawca zarzucił kwestionowanym przepisom, że nadmiernie ograniczają prawa emerytalne członków Wojskowej Rady oraz funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa. Ponadto, zdaniem wnioskodawcy, przepisy ustawy z 23 stycznia 2009 r. pozostają w „rażącej sprzeczności” z dyrektywą wynikającą z rezolucji 1096 oraz ze związanymi z tym dokumentem wytycznymi mającymi zapewnić zgodność ustaw lustracyjnych i podobnych środków administracyjnych z wymogami państwa opartego na rządach prawa, zalecającą zakończenie rozliczeń z okresem komunistycznym w ciągu 10 lat po obaleniu komunistycznej dyktatury.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że obniżenie świadczeń emerytalnych członków Wojskowej Rady oraz funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polski Ludowej znajduje podstawę aksjologiczną w preambule Konstytucji oraz licznych aktach prawa międzynarodowego. Ustawa z 23 stycznia 2009 r. jest wyrazem jednoznacznie negatywnej oceny reżimu komunistycznego, który nie mógłby funkcjonować w Polsce w latach 1944-1989 bez stojących na jego straży organów bezpieczeństwa. Podobny charakter miała też Wojskowa Rada utworzona samozwańczo w celu ocalenia reżimu komunistycznego, który był zagrożony przez pokojowy ruch społeczny Solidarność wyrażający aspiracje wolnościowe i cywilizacyjne Polaków, w tym także przez znaczną część członków partii komunistycznej. Funkcjonariusze organów bezpieczeństwa Polski Ludowej oraz członkowie Wojskowej Rady nie mogli więc oczekiwać, że po upadku reżimu komunistycznego ich działalność pozostanie prawnie indyferentna. Nie oznacza to wszakże dowolności stanowienia i stosowania prawa wobec członków Wojskowej Rady oraz funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polski Ludowej. Egzekwowanie nieponiesionej w okresie reżimu odpowiedzialności karnej, jak i inne sankcje wobec tych osób przewidziane na podstawie przepisów innych działów prawa muszą spełniać standardy państwa prawnego.

Upływ czasu od odzyskania suwerenności przez państwo polskie w 1989 r., jakkolwiek nie bez znaczenia, nie może być decydującym kryterium oceny konstytucyjności przyjmowanych przez ustawodawcę regulacji rozliczeniowych. W Konstytucji nie ma przepisu, który ustanawiałby zakaz stanowienia takich regulacji. Konstytucja nie określa granic czasowych dokonania rozliczeń z przeszłością rządów komunistycznych. Nie należy do kompetencji Trybunału zajmowanie stanowiska, czy i jakie oraz w jakim czasie ustawy dotyczące rozliczeń prawodawca wolnej Polski może wprowadzić. Ograniczenia ustawodawcy narzucają zasady demokratycznego państwa prawnego. To, jak dużo czasu

upłynęło od upadku reżimu komunistycznego do przyjęcia konkretnej ustawy, zależy od istnienia w konkretnej kadencji parlamentarnej układu sił zdolnego do jej uchwalenia. Stąd, jak pokazuje przykład Polski, innych państw naszego regionu Europy czy niektórych państw Ameryki Południowej, może upłynąć wiele lat od przywrócenia lub ustanowienia demokracji, zanim przyjęta zostanie ustawa regulująca określony aspekt odpowiedzialności za systemowe nadużycia władzy.

Na marginesie Trybunał Konstytucyjny zauważa, że ani rezolucja 1096, ani wytyczne do niej nie były podstawą rozstrzygnięcia ETPCz w żadnej sprawie, nawet gdy było to podnoszone przez skarżących (ostatni raz w przywołanej wyżej sprawie Rasmussen przeciwko Polsce, § 66).

8.4. Odnosząc się do zarzutu powołanego przez wnioskodawcę, że przepisy ustawy z 23 stycznia 2009 r. postają w „rażącej sprzeczności” z rezolucją 1096 oraz ze związanymi z tym dokumentem wytycznymi mającymi zapewnić zgodność ustaw lustracyjnych i podobnych środków administracyjnych z wymogami państwa opartego na rządach prawa, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w aktach tych nie ma zalecenia, by rozliczenia z okresem komunistycznym mogły odbywać się wyłącznie w ciągu 10 lat po obaleniu dyktatury. Rozliczenia te wprowadzane ustawami podejmowane są w różnych obszarach w różnych latach ostatnich dwóch dekad, wliczając w to ostatnie lata, we wszystkich państwach regionu. Jak Trybunał zauważył wyżej, zgodnie z pkt 14 rezolucji 1096:

„W wyjątkowych przypadkach, gdy rządzące elity dawnego reżimu przyznały sobie wyższe emerytury niż pozostałej części społeczeństwa, emerytury te powinny być ograniczone do zwykłego poziomu”.

Konkludując, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że ustawodawca mógł ustanowić przepisy obniżające świadczenia emerytalne członków Wojskowej Rady oraz funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polski Ludowej pod warunkiem zachowania zasad, norm i wartości konstytucyjnych.

8.5. Przechodząc do rozpatrzenia zarzutu nadmiernej ingerencji w prawo do zabezpieczenia społecznego, Trybunał Konstytucyjny ustalił, że ustawodawca obniżył sposób naliczania podstawy wymiaru emerytury członków Wojskowej Rady oraz funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polski Ludowej, którzy pozostawali w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r. i którzy wysłużyli co najmniej 15 lat, z 2,6% podstawy wymiaru za każdy kolejny rok tej służby do 0,7%. Trybunał jednocześnie stwierdza, że ustawodawca utrzymał na dotychczasowych zasadach:

- 1) prawo do świadczenia emerytalnego już po 15 latach służby,
- 2) prawo do podwyższonej emerytury po spełnieniu dodatkowych przesłanek określonych w art. 15 ust. 2-4 w związku z art. 15b ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy,
- 3) uprzywilejowany w stosunku do powszechnego systemu ubezpieczenia sposób liczenia podstawy wymiaru emerytury funkcjonariuszy,
- 4) zasady i terminy waloryzacji emerytur i podstaw ich wymiaru,
- 5) świadczenia z tytułu renty inwalidzkiej,
- 6) świadczenia z tytułu renty rodzinnej,
- 7) dodatki do emerytur i rent oraz zasiłki i świadczenia pieniężne określone w art. 25 i art. 26 odpowiednio ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy,
- 8) świadczenia i uprawnienia określone w art. 27-31 odpowiednio ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy,

9) świadczenia emerytalne i rentowe byłych pracowników organów bezpieczeństwa państwa, którzy nie byli funkcjonariuszami,

10) świadczenia emerytalne i rentowe żołnierzy Informacji Wojskowej, Wojskowej Służby Wewnętrznej, Zarządu II Sztabu Generalnego Wojska Polskiego i innych służb Sił Zbrojnych prowadzących działania operacyjno-rozpoznawcze lub dochodzeniowo-śledcze, w tym w rodzajach broni oraz w okręgach wojskowych.

Należy podkreślić, że dodatkowe przesłanki wspomniane wyżej w art. 15 ust. 2-4 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy obejmują następujące sytuacje skutkujące podwyższeniem emerytury:

„2. Emeryturę podwyższa się o:

1) 2% podstawy wymiaru za każdy rok służby pełnionej bezpośrednio w charakterze nurków i pletwonurków oraz w zwalczaniu fizycznym terroryzmu;

2) 1% podstawy wymiaru za każdy rok służby pełnionej bezpośrednio:

a) w składzie personelu latającego na samolotach i śmigłowcach,

b) w składzie załóg nawodnych jednostek pływających,

c) w charakterze skoczków spadochronowych i saperów,

d) w służbie wywiadowczej za granicą;

3) 0,5% podstawy za każdy rok służby pełnionej w warunkach szczególnie zagrażających życiu i zdrowiu.

3. Emeryturę podwyższa się o 0,5% podstawy wymiaru za każdy rozpoczęty miesiąc pełnienia służby na froncie w czasie wojny oraz w strefie działań wojennych.

3a. Jeżeli w wysłudze emerytalnej są uwzględniane okresy służby wojskowej, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 2, emeryturę podwyższa się na zasadach przewidzianych w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych.

4. Emeryturę podwyższa się o 15% podstawy wymiaru emerytowi, którego inwalidztwo pozostaje w związku ze służbą”.

Trybunał Konstytucyjny dostrzega również, że ustawodawca obniżając podstawę wymiaru emerytury funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa służących w latach 1944-1990, przewidział wyraźnie odpowiednie stosowanie art. 14 i art. 15 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (art. 15b ust. 2). W art. 14 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy ustawodawca uregulował zasady, na jakich dolicza się do wysługi emerytalnej określone okresy przypadające po zwolnieniu ze służby. W myśl tego artykułu m.in.:

„1. Emerytowi uprawnionemu do emerytury obliczonej na podstawie art. 15 dolicza się na jego wniosek do wysługi emerytalnej, z zastrzeżeniem ust. 2, następujące okresy przypadające po zwolnieniu ze służby:

1) zatrudnienia przed dniem 1 stycznia 1999 r. w wymiarze czasu pracy nie niższym niż połowa pełnego wymiaru czasu pracy;

2) opłacania składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe po dniu 31 grudnia 1998 r. lub okres nieopłacania składek z powodu przekroczenia w trakcie roku kalendarzowego kwoty rocznej podstawy wymiaru składek na te ubezpieczenia.

2. Okresy, o których mowa w ust. 1, dolicza się do wysługi emerytalnej, jeżeli:

1) emerytura wynosi mniej niż 75% podstawy jej wymiaru oraz

2) emeryt ukończył 55 lat życia – mężczyzna i 50 lat życia – kobieta albo stał się inwalidą.

3. Okresy zatrudnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 1, dolicza się do wysługi emerytalnej po ich przeliczeniu na okres zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy.

4. Za każdy rok okresów, o których mowa w ust. 1, doliczanych do wysługi emerytalnej w myśl ust. 1-3 emeryturę obliczoną na podstawie art. 15 zwiększa się o 1,3% podstawy jej wymiaru”.

8.5.1. Trybunał dostrzega, że chociaż w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych znajdują się analogiczne regulacje do wyżej przedstawionych (art. 14 i art. 15), to ustawodawca, obniżając podstawę wymiaru emerytury członkom Wojskowej Rady, nie wprowadził nakazu, tak jak w przypadku funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa służących w latach 1944-1990, odpowiedniego ich stosowania. Na podstawie przyjmowanych reguł interpretacji, wyrażone w art. 14 i art. 15 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych zasady doliczania do wysługi emerytalnej określonych okresów przypadających po zwolnieniu ze służby oraz zasady podwyższania emerytury znajdują zastosowanie przy obliczaniu emerytur członkom Wojskowej Rady.

8.6. Nietrafny jest zarzut wyrażony przez wnioskodawców na rozprawie w dniu 24 lutego 2010 r., że Trybunał zmienił swoje utrwalone stanowisko, w myśl którego sąd konstytucyjny jest sądem prawa, a nie sądem faktów.

Trybunał Konstytucyjny jest sądem prawa. W rozpatrywanej sprawie przedmiotem zaskarżenia jest unormowanie dotyczące świadczeń pieniężnych. Sposób określenia w ustawie tych świadczeń znajduje swój wyraz pieniężny. Trybunał zatem – w kontekście zarzutu naruszenia zasady równości – nie może abstrahować od majątkowych rezultatów kwestionowanej regulacji prawnej.

8.7. Z informacji, jakie Trybunał otrzymał od dyrektora Departamentu Spraw Socjalnych MON (pismo z 23 września 2009 r., sygn. 3062/DSS, pismo z 20 października 2009 r., sygn. 3344/DSS, pismo z 24 lutego 2010 r., sygn. 579/DSS), a także, od dyrektora ZER MSWiA (pisma z 30 września 2009 r. i z 9 października 2009 r., sygn. ZER-WOK-052/1847/09; pismo z 27 października 2009 r., sygn. ZER-WOK-052/2032/09; pismo z 5 lutego 2010 r., sygn. ZER-AM-0602/246/10, pismo z 23 lutego 2010 r., sygn. ZER-AM-0602/541/10) wynika, że po zastosowaniu ustawy z 23 stycznia 2009 r. przeciętna miesięczna wysokość emerytury członka Wojskowej Rady wynosiła w styczniu 2010 r. 6028,80 zł, natomiast przeciętna wysokość emerytury w grupie funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polski Ludowej wynosiła w styczniu 2010 r. 2558,82 zł.

8.7.1. Z informacji uzyskanych przez Trybunał od Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (pismo z 2 listopada 2009 r., sygn. 992600/070/90/2009/NS, pismo z 23 lutego 2010 r., sygn. 992600/037/65/2009/NS) wynika, że przeciętna miesięczna wysokość emerytury wypłacanej w ramach powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych wynosiła w styczniu 2010 r. – 1618,70 zł, a najniższa emerytura z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: FUS) wynosi 675,10 zł (zob. Komunikat Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 20 lutego 2009 r. w sprawie kwoty najniższej emerytury i renty, dodatku pielęgnacyjnego i dodatku dla sierot zupełnych oraz kwot maksymalnych zmniejszeń emerytur i rent, M. P. Nr 14, poz. 188).

8.7.2. Przedstawione dane mają istotne znaczenie dla konstytucyjnej oceny analizowanego zarzutu wnioskodawców. W lutym 2010 r. przeciętna emerytura funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polski Ludowej była niższa od dotychczasowej o 346 zł i była w dalszym ciągu wyższa o 58% od przeciętnej emerytury w powszechnym systemie emerytalnym oraz wyższa prawie cztery razy od najniższej emerytury z FUS. Tylko w korpusie szeregowych funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę w organach bezpieczeństwa Polski Ludowej, przeciętna emerytura była w styczniu 2010 r. nieco niższa (1499,64 zł) od przeciętnej emerytury w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych. Jak wiadomo jednak specyfiką każdej policji bezpieczeństwa jest to, że liczbowo dominują w niej

funkcjonariusze korpusu oficerów. W korpusie oficerów młodszych emerytura funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polski Ludowej wynosiła w styczniu 2010 r. 2102,12 zł (poprzednio 2670,93 zł); w korpusie oficerów starszych – 3479,67 zł (4156,21 zł) oraz w korpusie generałów – 8598,43 zł (9578,41 zł). Zgodnie z pismem dyrektora ZER MSWiA z 5 lutego 2010 r.:

„Po zastosowaniu przepisów ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. wobec funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. – 7227 wypłacanych świadczeń nie uległo zmianie. Wynika to m. innymi z faktu, iż osoby, którym ponownie ustalono wysokość emerytury legitymowały się długim stażem służby, co pozwoliło na uwzględnienie dotychczas nie uwzględnionych okresów, które podlegają zaliczeniu do wysługi emerytalnej np.: okresów, o których mowa w art. 14 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...), podwyższenia emerytury o 15% podstawy wymiaru z tytułu orzeczonego inwalidztwa pozostającego w związku ze służbą. Nieuwzględnienie tych okresów, bądź częściowe ich uwzględnienie wynikało z art. 18 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...), zgodnie z którym kwota emerytury bez uwzględnienia dodatków, zasiłków, nie może przekroczyć 75% podstawy wymiaru, a w przypadku podwyższenia emerytury o 15% podstawy wymiaru z tytułu orzeczonego inwalidztwa pozostającego w związku ze służbą – 80% podstawy wymiaru. Ponadto część świadczeniobiorców uprawnionych jednocześnie do emerytury i renty inwalidzkiej od 1 stycznia 2010 r. pobiera rentę inwalidzką, która jest świadczeniem korzystniejszym od przeliczonej emerytury”.

Ponadto z pisma tego wynika, że po dokonaniu weryfikacji świadczeń na podstawie przepisów ustawy z 23 stycznia 2009 r. w odniesieniu do 589 świadczeń emerytalnych konieczne było ich podwyższenie do kwoty najniższej emerytury, to jest do 675,10 zł. Ogółem ZER MSWiA wydał 38563 decyzje o ponownym ustaleniu wysokości świadczeń emerytalnych funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa Polski Ludowej (pismo z 23 lutego 2010 r., sygn. ZER-AM-0602/541/10).

8.8. Trybunał stwierdza, że przyjęte w kwestionowanej ustawie unormowanie zachowuje indywidualne naliczanie emerytur funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa Polski Ludowej. Oznacza to, że wyżsi oficerowie oraz ci, którzy wysłużyli maksymalną liczbę lat, otrzymają w dalszym ciągu wyższe emerytury niż niżsi rangą funkcjonariusze tych organów. Długość służby ma tu mniejsze znaczenie. Ci bowiem, którzy krócej służyli w tych organach, a dłużej w UOP i jego następczyniach, ABW i AW, będą mieli emerytury niewiele niższe niż ci funkcjonariusze, którzy wstąpili do służby od połowy 1990 r. Celem ustawodawcy kierującego się zasadą sprawiedliwości społecznej było obniżenie emerytur funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa Polski Ludowej do poziomu przeciętnego w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych. Narzędziem do tego celu było obniżenie tym funkcjonariuszom podstawy do wymiaru emerytur policyjnych z 2,6% na 0,7% przy jednoczesnym zachowaniu dotychczasowych korzystniejszych niż w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych podstaw wymiaru emerytur policyjnych. Uzyskany efekt wskazuje, że przeciętna emerytura funkcjonariusza organów bezpieczeństwa Polski Ludowej w styczniu 2010 r. była niższa o niecałe 500 zł, przewyższając w dalszym ciągu przeciętną emeryturę wypłacaną w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych. Takie obniżenie wysokości świadczeń emerytalnych ogranicza, nie zaś znosi, strukturalnie nadmiernie, niesłusznie nabyte wysokie świadczenia funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polski Ludowej. Takie ograniczenie wskazuje też, że celem ustawodawcy nie była zemsta na funkcjonariuszach organów bezpieczeństwa Polski Ludowej.

Emerytury członków Wojskowej Rady zarówno przed zmianą, jak i po zmianie – wprowadzonej przez ustawodawcę kierującego się tą samą zasadą konstytucyjną – były i są

wielokrotnie wyższe niż przeciętna emerytura w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych, a tym bardziej emerytura minimalna. Jest to jednak oczywiste, wzięwszy pod uwagę, że dotyczą one niemal bez wyjątku najwyższych rangą żołnierzy zawodowych Sił Zbrojnych PRL.

8.9. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że ustawodawca, stanowiąc ustawę z 23 stycznia 2009 r., nie naruszył istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. Chociaż obniżenie świadczeń emerytalnych członków Wojskowej Rady oraz funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polski Ludowej Trybunał uznaje za znaczne, to jednak mieści się ono w ramach swobody ustawodawcy wyznaczonej Konstytucją. Do naruszenia prawa do zabezpieczenia społecznego członków Wojskowej Rady oraz funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polski Ludowej doszłoby w szczególności, gdyby ustawodawca odebrał im prawa emerytalne albo obniżył je do wysokości poniżej minimum socjalnego. Obniżając świadczenia emerytalne wskazanym grupom, ustawodawca jednocześnie nie tylko zagwarantował, że świadczenie emerytalne nie może być niższe od kwoty najniższej emerytury z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych (art. 18 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy oraz art. 18 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych), ale zapewnił, że przeciętna wysokość emerytury przysługująca obu tym grupom na podstawie nowych przepisów pozostaje w dalszym ciągu istotnie wyższa niż średnia emerytura wypłacana w ramach powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych.

8.10. Trybunał stwierdza nadto, że ustawodawca – dysponując odpowiednim marginesem swobody oceny, czy i do jakiego stopnia relewantna różnica w podobnej skądinąd sytuacji zasługuje na odmienne potraktowanie – zmierzał do osiągnięcia słusznego celu i zachował racjonalną proporcję między zastosowanym narzędziem a tym celem.

Konkludując, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że kwestionowane przepisy nie naruszają istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, a tym samym są zgodne z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

9. Kwestia zgodności art. 15b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz art. 13 ust. 1 pkt 1 i 1b, a także art. 15b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy z art. 30 Konstytucji (zasadą ochrony godności człowieka)

Wnioskodawca zarzucił kwestionowanym przepisom ustawy z 23 stycznia 2009 r. niezgodność z art. 30 Konstytucji, statuującym zasadę ochrony godności człowieka.

9.1. Zgodnie z art. 30 Konstytucji „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”. W wyroku z 4 kwietnia 2001 r., sygn. K 11/00, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „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 powinny z jednej strony uwzględniać istnienie pewnej sfery autonomii, w ramach której człowiek może się w pełni realizować społecznie a z drugiej działania te 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” (OTK ZU nr 3/2001, poz. 54). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego godność człowieka może w szczególności zostać naruszona przez stanowienie regulacji prawnych, których celem jest poniżenie człowieka.

9.2. Kwestionowane przepisy nie mają na celu ani pozbawienia minimum socjalnego członków Wojskowej Rady oraz funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polski Ludowej, ani też ich poniżenia. Celem kwestionowanych przepisów jest natomiast obniżenie wysokości świadczeń emerytalnych, które, jak wykazał Trybunał Konstytucyjny w pkt 7 tej części uzasadnienia niniejszego wyroku, pochodzą z uprzywilejowanego systemu zaopatrzenia emerytalnego. Jak to już Trybunał ustalił wyżej (pkt 8.7.2.), po wejściu w życie przepisów ustawy z 23 stycznia 2009 r. przeciętna obniżona emerytura funkcjonariusza organów bezpieczeństwa Polski Ludowej jest wciąż wyższa o 58% od przeciętnej emerytury w powszechnym systemie emerytalnym oraz wyższa prawie cztery razy od najniższej gwarantowanej emerytury. W tym stanie rzeczy ustawodawca w dalszym ciągu, również pod rządami kwestionowanych przepisów, zapewnia emerytowanym funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa Polski Ludowej odpowiednie, uzasadnione i sprawiedliwe zabezpieczenie społeczne za okres ich służby przed 1990 r. Teza ta odnosi się w tej samej mierze do członków nielegalnej Wojskowej Rady.

Konkludując, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że kwestionowane przepisy są zgodne z art. 30 Konstytucji.

10. Kwestia zgodności art. 15b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz art. 13 ust. 1 pkt 1 i 1b, a także art. 15b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy z art. 2 Konstytucji (zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasadą ochrony praw nabytych i zasadą sprawiedliwości społecznej)

Wnioskodawca zarzucił, że kwestionowane przepisy są niezgodne z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasadą ochrony praw nabytych i zasadami sprawiedliwości społecznej.

Zdaniem wnioskodawcy, kwestionowane przepisy prowadzą do nieuzasadnionego wniosku, że zweryfikowani funkcjonariusze organów bezpieczeństwa państwa byli nieprzydatni państwu polskiemu, że ze swoich obowiązków wywiązywali się nierzetelnie i niegodnie oraz przede wszystkim, że ich działalność przed 1990 r. godziła w dążenia niepodległościowe, była sprzeczna z prawem i naruszała prawa oraz wolności innych osób. W konsekwencji państwo polskie wycofuje się z obietnicy pełnego, uzasadnionego i sprawiedliwego zabezpieczenia emerytalnego funkcjonariuszy tych organów.

W ocenie wnioskodawcy, kwestionowane przepisy są niezgodne z zasadą ochrony praw nabytych wyrażoną w art. 2 Konstytucji, ponieważ arbitralnie, bez uzasadnienia, pozbawiają świadczeń emerytalnych osoby, które uzyskały je w sposób przewidziany przepisami prawa ustanowionymi po 1990 r., w niepodległej Polsce. Tymczasem ci byli funkcjonariusze, pozytywnie zweryfikowani i następnie ponownie zatrudnieni, przechodząc na emeryturę po 1994 r., nabyli prawo świadczenia emerytalnego na podstawie przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, ustanowionej przez Rzeczpospolitą Polską.

Uzasadniając zarzut naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej, wnioskodawca stwierdził, że kwestionowane przepisy stanowią formę nieuzasadnionych i niesprawiedliwych represji w stosunku do zweryfikowanych, a następnie zatrudnionych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa, gdyż drastycznie obniżają wymiar podstawy emerytury byłym funkcjonariuszom tych organów z 2,6% do 0,7%. Jest to równoznaczne z zakwalifikowaniem okresu służby w organach bezpieczeństwa państwa przed

rokiem 1990 jako okresu nieskładkowego. Ustawodawca potraktował zatem wszystkich byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa tak, jakby przed 1990 r. nie świadczyli oni jakiegokolwiek pracy. Ustawodawca nie zrównał byłych funkcjonariuszy z innymi podmiotami, korzystającymi z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych, dla których stosuje się przelicznik 1,3% podstawy wymiaru, co mogłoby zachowywać pozory „cofnięcia przywilejów”, ale spycha ich do pozycji zdecydowanie poniżej powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych, co stanowi jawną represję.

10.1. Kwestia ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, zwana także zasadą lojalności państwa względem obywateli, sprowadza się do nakazu takiego stanowienia i stosowania prawa, by obywatel mógł układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na skutki prawne, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji (zob. np. orzeczenie TK z 24 maja 1994 r., sygn. K 1/94, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 10 oraz wyrok z 2 czerwca 1999 r., sygn. K 34/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 94). Trybunał Konstytucyjny zwracał w swoim orzecznictwie uwagę, że oceniając zgodność aktów normatywnych z analizowaną zasadą, „należy ustalić, na ile oczekiwania jednostki, że nie narazi się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, są usprawiedliwione. Jednostka musi zawsze liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać nie tylko zmiany obowiązującego prawa, ale również niezwłocznego wprowadzenia w życie nowych regulacji prawnych. W szczególności ryzyko związane z wszelką działalnością gospodarczą obejmuje również ryzyko niekorzystnych zmian systemu prawnego. Istotne znaczenie ma także horyzont czasowy działań podejmowanych przez jednostkę w danej sferze życia. Im dłuższa jest – w danej sferze życia – perspektywa czasowa podejmowanych działań, tym silniejsza powinna być ochrona zaufania do państwa i do stanowionego przez nie prawa” (wyrok z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29).

Wnioskodawca, uzasadniając, że kwestionowane przepisy naruszają zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, zarzucił, że państwo polskie wycofuje się z obietnicy pełnego, uzasadnionego i sprawiedliwego zabezpieczenia emerytalnego funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa, którzy przed 1990 r. pełnili służbę w tych strukturach.

10.2. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zarzut ten jest nietrafny. Zatrudnienie byłych funkcjonariuszy SB, którzy uzyskali pozytywną opinię w postępowaniu kwalifikacyjnym w 1990 r., w tworzonej UOP nie oznaczało – i nie mogło oznaczać – kontynuacji tej samej służby. Zatrudnienie tych byłych funkcjonariuszy SB nie było zatem równoznaczne z zapewnieniem im świadczeń emerytalnych za okres służby w latach 1944-1990 na takim samym poziomie jak za okres służby po roku 1990. Ustawodawca w latach 1989-2009, jak to zostało wskazane wyżej, zarówno w drodze kolejnych ustaw, jak i podejmowanych uchwał dawał wielokrotnie wyraz swojemu jednoznacznie negatywnemu stosunkowi do organów bezpieczeństwa Polski Ludowej.

Ustawodawca był upoważniony – mimo upływu ponad 19 lat od zmiany ustrojowej – do wprowadzenia regulacji obniżających świadczenia emerytalne za okres służby w organach bezpieczeństwa Polski Ludowej. Z konstytucyjnej zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa nie wynika bowiem, że każdy, bez względu na cechujące go właściwości, może zakładać, że unormowanie jego praw socjalnych nie ulegnie nigdy w przyszłości zmianie na jego niekorzyść.

Ustawodawca – ustanawiając kwestionowane przez wnioskodawcę przepisy – pozostał w zgodzie z systemem ocen wynikających z Konstytucji, w szczególności z tym fragmentem jej preambuły, który przypomina „o gorzkich doświadczeniach z czasów, gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane”. Ustawodawca był zatem upoważniony – 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 na rzecz ustanowienia i podtrzymywania poprzedniego reżimu, który nie był ani demokratyczny, ani oparty na rządach prawa, a którego podstawowym narzędziem panowania była właśnie tajna policja polityczna. Kierując się tymi samymi wartościami, ustawodawca obniżył stosownie świadczenia emerytalne członkom Wojskowej Rady.

10.3. Kwestia ochrony praw nabytych. Z zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa wynika szereg zasad szczegółowych, do których należy m.in. zasada ochrony praw nabytych. Zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. Zasada ochrony praw nabytych zapewnia ochronę praw podmiotowych – zarówno publicznych, jak i prywatnych, a także maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw tych praw, a więc sytuacji prawnych, w których zostały spełnione wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia określonych praw podmiotowych określone przez prawo. Ochrona praw nabytych nie oznacza przy tym nienaruszalności tych praw i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że odstępianie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne, jeżeli przemawiają za tym inne zasady, normy lub wartości konstytucyjne.

Ocena zasadności zarzutu naruszenia zasady ochrony praw nabytych wymaga rozważenia, czy wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych; czy nie istnieje możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych; czy wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi u podstaw zasady ochrony praw nabytych, a także czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji. Według utrwalonego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego 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 (zob. np. orzeczenie z 11 lutego 1992 r., sygn. K 14/91, OTK w 1992 r., cz. I; wyrok z 23 listopada 1998 r., sygn. SK 7/98, OTK ZU nr 7/1997, poz. 114; wyrok z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100; wyrok z 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 165 i wyrok z 13 stycznia 2006 r., sygn. K 23/03, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 8).

Wnioskodawca podniósł na poparcie zarzutu o niezgodności kwestionowanych przepisów z zasadą ochrony praw nabytych, że ustawodawca arbitralnie pozbawił świadczeń emerytalnych członków Wojskowej Rady oraz pozytywnie zweryfikowanych i ponownie zatrudnionych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa.

10.3.1. Ocena zasadności tego zarzutu wymaga odpowiedzi na pytania, czy prawa emerytalne członków Wojskowej Rady oraz funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polski Ludowej zostały nabyte słusznie lub godziwie oraz znajdują uzasadnienie w obowiązującym porządku konstytucyjnym.

Orzekając w niniejszej sprawie, Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje pogląd wyrażony w swym orzeczeniu z 22 sierpnia 1990 r. o sygn. K 7/90:

„Chroniąc prawa nabyte nie można jednak przyjąć, iż każda zmiana istniejącej regulacji, która byłaby zmianą na niekorzyść pewnej grupy obywateli, jest ustawodawczo zakazana. Rozpatrując w każdym przypadku wprowadzenie takiej zmiany należy rozważyć, czy nie zaistniała np. sytuacja, w której inaczej regulując dotychczasowe uprawnienia nie prowadzi się do rozwiązań z punktu widzenia praw obywateli trafniejszych oraz lepiej odpowiadających założeniom Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny nie ma podstaw twierdzić, iż ustawodawca nie może ocenić negatywnie dokonanych wcześniej rozwiązań legislacyjnych. Ponadto można mieć do czynienia z sytuacją, iż stojąc przed wyborem różnych dóbr ustawodawca wypowie się na rzecz tego, które uzna za cenniejsze. W swych poprzednich orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny podkreślał, iż wybór takich rozwiązań jest obowiązkiem Sejmu w jego działalności ustawodawczej, co nie wyklucza oceny trafności tego wyboru z punktu widzenia zgodności z Konstytucją”.

Ustanawiając kwestionowane przepisy ustawodawca dał wyraz negatywnej ocenie działalności Wojskowej Rady oraz organów bezpieczeństwa państwa komunistycznego, o czym świadczy przebieg prac legislacyjnych oraz treść preambuły ustawy z 23 stycznia 2009 r. W preambule tej ustawodawca stanowi, że kierował się „zasadą sprawiedliwości społecznej wykluczającą tolerowanie i nagradzanie bezprawia”. Podstawy aksjologiczne takiej oceny, o czym już Trybunał tu wspominał, znajdują się w preambule do Konstytucji.

10.4. Jak to już stwierdził Trybunał Konstytucyjny wyżej, ustawodawca wolnej Polski nigdy nie wyraził choćby jednej pozytywnej opinii o tajnej policji politycznej lat 1944-1989, a stanowisku temu dawał wyraz wielokrotnie w latach 1989-2009 w ustawach i przyjmowanych uchwałach. Ustawodawca ma prawo wyciągać wnioski z doświadczeń historycznych Polski Ludowej, o ile respektuje zasady i wartości konstytucyjne.

10.4.1. Gwarancji ochrony konstytucyjnej pozbawione są, jak pokazują liczne przykłady innych państw ostatnich czterech dekad, wynegocjowane przez przedstawicieli upadających bezkrwawo dyktatur gwarancje bezkarności za systemowe pogwałcenia praw i wolności człowieka określonych w Powszechnej deklaracji praw człowieka z 1948 r. Gwarancji takich pozbawione są także ustawy abolicyjne dla sprawców zbrodni państwa. Tym bardziej bezpodstawne byłoby oczekiwanie zakazu wyciągania przez demokratyczne państwo prawne negatywnych, w tym innych niż prawnokarne, konsekwencji prawnych wobec byłych funkcjonariuszy za ich wysoce nagradzaną służbę w tajnej policji politycznej i w innych organach represji będących podstawą władzy każdej dyktatury. Forma, zakres i czas takich decyzji należy do ustawodawcy i podlega ocenie z punktu widzenia zasad demokratycznego państwa prawnego.

W demokratycznym państwie prawnym jednym z kluczowych instrumentów ochrony jego podstawowych zasad jest odpowiedzialność – co zakłada, niezależnie od powszechnie stosowanych utylitarnych usprawiedliwień pogwałceń praw człowieka stosowanych w dyktaturach przed ich upadkiem i po ich upadku: „aby ludzie nie byli poświęceni dla dobra wyższego, aby ich cierpienia zostały wyjaśnione oraz aby odpowiedzialność państwa i jego funkcjonariuszy za te cierpienia została wyraźnie ustalona” (zob. A. Neier, *What Should Be Done About the Guilty*, [w:] *Transitional Justice. How Emerging Democracies Reckon With Former Regimes*, vol. I, *General Considerations*, Washington 1995, s. 182). Podobnie na ten temat P. Winczorek: „Z tezy, że wybór i realizacja przez państwo celów nawet moralnie odrażających nie odbiera mu przymiotu państwowości, płyną ważne konsekwencje. Państwo jest za nie odpowiedzialne przed własnymi obywatelami i przed wspólnotą międzynarodową. Odpowiedzialność taka obejmuje czyny wynikające z urzeczywistniania celów źle wybranych i z nierealizowania celów wybranych dobrze (*Cele państwa, cele w państwie*, Rzeczpospolita z 7 stycznia 2010). W tym sensie gwarancje bezkarności oraz przywilejów ekonomicznych

pochodzących z budżetu państwa za służbę w instytucjach i organach stosujących w dyktaturze represje nie mogą być traktowane jako element praw słuszenie nabytych.

10.4.2. Ustawodawca stanowiąc kwestionowane przepisy w pełni mieści się w tym podejściu. 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. Ustawodawca negatywnie ocenił sam fakt podjęcia służby w organach bezpieczeństwa Polski Ludowej – ze względu na jednoznacznie ujemną ocenę tych organów. Jednocześnie w razie udzielenia przez funkcjonariusza w czasie służby w takiej policji pomocy osobie represjonowanej za działanie w opozycji demokratycznej i niepodległościowej ustawodawca przewidział utrzymanie uprzywilejowanych świadczeń emerytalnych na dotychczasowych zasadach (art. 15b ust. 3 i 4 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, dodany przez art. 2 pkt 3 ustawy z 23 stycznia 2009 r.).

10.5. Do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego nie należy orzekanie o celowości i zasadności przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań prawnych. Trybunał Konstytucyjny uznaje – wynikającą z demokratycznego mandatu wolnych wyborów – swobodę ustawodawcy określenia hierarchii celów, preferencji danych wartości czy środków służących ich realizacji. Granice swobody tego wyboru określają jednak zasady i przepisy konstytucyjne. Trybunał Konstytucyjny może badać, czy stanowiąc prawo, ustawodawca przestrzegał tych zasad, norm i wartości.

10.6. Kwestia zasady sprawiedliwości społecznej. Obowiązek stanowienia przez prawodawcę prawa, które będzie urzeczywistniało zasady sprawiedliwości społecznej, statuuje art. 2 Konstytucji. Pojęcie sprawiedliwości społecznej wiąże się z innymi pojęciami, takimi jak równość wobec prawa, solidarność społeczna, minimum bezpieczeństwa socjalnego oraz zabezpieczenie podstawowych warunków egzystencji osób pozostających bez pracy nie z własnej woli etc. Sprawiedliwość społeczna wymaga trudnego w praktyce wyważenia interesów i oczekiwań potencjalnych adresatów świadczeń socjalnych z interesami tych, którzy je w ostatecznym rozrachunku, przez płacenie podatków, finansują. Nie można też zapominać, że redystrybucja dochodu narodowego za pośrednictwem budżetu pociąga za sobą określone koszty ogólnospołeczne. Ocena sposobów urzeczywistniania zasady sprawiedliwości społecznej w danych warunkach wymaga zachowania przez sądownictwo konstytucyjne szczególnej powściągliwości. Trybunał Konstytucyjny uznaje kwestionowane przepisy za niezgodne z Konstytucją wtedy, gdy naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej nie budzi wątpliwości (zob. orzeczenie z 25 lutego 1997 r., sygn. K 21/95, OTK ZU nr 1/1997, poz. 7).

Wnioskodawca, uzasadniając naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej przez kwestionowane przepisy, wskazał, że ustawodawca zastosował odpowiedzialność zbiorową i domniemanie winy członków Wojskowej Rady oraz funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa. Zdaniem wnioskodawcy, kwestionowane przepisy stanowią ponadto nieuzasadnioną i nieusprawiedliwioną represję wobec zweryfikowanych i następnie zatrudnionych funkcjonariuszy tych organów. Ustawodawca nie zrównał byłych funkcjonariuszy z innymi podmiotami, korzystającymi z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych, dla których stosuje się przelicznik 1,3%, co mogłoby zachowywać pozory „cofnięcia przywilejów”, ale spycha ich do pozycji zdecydowanie poniżej powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych.

Rozważając te zarzuty, Trybunał Konstytucyjny na marginesie przypomina, że nie ma potrzeby odwoływania się do art. 2 Konstytucji w przypadku, gdy istnieje przepis konstytucyjny wyrażnie statuujący normę, która może stanowić wzorzec kontroli kwestionowanej regulacji. Z tych względów Trybunał Konstytucyjny w tym miejscu nie będzie rozważał zarzutu, że ustawodawca zastosował odpowiedzialność zbiorową i domniemanie winy członków Wojskowej Rady oraz funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polski Ludowej. Zarzut ten Trybunał Konstytucyjny rozpatrzy, kontrolując kwestionowane przepisy z art. 42 Konstytucji w pkt 14 uzasadnienia.

Skład orzekający w niniejszej sprawie podziela pogląd Trybunału Konstytucyjnego wyrażony w orzeczeniu z 15 lutego 1994 r., sygn. K 15/93, że

„współpraca z organami represji nastawionymi na zwalczanie polskich ruchów niepodległościowych musi być oceniona negatywnie i to bez względu na to o jakie stanowiska i jaki charakter zatrudnienia w tych organach chodzi. Dotyczy to zarówno aparatu represji państw obcych, jak i komunistycznego aparatu represji w Polsce. Samo więc kryterium wyłączenia z grona osób, którym należą się szczególne uprawnienia, tych którzy współpracowali z aparatem represji nastawionym na zwalczanie ruchów niepodległościowych należy uznać za trafne i nienaruszające zasady sprawiedliwości”.

Gołosłowny jest zarzut zepchnięcia funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polski Ludowej „do pozycji zdecydowanie poniżej powszechnego systemu ubezpieczeń”. Trybunał wykazał to już wyżej w pkt. 8.6.-8.9. tej części uzasadnienia.

Wnioskodawca zdaje się dopuszczać, że kwestionowane przepisy byłyby zgodne z konstytucyjną zasadą sprawiedliwości społecznej, jeśli przyjęty przelicznik podstawy wymiaru emerytury wynosiłby 1,3% podstawy wymiaru – co jego zdaniem zachowywałoby pozory „cofnięcia przywilejów”. Przyjęty zaś w kwestionowanych przepisach przelicznik 0,7% spycha ich adresatów do pozycji zdecydowanie poniżej powszechnego systemu emerytalnego, co jest już, według wnioskodawcy, jawną represją. Represyjność ta ma przejawiać się także w samym fakcie, że w powszechnym systemie emerytalnym przelicznik 0,7% odnosi się do okresów nieskładkowych, a więc takich, w których osoba uprawniona do świadczeń emerytalnych nie świadczy pracy. W ten sposób ustawodawca potraktował, zdaniem wnioskodawcy, wszystkich byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa oraz członków Wojskowej Rady, tak jakby przed 1990 r. nie świadczyli jakiegokolwiek pracy.

Taka argumentacja wnioskodawcy jest błędna.

Przypisuje on przelicznikom stosowanym do ostatecznego obliczenia świadczenia emerytalnego wartość, jakiej one nie mają. Przelicznik stosowany w powszechnym systemie emerytalnym (1,3% podstawy wymiaru świadczenia, art. 53 ust. 1 pkt 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, uwzględniając ponadto wszystkie inne wskaźniki służące obliczeniu emerytury w tym systemie, pozwala ustalić, że przeciętna emerytura w kraju wynosi około połowy przeciętnej płacy w danym czasie. Wskaźnik ten ma zatem znaczenie techniczne w danym systemie zabezpieczenia emerytalnego. Jak to już wskazał Trybunał w pkt 7 uzasadnienia, przyjęty przez ustawodawcę w rozpatrywanej sprawie wskaźnik 0,7% za każdy rok służby musi być oceniany, biorąc pod uwagę istotnie wyższe niż przeciętne w kraju uposażenia osiągane w czasie służby przez funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polski Ludowej i pozostałych podstaw nabywania, podwyższania oraz waloryzowania emerytur za cały czas służby w wojsku przez członków Wojskowej Rady oraz służby funkcjonariuszy w organach bezpieczeństwa Polski Ludowej. Wysokość ustalonego świadczenia emerytalnego nie jest determinowana przez sam wskaźnik podstawy wymiaru (2,6%, 1,3% czy 0,7%), ale jest rezultatem wysokości „kwoty bazowej” oraz innych dodatków, które przesądzają o ostatecznej wysokości tego całego świadczenia w odrębnych systemach emerytalnych: z jednej strony – systemie emerytur policyjnych i systemie emerytur wojskowych oraz z drugiej

strony – w systemie emerytur powszechnych. Tę okoliczność, istotną dla rozstrzyganej sprawy, wnioskodawca zupełnie pominął.

Trybunał już ustalił że, po wejściu w życie ustawy z 23 stycznia 2009 r. przeciętna, obniżona emerytura funkcjonariusza organów bezpieczeństwa Polski Ludowej (2558,82 zł) jest wciąż wyższa o 58% od przeciętnej emerytury w powszechnym systemie emerytalnym (1618,70 zł) oraz prawie cztery razy wyższa od najniższej emerytury z FUS. Nowa przeciętna emerytura członka Wojskowej Rady (6028,80 zł) jest prawie cztery razy wyższa od przeciętnej emerytury w powszechnym systemie emerytalnym oraz prawie dziewięć razy wyższa od najniższej emerytury z FUS. Ustawodawca, biorąc pod uwagę konstytucyjną zasadę sprawiedliwości społecznej, wobec jednoznacznie negatywnej oceny roli organów bezpieczeństwa państwa w dziejach Polski w latach 1944-1990 i związanej z tym takiej oceny wstąpienia do służby emerytowanych funkcjonariuszy oraz tożsamej oceny nielegalnej Wojskowej Rady i związanej z tym oceny udziału w utworzeniu oraz w funkcjonowaniu tej instytucji grupy generałów i pułkowników Sił Zbrojnych PRL – mógł, w ocenie Trybunału – podjąć decyzję o obniżeniu, w przyjętym zakresie, świadczeń emerytalnych tak określonych grup funkcjonariuszy oraz żołnierzy. Ustawodawca w dalszym ciągu, również pod rządami kwestionowanych przepisów, zapewnia emerytowanym funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa Polski Ludowej odpowiednie, uzasadnione i sprawiedliwe zabezpieczenie społeczne za okres ich służby przed 1990 r. Teza ta odnosi się w tej samej mierze do członków nielegalnej Wojskowej Rady.

10.7. Konkludując, uprzywilejowane prawa emerytalne nabyte przez adresatów kwestionowanych przepisów zostały nabyte niegodziwie. Nie można bowiem uznać celów i metod działania Wojskowej Rady oraz organów bezpieczeństwa Polski Ludowej za godziwe. Trybunał stwierdza, że służba w instytucjach i organach państwa, które systemowo naruszały przyrodzone prawa człowieka i rządy prawa nie może w demokratycznym państwie prawnym uzasadniać roszczeń do utrzymania przywilejów uzyskanych przed upadkiem dyktatorskich reżimów.

Sposobem nagradzania funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polski Ludowej za służbę były, wśród wielu innych, przywileje emerytalne. Te przywileje ich beneficjenci zachowali także w wolnej Polsce, co znalazło swój wyraz w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Ustawodawca w 2009 r., oceniając jednoznacznie negatywnie organy bezpieczeństwa Polski Ludowej, mógł sięgnąć do zniesienia lub ograniczenia niegodziwie nabytego przywileju emerytalnego. Odnośnie obniżenia emerytur członkom Wojskowej Rady, Trybunał stwierdza, że ustawodawca był legitymowany do takiej decyzji, biorąc pod uwagę istotę tej instytucji.

Sposób, w jaki ustawodawca sięgnął do tego środka w 2009 r., obniżenia niegodziwie nabytych uprzywilejowanych emerytalnych, Trybunał ocenia za wyważony, wstrzemięźliwy i proporcjonalny.

Jak to wielokrotnie Trybunał podkreślał w tej części uzasadnienia, adresaci kwestionowanych przepisów nie mogli nie wiedzieć o powtarzanych na przestrzeni lat 1989-2009 negatywnych ocenach formułowanych w obu izbach parlamentu na temat stanu wojennego, SB i jej poprzedniczek w Polsce Ludowej. Nie sposób zatem przyjąć, że ustawa z 23 stycznia 2009 r. stanowiła dla jej adresatów jakieś zaskoczenie.

Trybunał stwierdza, że ustawodawca, ograniczając w zakwestionowanych przepisach niesłusznie nabyte przywileje emerytalne członków Wojskowej Rady oraz funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polski Ludowej, sięgnął do środka adekwatnego dla uzyskania usprawiedliwionego celu; uczynił to zarazem w sposób możliwie najmniej uciążliwy dla adresatów zakwestionowanych norm.

Trybunał stwierdza także: uwzględniając fakt znacznie niższych wypracowanych w okresie Polski Ludowej emerytur wypłacanych w systemie powszechnym i dążąc do zbliżenia do nich znacznie wyższych, nabytych w sposób niegodziwy uprzywilejowanych emerytur wypłacanych adresatom kwestionowanych przepisów za okres służby w organach bezpieczeństwa Polski Ludowej albo od ukonstituowania się Wojskowej Rady, ustawodawca uczynił ponadto sprawiedliwie.

Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że kwestionowane przepisy są zgodne z wyrażonymi w art. 2 Konstytucji zasadami ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, ochrony praw nabytych oraz sprawiedliwości społecznej.

11. Kwestia zgodności art. 13 ust. 1 pkt 1 i 1b, a także art. 15b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy z art. 32 Konstytucji (zasada równości i zakaz dyskryminacji)

11.1. W ocenie wnioskodawcy kwestionowane przepisy są niezgodne z zasadą równości i zakazem dyskryminacji.

Zdaniem wnioskodawcy, niezgodność kwestionowanych przepisów z zasadą równości wobec prawa i zakazem dyskryminacji polega na tym, że ustawodawca w identyczny sposób potraktował wszystkich funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polski Ludowej, niezależnie od tego, czy zostali oni pozytywnie ocenieni w postępowaniu kwalifikacyjnym, czy też nie poddali się temu postępowaniu albo zostali ocenieni negatywnie, także tych, którzy przeszli na emeryturę przed rokiem 1990 i po 1990 r.

Wnioskodawca nadaje bez wątpienia szczególną wagę faktowi pozytywnej oceny w postępowaniu kwalifikacyjnym byłych funkcjonariuszy SB przez wojewódzkie komisje albo przez Centralną Komisję Kwalifikacyjną. Wyraził to w piśmie, które Trybunał otrzymał 25 września 2009 r. Mianowicie wnioskodawca odnosząc się do stanowisk Marszałka Sejmu i Prokuratora Generalnego, wskazał m.in.:

„Szczególnie istotne jest (...) w świetle uznania przez komisje weryfikacyjne funkcjonujące w 1990 r., że część funkcjonariuszy nie działała w sposób godny potępienia opisany w preambule ustawy z 23 stycznia [2009 r.] (...) W szczególności (gdy) mowa tu o funkcjonariuszach pozytywnie zweryfikowanych, w stosunku do których absolutnie nie można mówić o kolizji klauzul sprawiedliwości społecznej i ochrony praw nabytych. Kolizja taka w tym przypadku zupełnie nie ma miejsca. (...) ustawa zmieniająca całkowicie deprecjonuje ustalenia przyjęte przez komisje weryfikacyjne, co przesądza o tym, że polski ustawodawca bez uzasadnionej przyczyny i przede wszystkim bez odpowiednich dowodów wycofał się z oświadczeń polskich organów władzy publicznej jakimi były zaświadczenia wydawane te komisje. (...) Usankcjonowane autorytetem niepodległej władzy RP opinie komisji weryfikacyjnych poświadczały, że były funkcjonariusz służb bezpieczeństwa posiada kwalifikacje moralne do pełnienia służby (...) Osoby te były następnie zatrudniane w UOP, gdzie niezbędnym warunkiem dopuszczenia do służby były nieskazitelny charakter i patriotyczna postawa (art. 15 ustawy o UOP). Twierdzenie, iż tego typu opinie mają charakter instrumentalny stanowi poważne nadużycie i ma jedynie na celu deprecjację zawartych w nich oświadczeń organów władzy publicznej”.

11.2. Trybunał podziela stanowisko Marszałka Sejmu w kwestii postępowania kwalifikacyjnego byłych funkcjonariuszy SB, który przyjął, że fakt ten nie ma znaczenia dla oceny konstytucyjności włączenia tych funkcjonariuszy do kwestionowanej regulacji. Marszałek Sejmu trafnie stwierdza, że:

„Zarówno postępowanie przed komisją, jak również jego finalny efekt w postaci opinii, należy traktować instrumentalnie, tylko w kategoriach poświadczenia przydatności do służby w organach III RP i spełnienia wymagań obowiązującej wówczas ustawy. Prawnego waloru opinii nie można natomiast rozciągać na zdarzenia nie związane z ówczesnymi procedurami kwalifikacyjnymi i naborem do nowo tworzonych instytucji państwowych”.

Trybunał, odwołując się do ustaleń faktycznych wskazanych w pkt 6.5. uzasadnienia, podkreśla raz jeszcze, że celem postępowania kwalifikacyjnego nie było wystawianie świadectw moralności funkcjonariuszom SB, lecz stworzenie nowej policji bezpieczeństwa, co nie jest przedmiotem kontroli w tej sprawie.

11.3. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego – z zasady równości, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących. Oceniając regulację prawną z punktu widzenia zasady równości, należy w pierwszej kolejności rozważyć, czy można wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa. Ustalenie to wymaga analizy celu i treści aktu normatywnego, w którym zawarta została kontrolowana norma prawna.

Jeżeli prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadza odstępstwo od zasady równości. Takie odstępstwo nie musi jednak oznaczać naruszenia art. 32 Konstytucji. Jest ono dopuszczalne, jeżeli zostały spełnione następujące warunki:

- 1) kryterium różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji;
- 2) waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania;
- 3) kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

11.3.1. Wspólną cechą wszystkich funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polski Ludowej, którą przyjął ustawodawca, stanowiąc ustawę z 23 stycznia 2009 r., jest ich służba w określonych w tej ustawie organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990. Ta cecha różni istotnie tych funkcjonariuszy od pozostałych funkcjonariuszy służb mundurowych przed 1990 r. Cechę tę Trybunał Konstytucyjny uznaje za istotną (relewantną), gdyż, jak wyżej wskazał, znajduje podstawę w zasadzie sprawiedliwości społecznej i preambule Konstytucji. Nie przeczy temu przeprowadzone w 1990 r. postępowanie kwalifikacyjne byłych funkcjonariuszy SB w związku z przyjętą koncepcją i trybem utworzenia UOP, ponieważ jej rezultaty nie wymazują samego faktu dobrowolnego wstąpienia do SB – tajnej policji politycznej Polski Ludowej.

Ustawodawca, przyjąwszy wspólną cechę istotną, w sposób jednakowy potraktował funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polski Ludowej. Wyjątek ustawodawca przewidział jedynie dla tych funkcjonariuszy, którzy udowodnią, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, podjęli współpracę i czynnie wspierali osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości państwa polskiego w okresie służby w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990 (art. 15b ust. 3 i 4 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy). W obrębie funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polski Ludowej ustawodawca ustanowił zatem szczególne rozwiązanie dla określonej kategorii funkcjonariuszy, którzy w obrębie

wyróżnionej podklasy są traktowani jednakowo. Z informacji, które Trybunał otrzymał we wspomnianym już piśmie z 5 lutego 2010 r., dyrektora ZER MSWiA, wynika, że nie obniżono, zgodnie z treścią art. 15b ust. 3 i 4 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, wysokości świadczeń emerytalnych sześciu byłym funkcjonariuszom.

11.4. Przyjęta przez ustawodawcę data graniczna – rok 1990 – służby w organach bezpieczeństwa Polski Ludowej wiąże się, na co trafnie zwrócił uwagę Prokurator Generalny, z przemianami ustrojowymi, jakie nastąpiły w Polsce, a których konsekwencją było rozwiązanie SB i utworzenie UOP (art. 129 ust. 1 ustawy o UOP). Służba w organach suwerennej Polski po roku 1990 także traktowana jest jednakowo, bez względu na to, czy dany funkcjonariusz uprzednio pełnił służbę w organach bezpieczeństwa Polski Ludowej, czy też nie.

Konkludując, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że kwestionowane przepisy są zgodne z art. 32 Konstytucji.

12. Kwestia zgodności art. 15b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych z art. 32 Konstytucji (zasada równości i zakaz dyskryminacji)

12.1. Inna jest sytuacja członków Wojskowej Rady z punktu widzenia ich równego traktowania z innymi żołnierzami zawodowymi, jeśli chodzi o prawo do zabezpieczenia społecznego

Trybunał Konstytucyjny uznaje za istotną (relewantną) cechę bycie członkiem Wojskowej Rady. Żołnierze zawodowi, którzy utworzyli tę Radę lub weszli w jej skład, różnią się istotnie od pozostałych żołnierzy zawodowych Sił Zbrojnych PRL. Wojskowa Rada, jak ustalił Trybunał w pkt 5 uzasadnienia, była instytucją pozakonstytucyjną i nielegalną, która wpisywała się w logikę niedemokratycznego państwa komunistycznego, uciekającego się – w razie zagrożenia swojej egzystencji przez pokojowe aspiracje społeczeństwa – do wyprowadzania wojska na ulice. Znalezienie się w tej instytucji było ściśle związane z uprzednią karierą i pozycją w Siłach Zbrojnych PRL w grudniu 1981 r. Jednakże cechy te charakteryzowały wówczas także innych wyższych oficerów wojska. Skoro celem i treścią regulacji art. 15b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych było obniżenie świadczeń emerytalnych członków Wojskowej Rady jako konsekwencji powołania, działania i wpływu tej Rady na losy Polski od 12 grudnia 1981 r., to Trybunał stwierdza, że ustawodawca arbitralnie przyjął, iż może obniżyć świadczenia emerytalne jej członków przed „ukonstytuowaniem” się Wojskowej Rady. Do pojawienia się Wojskowej Rady i podjętych przez nią decyzji w nocy z 12 na 13 grudnia 1981 r., jej członkowie nie różnili się taką cechą istotną od innych żołnierzy zawodowych Sił Zbrojnych PRL.

A zatem ustawodawca nie mógł, obniżając świadczenia emerytalne członków Wojskowej Rady, ustanowić ich odmiennego sposobu obliczania od sposobu obliczania emerytur innych żołnierzy zawodowych za czas służby przed 12 grudnia 1981 r. Oznacza to, że członkowie Wojskowej Rady mają mieć obliczone emerytury za okres służby przed 12 grudnia 1981 r. na zasadach sprzed wejścia w życie ustawy z 23 stycznia 2009 r., tj. na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych.

Konkludując, dodany ustawą z 23 stycznia 2009 r. do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych art. 15b w zakresie, w jakim przewiduje, że emerytura osoby, która była członkiem Wojskowej Rady, wynosi 0,7% podstawy wymiaru za każdy rok służby w Wojsku Polskim po dniu 8 maja 1945 r. do dnia 11 grudnia 1981 r. jest niezgodny z art. 32 Konstytucji. Przyjęte w tym zakresie kryterium różnicowania członków Wojskowej Rady z pozostałymi żołnierzami zawodowymi nie pozostaje bowiem w racjonalnym związku z celem i treścią kwestionowanej regulacji. Wskaźnik 0,7% podstawy wymiaru za każdy rok

służby w Wojsku Polskim przewidziany w art. 15b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych może być zatem podstawą obliczenia emerytury jedynie wówczas, gdy w okresie od początku służby do 11 grudnia 1981 r. emerytura któregoś z członków Wojskowej Rady, co jest mało prawdopodobne, nie osiągnęła jeszcze maksymalnej wysokości, tzn. 75% podstawy wymiaru.

13. Kwestia zgodności art. 15b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz art. 13 ust. 1 pkt 1 i 1b, a także art. 15b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy z art. 10 Konstytucji (zasada podziału władzy)

13.1. Wnioskodawca zarzucił również naruszenie przez kwestionowane przepisy zasady podziału władzy (art. 10).

13.1.1. Z konstytucyjnej zasady podziału władzy wynika, że ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej (art. 10 ust. 1 Konstytucji). Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały (art. 10 ust. 2 Konstytucji). Podział władzy oznacza m.in., że każdej z trzech władz powinny przypadać kompetencje materialnie odpowiadające ich istocie, a co więcej – każda z trzech władz powinna zachowywać pewne minimum kompetencyjne stanowiące o zachowaniu tej istoty (zob. orzeczenie z 21 listopada 1994 r., sygn. K 6/94, OTK w 1994 r., cz. II, poz. 39). Kształtując kompetencje poszczególnych organów państwowych, ustawodawca nie może naruszyć „istotnego zakresu” danej władzy (zob. orzeczenie z 22 listopada 1995 r., sygn. K 19/95, OTK w 1995 r., cz. II, poz. 35). Zakaz ingerencji w istotę danej władzy wyznacza nie tylko zasady kształtowania zakresu kompetencji organów państwowych w ustawodawstwie, ale również sposób korzystania z kompetencji przyznanych poszczególnym organom państwowym. Z kolei równowaga władz zakłada, że system organów państwowych powinien zawierać wewnętrzne mechanizmy zapobiegające koncentracji i nadużyciom władzy państwowej (zob. wyrok z 14 kwietnia 1999 r., sygn. K 8/99, OTK ZU nr 3/1999, poz. 41).

Wnioskodawca uznał, że kwestionowane przepisy są niezgodne z art. 10 Konstytucji, ponieważ ustawodawca przy ich pomocy wymierzył zbiorową karę wszystkim byłym funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa Polski Ludowej.

13.2.1. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że ustawodawca, stanowiąc kwestionowane przepisy, nie przekroczył kompetencji przypisanych władzy ustawodawczej w Konstytucji. Kwestionowane przepisy nie przewidują wymierzania zbiorowej kary członkom Wojskowej Rady oraz funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa Polski Ludowej, a jedynie obniżenie im uprzywilejowanych świadczeń emerytalnych do poziomu średniej emerytury powszechnej.

13.2.2. Nieuzasadniony jest również zarzut wnioskodawcy, że normy zakodowane w kwestionowanych przepisach nie mają charakteru generalnego i abstrakcyjnego. Trybunał Konstytucyjny, zgodnie z ustaleniami teoretyków prawa, przyjmuje, że o tym, czy dana norma jest generalna, czy indywidualna, decyduje sposób oznaczenia adresata tej normy. Z normą generalną mamy do czynienia wtedy, gdy oznaczenie to następuje przez wskazanie cech rodzajowych adresata. Przy czym adresat o cechach rodzajowych może być faktycznie tylko jeden albo wielu. Z kolei normą abstrakcyjną jest taka norma, która reguluje zachowania w zasadzie powtarzalne w określonych okolicznościach wskazanych generalnie (zob. Z. Ziemiński, *Logika praktyczna*, Warszawa 1999, s. 106-107 oraz orzeczenia TK: postanowienie z 6 grudnia 1994 r., sygn. U 5/94, OTK ZU w 1994, część II, poz. 41;

orzeczenie z 15 lipca 1996 r., sygn. U 3/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 31; postanowienie z 14 grudnia 1999 r., sygn. U 7/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 170; wyrok z 22 września 2006 r., sygn. U 4/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 109).

Kwestionowane przepisy art. 15b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz art. 13 ust. 1 pkt 1 i 1b, a także art. 15b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy mogą posłużyć do rekonstrukcji norm adresowanych do podmiotów wskazanych generalnie – członków Wojskowej Rady oraz funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polski Ludowej i jednocześnie wyznaczają zachowania powtarzalne – obliczanie i wypłacanie świadczeń emerytalnych. Wnioskodawca nietrafnie rozumie zarówno generalność, jak i abstrakcyjność norm prawnych, a dodatkowo popada w sprzeczność, ponieważ zaraz po postawieniu zarzutu braku generalności i abstrakcyjności norm twierdzi, że „nadanie postanowieniom ustawy charakteru generalnego i abstrakcyjnego przesądza ponadto o ustanowieniu odpowiedzialności zbiorowej” (s. 31 wniosku z 30 sierpnia 2009 r.).

Konkludując, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że kwestionowane przepisy są zgodne z art. 10 Konstytucji.

14. Kwestia zgodności art. 15b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz art. 13 ust. 1 pkt 1 i 1b, a także art. 15b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy z art. 42 Konstytucji (zakaz zbiorowej odpowiedzialności karnej)

14.1. Z treści uzasadnienia wniosku wynika, że wnioskodawca zarzuca kwestionowanym przepisom niezgodność z art. 42 Konstytucji. Zdaniem wnioskodawcy, ustawodawca, stanowiąc kwestionowane przepisy, zastosował odpowiedzialność zbiorową i domniemanie winy byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa. Ustawodawca założył bowiem, że wszyscy funkcjonariusze tych organów pełniący służbę przed 1990 r. byli przestępcami i nie należą się im żadne uprawnienia.

14.2. Nie sposób zgodzić się z tym zarzutem. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego „art. 42 ust. 1-3 Konstytucji (...) odnosi się tylko do odpowiedzialności karnej i postępowania karnego. Nie ma podstaw, a niejednokrotnie faktycznych możliwości, do rozciągania treści tych przepisów na wszelkie postępowania, w których stosowane są jakiegokolwiek środki przewidujące dla adresata orzeczenia jakiegokolwiek sankcje i dolegliwości. Inne podejście w tej materii prowadziłoby do zakwestionowania całej filozofii winy i odpowiedzialności na gruncie prawa cywilnego i administracyjnego, która posiada bogate tradycje i nie jest kwestionowana. Stąd też Trybunał w dotychczasowym swoim orzecznictwie przewidział – w zakresie stosowania zasady domniemanie niewinności – jedynie pewne odstępstwa na rzecz postępowań, których celem i funkcją jest zastosowanie represji (np. w postępowaniu dyscyplinarnym) i to jedynie poprzez odpowiednie (a nie wprost) stosowanie art. 42 ust. 3” (wyrok z 4 lipca 2002 r., sygn. P 12/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 50).

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że kwestionowane przepisy nie zawierają sankcji karnych, ani nawet sankcji o charakterze represyjnym; nie przesądzają też winy adresatów norm w nich wyrażonych. Kwestionowane przepisy wprowadzają nowe zasady ustalania wysokości świadczeń emerytalnych dla członków Wojskowej Rady oraz funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polski Ludowej. Świadczenia te pozostają pod rządami kwestionowanych przepisów istotnie wyższe od emerytur w systemie powszechnym.

Konkludując, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 42 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli kwestionowanych przepisów.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne
sędziego TK Adama Jamroza
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. akt K 6/09

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2010 r., w sprawie o sygn. K 6/09.

Zgłaszam zdanie odrębne do niniejszego wyroku, ponieważ uważam, że cała zaskarżona ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. Nr 24, poz. 145; dalej: ustawa nowelizująca lub zaskarżona ustawa) – jest niezgodna z art. 2 i art. 10 Konstytucji RP. Skoncentruję się na kilku podstawowych kwestiach.

I. Ustawa nowelizująca zmieniła ustawę z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 66, ze zm.; dalej: ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy) oraz ustawę 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 2004 r. Nr 8, poz. 67, ze zm.; dalej: ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy).

Przedmiotem zaskarżenia jest ustawa nowelizująca z 23 stycznia 2009 r., a nie nowelizowane ustawy emerytalne, dlatego też, zgodnie z zasadą skargowości, obowiązującą w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, przedmiotem oceny konstytucyjnej winna być zaskarżona ustawa nowelizująca, nie tylko z powodów, które wskazuje wnioskodawca. Analiza przepisów zaskarżonej ustawy jest oczywiście konieczna w kontekście przepisów ustaw nowelizowanych, ale Trybunał nie uzasadnił dlaczego przedmiotem oceny nie są przepisy uchwalone w zaskarżonej ustawie, ale identyfikowane już jako przepisy ustaw nowelizowanych. Istotnym powodem, dla którego Trybunał powinien dokonać oceny konstytucyjnej ustawy nowelizującej, a nie przywołanych wyżej ustaw nowelizowanych, jest również znaczenie preambuły poprzedzającej ustawę nowelizującą. Trybunał umorzył postępowanie w tym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, uzasadniając, że preambuła ustawy nowelizującej z 23 stycznia 2009 r. pełni rolę „wskazówki interpretacyjnej” przy wykładni jej części artykułowanej. „Wnioskodawca nie wykazał, czy i jakie treści normatywne zostały zakodowane przez ustawodawcę w preambule ustawy z 23 stycznia 2009 r., a także w jaki sposób naruszają one Konstytucję” – ocenił Trybunał.

Moim zdaniem, preambuła do zaskarżonej ustawy nowelizującej posiada istotne znaczenie normatywne, a zasadnicze zarzuty wnioskodawcy dotyczą nie tylko tej części ustawy, która posiada strukturę, w ramach której wyodrębnić można poszczególne przepisy, identyfikowane za pomocą artykułów, ustępów, punktów i liter. Zarzuty zasadnicze wnioskodawcy odnoszą się także do preambuły. Znaczenie preambuły polega nie tylko na tym, że ukazuje, iż przyczyny dokonanej nowelizacji wynikają z ocen politycznych i moralnych ustroju komunistycznego. Oceny te przejawiają się w takich zasadniczych stwierdzeniach jak:

„system władzy komunistycznej opierał się głównie na rozległej sieci organów bezpieczeństwa państwa, spełniającej w istocie funkcje policji politycznej, stosującej bezprawne metody, naruszające podstawowe prawa człowieka”;

„wobec organizacji i osób broniących niepodległości i demokracji dopuszczano się zbrodni przy jednoczesnym wyjęciu sprawców spod odpowiedzialności i rygorów prawa”;

„samozwańcza Wojskowa Rada Ocalenia Narodowego służyła utrwalaniu systemu komunistycznego w Polsce”.

Nawet te ogólne oceny polityczne i moralne systemu PRL i jego funkcjonowania mają znaczenie dla dokonywanej oceny konstytucyjnej przepisów prawnych ustawy zaskarżonej. Wskazują bowiem podstawowe przyczyny dokonanej nowelizacji, dokonanej 20 lat po zlikwidowaniu ustroju komunistycznego w Polsce.

W kolejnym zdaniu preambuły ustawodawca nie tylko dokonuje ocen politycznych i moralnych związanych z funkcjonowaniem ustroju komunistycznego w Polsce, ale wskazuje na cele ustawy nowelizującej. Chodzi mianowicie o rozróżnienie postawy „tych funkcjonariuszy i obywateli, którzy ponosząc wielkie ryzyko stanęli po stronie wolności i krzywdzonych obywateli”.

W końcowym zdaniu preambuły ustawodawca ogłasza, że kieruje się „zasadą sprawiedliwości społecznej wykluczającą tolerowanie i nagradzanie bezprawia”. Celem ustawodawcy jest wprowadzenie zasady sprawiedliwości społecznej, która wyklucza tolerowanie bezprawia i jego wynagradzanie. To ogólne sformułowanie – poprzedzające ustawę nowelizującą przepisy emerytalne funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa, w rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425; dalej: ustawa o ujawnianiu informacji) oraz przepisy dotyczące świadczeń emerytalnych członków Wojskowej Rady Ocalenia Narodowego (WRON) – sugeruje, że przepisy zmniejszające radykalnie świadczenia emerytalne członków WRON oraz funkcjonariuszy bezpieczeństwa państwa mają na celu realizację zasady sprawiedliwości społecznej oraz zerwanie z tolerowaniem i wynagradzaniem bezprawia, które, jak zasadnie można interpretować, przejawiało się w dotychczasowych przepisach emerytalnych dotyczących funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa. W świetle powyższych zdań preambuły, pełnią one również rolę ważnych dyrektyw interpretacyjnych przepisów zaskarżonej ustawy nowelizującej, przynajmniej w zakresie wykładni celowościowej.

Szczególne znaczenie normatywne ma następujące zdanie omawianej preambuły: „dostrzegając, że funkcjonariusze organów bezpieczeństwa pełnili swoje funkcje bez ponoszenia ryzyka utraty zdrowia lub życia, korzystając przy tym z licznych przywilejów materialnych i prawnych w zamian za utrwalanie nieludzkiego systemu władzy, (...) uchwała się, co następuje: (...)”. W kontekście wprowadzonego w art. 2 pkt 3 zaskarżonej ustawy nowelizującej, wprowadzającej do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy art. 15b, cytowane wyżej zdanie preambuły, nie jest już tylko oceną moralną i historyczno-polityczną wyjaśniającą przyczyny wprowadzenia sprawiedliwej regulacji prawnej, która polega na sankcji w postaci radykalnego obniżenia ich świadczeń emerytalnych, za „utrwalanie nieludzkiego systemu władzy”. Norma rekonstruowana na gruncie art. 15b ust. 1 dodanego przez art. 2 pkt 3 zaskarżonej ustawy, do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy – w kontekście powyższego zdania preambuły, wskazuje, że omawiane zdanie preambuły dotyczące funkcjonariuszy, dodaje szczegółowe elementy hipotezy do normy wynikającej ze wspomnianego art. 15b ust. 1, pełniącego rolę kluczowego przepisu materialno-prawnego w zaskarżonej regulacji obniżającej radykalnie świadczenia emerytalne osobom, które pracowały w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990.

Przepis art. 15b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy brzmi następująco: „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., emerytura wynosi: 1) 0,7% podstawy wymiaru – za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990; 2) 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 pkt 2-4”. Hipoteza normy wynikającej z art. 15b ust. 1 jest uzupełniona o szczególne elementy podmiotowe zawarte w preambule i wskazuje na moralną i polityczno-historyczną inspirację przepisu art. 15b ust. 1. Bowiem „osoba, która pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa” to w świetle art. 15b ust. 1 funkcjonariusz, który pełnił swoje funkcje „bez ponoszenia ryzyka utraty zdrowia lub życia, korzystając przy tym z licznych przywilejów materialnych i prawnych w zamian za utrwalanie nieludzkiego systemu władzy” i który w związku z tym będzie, zgodnie z ww. art. 15b ust. 1 pkt 1, otrzymywał 0,7% podstawy wymiaru za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990, w odróżnieniu od wskaźnika 2,6% podstawy wymiaru za każdy rok służby, dotyczącego pozostałych funkcjonariuszy i pozostałych służb mundurowych, wymienionych w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (art. 15b ust. 1 pkt 2 ww.).

Z powyższej analizy wynika, że niektóre zdania preambuły odnoszącej się do całej zaskarżonej ustawy z 23 stycznia 2009 r. pełnią nie tylko funkcję dyrektyw interpretacyjnych, chociaż to również oznacza, że mają znaczenie normatywne, ale, jak przytoczone wyżej zdanie preambuły, odnoszące się do funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa, pełnią funkcję elementów hipotezy normy prawnej. Dotyczy to hipotezy elementów podmiotowych, wynikających z cytowanego wyżej art. 15b ust. 1, ale także hipotezy normy wynikającej z art. 13 ust. 1 pkt 1b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, wprowadzonego przez art. 2 pkt 1 zaskarżonej ustawy. W rezultacie zmian wprowadzonych do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy przez art. 2 pkt 1 zaskarżonej ustawy, art. 13 ust. 1-2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy ma następujące brzmienie: „Art. 13. 1. Jako równorzędne ze służbą w Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Straży Granicznej, Biurze Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i w Służbie Więziennej traktuje się:

- 1) okresy służby w charakterze funkcjonariusza Urzędu Ochrony Państwa;
- 1a) okresy służby w charakterze funkcjonariusza Policji państwowej, Milicji Obywatelskiej, z wyjątkiem służby określonej w ust. 2;
- 1b) okresy służby w charakterze funkcjonariusza 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 (Dz. U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425, z późn. zm.), na zasadach określonych w art. 15b, z wyjątkiem służby określonej w ust. 2;
- 2) służbę wojskową uwzględnianą przy ustalaniu prawa do emerytury wojskowej;
- 3) okresy służby w charakterze funkcjonariusza Służby Ochrony Kolei, jeżeli funkcjonariusz przeszedł bezpośrednio do służby w Milicji Obywatelskiej lub w Służbie Więziennej w terminie do dnia 1 kwietnia 1955 r.;
- 4) okresy zatrudnienia lub służby w zawodowych jednostkach ochrony przeciwpożarowej i nauki w szkołach pożarniczych, w charakterze członka Korpusu Technicznego Pożarnictwa, a także funkcjonariusza pożarnictwa w terminie do dnia 31 stycznia 1992 r.

2. Przepisu ust. 1 nie stosuje się do służby w latach 1944-1956 w charakterze funkcjonariusza organów bezpieczeństwa państwa, porządku i bezpieczeństwa publicznego, jeżeli przy wykonywaniu czynności służbowych funkcjonariusz popełnił przestępstwo przeciwko wymiarowi sprawiedliwości lub naruszające dobra osobiste obywatela i za to został zwolniony dyscyplinarnie, umorzono wobec niego postępowanie karne ze względu na znikomy lub nieznaczny stopień społecznego niebezpieczeństwa czynu lub został skazany z winy umyślnej prawomocnym wyrokiem sądu”.

Powyższy przepis art. 13 ust. 1 pkt 1b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy mówi o funkcjonariuszach organów bezpieczeństwa, o których mowa w art. 2 ustawy o ujawnianiu informacji. Należy jednak zauważyć, że pełne określenie tych funkcjonariuszy wynika również z przytoczonego wyżej zdania preambuły. W świetle wykładni systemowej przepis ten należy interpretować przy uwzględnieniu elementów podmiotowych hipotezy, wynikających z preambuły, a więc z uzupełnieniem: o których mowa (...) również w preambule ustawy z 23 stycznia 2009 r. Uzupełnienie elementów podmiotowych normy wynikającej z art. 13 ust. 1 pkt 1b jest analogiczne jak w przypadku art. 15b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, wprowadzonego przez zaskarżoną ustawę; przepis ten odsyła zresztą do omówionego wyżej art. 15b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

Z analizy przytoczonych wyżej przepisów zaskarżonej ustawy, wprowadzonych do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, w świetle preambuły zaskarżonej ustawy, wynika, że przepisy ustawy nowelizującej, redukując radykalnie świadczenia emerytalne funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa, traktują to jako sankcję wobec tych funkcjonariuszy, którzy w latach 1944-1990 utrwalali nieludzki system władzy, pracując w „rozległej sieci organów bezpieczeństwa państwa, spełniającej w istocie funkcje policji politycznej, stosującej bezprawne metody, naruszające podstawowe prawa”, że w tym systemie władzy komunistycznej, który utrwalali, „wobec organizacji i osób broniących niepodległości i demokracji dopuszczano się zbrodni przy jednoczesnym wyjęciu sprawców spod odpowiedzialności i rygorów prawa”.

Przepisy zaskarżonej ustawy przewidują jednak, że surowe sankcje w sferze świadczeń emerytalnych nie dotkną funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa pracujących w latach 1944-1990, jeśli oczyszczą się sami z winy, która dotyczy zbiorowo wszystkich pracujących w tych latach funkcjonariuszy, wynikającej z preambuły i z przepisów części „strukturalnej” ustawy, a mianowicie udowodnią, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, wspierali działania opozycji demokratycznej na rzecz „niepodległości Państwa Polskiego”. Przepisy art. 15b ust. 3 i 4 wprowadzone do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy stanowią mianowicie: ust. 3: „Do okresów, o których mowa w art. 13 ust. 1, na żądanie wnioskodawcy, mogą być doliczone w pełnym wymiarze okresy służby w latach 1944-1990 w organach bezpieczeństwa państwa, jeżeli funkcjonariusz udowodni, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, podjął współpracę i czynnie wspierał osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego”.

Ust. 4 „W przypadku, o którym mowa w ust. 3, środkiem dowodowym może być zarówno informacja, o której mowa w art. 13a ust. 1, jak i inne dowody, w szczególności wyrok skazujący, choćby nieprawomocny, za działalność polegającą na podjęciu, bez wiedzy przełożonych, czynnej współpracy z osobami lub organizacjami działającymi na rzecz niepodległości Państwa Polskiego w okresie służby w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990”.

Powyższe przepisy, na podstawie których funkcjonariusze organów bezpieczeństwa, pracujący w nich w latach 1944-1990 mogą się uwolnić od obciążającej ich, na mocy przepisów ustawy, winy za utrwalanie nieludzkiego systemu władzy komunistycznej mają swoje zakotwiczenie w preambule, określającej, że jednym z celów ustawy jest również wyróżnienie

podstawy „tych funkcjonariuszy i obywateli, którzy ponosząc wielkie ryzyko stanęli po stronie wolności i krzywdzonych obywateli”. Powyższe przepisy w sposób niezgodny z utrwalonymi od dawna standardami demokratycznymi przyjmują domniemanie winy wszystkich funkcjonariuszy pracujących w latach 1944-1990 w strukturach służb bezpieczeństwa państwa komunistycznego, ale zainteresowani funkcjonariusze, na których spoczywa ciężar dowodu, mogą wykazać „swoją niewinność”.

II. Zaskarżona ustawa narusza zasadę ochrony zaufania wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego z art. 2 Konstytucji. Jest to zarzut podstawowy, z którym wiążą się inne naruszenia wynikające z art. 2 Konstytucji zasady ochrony praw słusznie nabytych, naruszenia podmiotowości prawnej oraz naruszenia art. 10 Konstytucji.

Wnioskodawca trafnie wskazuje, że wszyscy byli funkcjonariusze organów bezpieczeństwa, którzy zostali ponownie w nich zatrudnieni po 1990 r. musieli przejść postępowanie weryfikacyjne określone w uchwale nr 69 Rady Ministrów z dnia 21 maja 1990 r. w sprawie trybu i warunków przyjmowania byłych funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa do służby w Urzędzie Ochrony Państwa i w innych jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych oraz zatrudniania ich w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych (M. P. Nr 20, poz. 159; dalej: uchwała nr 69), w trakcie którego zostali zakwalifikowani przez wojewódzkie komisje kwalifikacyjne oraz Centralną Komisję Kwalifikacyjną, jako osoby zdolne do służby w Rzeczypospolitej Polskiej.

Należy zwrócić uwagę, że byli funkcjonariusze organów bezpieczeństwa państwa komunistycznego w okresie PRL, pozytywnie zweryfikowani, a następnie ponownie zatrudnieni w demokratycznej Rzeczypospolitej Polskiej, przechodząc na emeryturę po 1994 r., nabyli prawo do świadczenia emerytalnego w oparciu o przepisy ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, ustanowione przez władze Rzeczypospolitej Polskiej.

Ich prawo do świadczenia emerytalnego zostało – moim zdaniem – nabyte słusznie, w rozumieniu treści normatywnych zasady słusznie nabytych praw, wynikającej z art. 2 Konstytucji oraz w świetle orzecznictwa Trybunału.

Zdecydowanie nie podzielam poglądów Trybunału dotyczących kwalifikacji prawnej powyższego postępowania kwalifikacyjnego oraz ponownego zatrudnienia funkcjonariuszy danej służby bezpieczeństwa w demokratycznej Polsce, po pomyślnym dla nich postępowaniu kwalifikacyjnym. Z uzasadnienia niniejszego wyroku wynika, że celem postępowania kwalifikacyjnego nie było wystawianie świadectw moralności funkcjonariuszom poszczególnych departamentów Służby Bezpieczeństwa. Nie była to w żaden sposób ponowna weryfikacja funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa pozostających w służbie w dniu rozwiązania tej formacji (to jest 10 lipca 1990 r. – art. 131 ust. 1 w związku z art. 137 ustawy o UOP) lub milicjantów, którzy do dnia 31 lipca 1989 r. byli funkcjonariuszami Służby Bezpieczeństwa (art. 131 ust. 2 ustawy o UOP).

Jednakże z tego samego uzasadnienia do niniejszego wyroku wynika, że, do przeprowadzenia „postępowań kwalifikacyjnych” funkcjonariuszy likwidowanej SB, Rada Ministrów na podstawie uchwały nr 69, powołała Komisję Kwalifikacyjną do Spraw Kadr Centralnych i wojewódzkie komisje kwalifikacyjne. Zadaniem tych komisji było przeprowadzenie postępowania kwalifikacyjnego oraz formułowanie opinii w sprawie kandydatów ubiegających się o przyjęcie do służby w Urzędzie Ochrony Państwa, Policji lub innej jednostce organizacyjnej podległej Ministrowi Spraw Wewnętrznych albo o zatrudnienie w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, na podstawie wniosku kandydata, dotychczasowych dokumentów osobowych i dotyczących przebiegu służby oraz innych przedstawionych jej dokumentów (§ 5-6 wspomnianej uchwały). Komisje mogły również przeprowadzić z kandydatem rozmowę uzupełniającą z własnej inicjatywy lub na wniosek kandydata (§ 7 ust. 1 uchwały nr 69). Wojewódzkie komisje kwalifikacyjne wydawały

pozytywną opinię o kandydacie w razie stwierdzenia, że odpowiada on wymogom przewidzianym dla funkcjonariusza danej służby lub pracownika Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, określonym w ustawie oraz powzięcia przekonania, że posiada on kwalifikacje moralne do pełnienia służby, zwłaszcza że:

- 1) w toku dotychczasowej służby nie dopuścił się naruszenia prawa,
- 2) wykonywał swoje obowiązki służbowe w sposób nie naruszający praw i godności innych osób,
- 3) nie wykorzystywał stanowiska służbowego do celów pozasłużbowych (§ 8 ust. 1 uchwały nr 69).

Pośród byłych funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa komisje pozytywnie zaopiniowały 10 349 osób, natomiast negatywnie 3 595. Uzyskanie pozytywnej opinii nie gwarantowało zatrudnienia, gdyż reorganizacja Ministerstwa, a przede wszystkim wykluczenie zadań charakterystycznych dla tajnej policji politycznej, skutkowało pięciokrotną redukcją etatów; z około 25 tys. stanowisk w byłej Służbie Bezpieczeństwa do około 5 tys. w nowopowołanym Urzędzie Ochrony Państwa.

Uważam, że nie ulega wątpliwości, iż weryfikacja miała na celu nie tylko ocenę przydatności funkcjonariusza do służby w demokratycznej Polsce, ale także ocenę jego dotychczasowej służby w Polsce komunistycznej, również w płaszczyźnie moralnej. Pogląd wnioskodawcy, że 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. jest uzasadniony. Byli funkcjonariusze organów bezpieczeństwa państwa zobowiązali się „służyć wiernie Narodowi, chronić ustanowiony Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej porządek prawny, strzec bezpieczeństwa państwa i jego obywateli”. Wnioskodawca zauważa trafnie, że funkcjonariusze, którzy następnie przeszli na emeryturę, wywiązali się w pełni z obowiązków; w przeciwnym razie nie uzyskaliby prawa do tego świadczenia.

Uważam, że radykalne obniżenie świadczeń emerytalnych tych funkcjonariuszy z uzasadnieniem wynikającym z preambuły ustawy, a mającym, jak wskazano, istotne znaczenie normatywne, stanowi niedotrzymanie zobowiązań ze strony państwa wobec tych funkcjonariuszy, tym bardziej, że, jak uzasadnia Trybunał, ustawodawca zdecydował w 1994 r., że z emerytury policyjnej nie skorzysta funkcjonariusz, który w latach 1944-1956 służył w charakterze funkcjonariusza organów bezpieczeństwa państwa, porządku i bezpieczeństwa publicznego, jeżeli przy wykonywaniu czynności służbowych funkcjonariusz ten popełnił przestępstwo przeciwko wymiarowi sprawiedliwości lub naruszające dobra osobiste obywatela i za to został zwolniony dyscyplinarnie, umorzono wobec niego postępowanie karne ze względu na znikomy lub nieznaczny stopień społecznego niebezpieczeństwa czynu lub został skazany z winy umyślnej prawomocnym wyrokiem sądu (art. 13 ust. 2 wprowadzony przez zaskarżoną ustawę, do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy). Przepis ten miał być dowodem na to, że żaden funkcjonariusz organów bezpieczeństwa z lat 1944-1956, który dopuścił się czynów, które nazywane były wówczas „stosowaniem niedozwolonych metod w śledztwie”, nie skorzysta z uprzywilejowanego systemu zaopatrzenia emerytalnego. Trybunał nadmienił w wyroku, że do czasu uchwalenia ustawy w 1994 r. żaden funkcjonariusz nie został skazany, oraz, że w postępowaniu legislacyjnym w Sejmie II kadencji nad przyjęciem ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy posłowie i senatorowie opozycyjni bezskutecznie wnosili o rozszerzenie zakresu czasowego art. 13 ust. 2 ustawy do końca 1989 r. Pragnę jednak podkreślić, że nieskuteczność Państwa w karaniu konkretnych funkcjonariuszy za popełnienie przestępstwa, nie może uzasadniać wprowadzenia odpowiedzialności zbiorowej funkcjonariuszy, jako sposobu karania konkretnych przestępców; nie może też usprawiedliwiać, przyjętego wobec

wszystkich funkcjonariuszy, na podstawie odpowiedzialności zbiorowej wynikającej z pracy w strukturach bezpieczeństwa Państwa, szczególnego środka represji w postaci radykalnego obniżenia świadczeń emerytalnych.

Trybunał w niniejszym wyroku uznał, że zatrudnienie byłych funkcjonariuszy SB, którzy uzyskali pozytywną opinię w postępowaniu kwalifikacyjnym w 1990 r. w tworzonego Urzędzie Ochrony Państwa nie oznaczało – i nie mogło oznaczać – kontynuacji tej samej służby, że zatrudnianie tych byłych funkcjonariuszy SB nie było równoznaczne z zapewnieniem im świadczeń emerytalnych za okres służby w latach 1944-1990 na takim samym poziomie, jak za okres służby po roku 1990. „Ustawodawca w latach 1989-2009, jak to zostało wskazane wyżej, zarówno w drodze kolejnych ustaw, jak i podejmowanych uchwał dawał wielokrotnie wyraz swojemu jednoznacznie negatywnemu stosunkowi do organów bezpieczeństwa Polski Ludowej” – stwierdził Trybunał.

Powyższych twierdzeń Trybunału, mających istotne znaczenie w tej sprawie, nie podzielam. Między weryfikacją indywidualną funkcjonariuszy i następnie ich zatrudnieniem a prawem do emerytury – istnieje oczywiste „iunctim”. Problem konstytucyjny w niniejszej sprawie, związany z naruszeniem zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikających z art. 2 Konstytucji, nie polega na tym, czy świadczenia emerytalne za lata 1944-1990 mają być takie same jak za okres po 1990 r., ale na tym, że przyznane tym funkcjonariuszom świadczenia emerytalne radykalnie zostały zmniejszone za wspomniany okres, po dwudziestu latach od czasu weryfikacji, a uzasadnieniem takiego radykalnego zmniejszenia jest negatywna ocena polityczna i moralna z tytułu pracy w organach bezpieczeństwa państwa.

Z zaskarżonej ustawy wynika, że na podstawie norm prawnych, wynikających z przepisów prawnych oraz z preambuły zaskarżonej ustawy, ustawodawca uchylił swoje zobowiązania wobec konkretnych funkcjonariuszy byłych służb bezpieczeństwa, podjęte na podstawie wydanych przez siebie przepisów prawnych, wedle procedury przez prawo określonej. Ustawodawca uchylił swe zobowiązania w sposób zbiorowy, bez rozpoznania działalności poszczególnych funkcjonariuszy, nie przewidując w tym zakresie żadnej procedury, obciążając winą wszystkich funkcjonariuszy, pracujących w strukturach bezpieczeństwa państwa komunistycznego w okresie PRL, za „utrwalanie nieludzkiego systemu władzy”; także tych, którym wcześniej wystawił świadectwo przydatności zawodowej i moralnej do służby w demokratycznej Polsce, uzasadniając to także przesłankami historyczno-politycznymi i moralnymi.

Ustawodawca naruszył w sposób oczywisty, zwłaszcza wobec tych funkcjonariuszy, których zatrudniono ponownie w demokratycznej Polsce, zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, jedną z fundamentalnych zasad demokratycznego państwa prawnego, respektowaną w ramach współczesnych standardów dojrzałej demokracji, wynikającą z treści normatywnych art. 2 Konstytucji, ugruntowaną w pełni w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Wobec tych funkcjonariuszy, którzy przeszli pomyślnie postępowanie kwalifikacyjne, zostali ponownie zatrudnieni w demokratycznej Polsce, a później przeszli na emeryturę – ustawodawca naruszył również zasadę praw słusznie nabytych, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Zmiany w systemie emerytalnym są oczywiście dopuszczalne, także prawa słusznie nabyte nie mogą być w pewnych warunkach prawami absolutnymi. Musi się to jednak odbywać z poszanowaniem zasad konstytucyjnych, w szczególności tych wynikających z art. 2 Konstytucji. Wskazywał na to Trybunał w swoich wcześniejszych orzeczeniach przypominając, że nabyte prawo do emerytury ma status szczególnie chronionego prawa podmiotowego.

W wyroku z 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99 (OTK ZU nr 7/1999, poz. 165) Trybunał stwierdził między innymi: „Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał znaczenie

stabilności przepisów emerytalno-rentowych, zaznaczając jednocześnie, iż ustawodawca ma prawo modyfikowania także opartych na tych przepisach praw słuszenie nabytych. Może to mieć miejsce zwłaszcza w sytuacji przeobrażeń społecznych i gospodarczych (zob. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 14 marca 1995 r., K. 13/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 6).

W przypadku kompleksowych i głębokich reform, takich jak wprowadzona w życie w 1999 r. reforma emerytalno-rentowa, wewnętrzna spójność i sprawiedliwość nowego systemu uzasadniać może modyfikację przyznanych wcześniej uprawnień. Dotyczy to zwłaszcza ujednolicenia unormowania mającego dotyczyć wszystkich objętych nim osób. (...) Zarzut dotyczący naruszenia przez kwestionowane przepisy zasady ochrony zaufania do państwa i prawa jest zasadny. Zasada ta nie została wprowadzie wyraźnie wysłowiona w tekście Konstytucji, ale niewątpliwie należy ona do kanonu zasad składających się na pojęcie państwa prawnego w znaczeniu, w jakim pojęcie to występuje w art. 2 Konstytucji. Przestrzeganie tej zasady ma szczególne znaczenie w sytuacji, w której ma miejsce zmiana dotychczas obowiązujących przepisów, zwłaszcza zaś tych, które znalazły już zastosowanie jako czynnik kształtujący sytuację prawną ich adresatów. Nowelizowane przepisy normują sytuację emerytów, a więc osób o ograniczonej zdolności adaptacyjnej do zmienionej sytuacji”.

III. Ustawa nowelizująca narusza art. 10 Konstytucji, gdyż ustawodawca wymierzył zbiorową karę wszystkim osobom, które były funkcjonariuszami organów bezpieczeństwa przed 1990 r. bez indywidualnego rozpoznania działalności poszczególnych funkcjonariuszy. Decyduje o tym sam fakt służby w strukturach bezpieczeństwa PRL. W ten sposób ustawodawca wkroczył w sferę władztwa publicznego konstytucyjnie zastrzeżoną dla organów władzy sądowej, bez przeprowadzonego postępowania sprawdzającego i weryfikującego zasadność, adekwatność, legalność, słusność oraz proporcjonalność wymierzonej sankcji. W konsekwencji ustawodawca, opierając się na zasadzie odpowiedzialności zbiorowej, wymierzył wszystkim byłym funkcjonariuszom dotkliwą karę, niezależnie od tego, czy są oni odpowiedzialni za popełnienie jakichkolwiek czynów sprzecznych z prawem, naruszających godność człowieka lub nagannych moralnie.

Ustawodawca posłużył się mechanizmem zbiorowej odpowiedzialności uznając wszystkich funkcjonariuszy, w tym także zweryfikowanych pomyślnie w demokratycznej Polsce i ponownie zatrudnionych, za odpowiedzialnych za utrwalanie nieludzkiego systemu władzy w komunistycznej Polsce. Tym ostatnim wymierzył jednakową karę, nie różnicując stopnia odpowiedzialności poszczególnych funkcjonariuszy, w postaci radykalnego zmniejszenia świadczeń emerytalnych, po niemal 20 latach od czasu pomyślnej dla nich weryfikacji, przyznanych i otrzymywanych częstokroć przez wiele lat. Ustawodawca nie ukrywa w preambule, że chodzi tutaj o wymierzenie sprawiedliwości; o wymierzenie dotkliwej sankcji emerytowanym, także zweryfikowanym i ponownie zatrudnionym funkcjonariuszom.

Wymierzanie sprawiedliwości w państwie demokratycznym należy do władzy sądowej, a nie do władzy ustawodawczej. Wymierzanie sprawiedliwości należy do niezależnej władzy sądowej, która w oparciu o rozpoznanie indywidualnego stanu faktycznego, wydaje rozstrzygnięcie na podstawie norm generalnych i abstrakcyjnych, rekonstruowanych na gruncie przepisów ustawowych. W zaskarżonej ustawie ustawodawca, realizując funkcje ustawodawcze wystąpił również w roli władzy sądowej, wymierzając sprawiedliwość, która bez rozpoznania indywidualnych spraw, ma wynikać „jednakowo” z przepisów ustawy dla wszystkich byłych funkcjonariuszy struktur bezpieczeństwa PRL. Dlatego uważam, że zaskarżona ustawa naruszyła również art. 10 Konstytucji.

Zaskarżona ustawa, jak wskazano, przypisuje wszystkim byłym funkcjonariuszom PRL odpowiedzialność zbiorową (w równym stopniu) za utrwalanie nieludzkiego systemu władzy,

obciąża ich za to winą zbiorową (w równym stopniu) i wymierza za to sankcję w postaci radykalnego zmniejszenia świadczeń emerytalnych. Nie chodzi tutaj o kreowanie odpowiedzialności karnej; dlatego art. 42 ust. 1 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli zaskarżonej ustawy. Należy jednak zwrócić uwagę, że kreując odpowiedzialność zbiorową byłych funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa PRL, ustawa neguje tym samym ich podmiotowość prawną jako osób fizycznych i obywateli. Stanowi to, moim zdaniem, istotne naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego. Respektowanie podmiotowości prawnej stanowi nieodzowny i oczywisty wymóg wiązania uprawnień i obowiązków z danym podmiotem, wymóg określenia indywidualnej odpowiedzialności osób fizycznych i prawnych, a w odniesieniu do podmiotów władzy publicznej, związania z nimi określonych kompetencji. Stąd również z przedstawionego wyżej powodu zaskarżona ustawa narusza art. 2 Konstytucji.

Zasadnicza niezgodność z art. 2 oraz z art. 10 Konstytucji całej zaskarżonej ustawy, powoduje, że zbędna staje się, w przypadku tego zdania odrębnego do wyroku, ocena zaskarżonej ustawy z pozostałymi wskazanymi przez wnioskodawcę kontroli konstytucyjnej wzorcami, w szczególności z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

IV. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego, idąc w ślad za intencjami ustawodawcy wyrażonymi w preambule, dokonuje politycznej i moralnej oceny funkcjonowania służb bezpieczeństwa w PRL, wyciągając z niej konsekwencje prawne w sferze konstytucyjnej. Przedstawione w wyroku oceny polityczne i moralne podzielam. Nie podzielam natomiast, przyjętej w wyroku metodologii orzekania Trybunału w imię „czystej” sprawiedliwości społecznej, inspirowanej ocenami politycznymi i moralnymi, lecz z pominięciem, utrwalonych w orzecznictwie Trybunału, zasad konstytucyjnych będących odzwierciedleniem współczesnych, dojrzałych standardów demokratycznego państwa prawnego. Taka metodologia stwarza ryzyko przekształcenia sądu prawa, jakim jest Trybunał, w sąd sprawiedliwości społecznej. Art. 2 Konstytucji stanowi, że „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Rzeczpospolita Polska winna więc być demokratycznym państwem prawnym, aby móc urzeczywistniać zasady sprawiedliwości społecznej. Urzeczywistnianie sprawiedliwości społecznej jest konieczne, ale jest możliwe tylko w demokratycznym państwie prawnym.

Zdanie odrębne
sędzi TK Ewy Łętowskiej
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. akt K 6/09

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku z dnia 24 lutego 2010 r. w sprawie o sygn. K 6/09. Uważam, że:

1. Preambuła ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. Nr 24, poz. 145; dalej: ustawa zmieniająca lub kontrolowana ustawa) jest niezgodna z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ponieważ wyrażona w niej *ratio legis* nie przystaje do stworzonego przez kontrolowaną ustawę mechanizmu weryfikacji emerytur mundurowych.

2. Artykuł 1 i art. 2 w związku z art. 3 ustawy zmieniającej (ta ustawa – jako poprzedzona preambułą wyjaśniającą jej *ratio legis* – powinna być przedmiotem kontroli w sprawie, a nie ustawa zmieniana po dokonanych zmianach) są niezgodne z art. 2 i art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Nie zgadzam się nadto z twierdzeniami generalnymi stanowiącymi założenia rozumowania przyjętego w wyroku :

– z tezą, iż co do art. 67 ust. 1 Konstytucji o naruszeniu konstytucyjności można by mówić, gdyby ustawodawca wydał ustawę wyłączającą prawa do renty czy emerytury określonej grupy pracowniczej lub też naruszył minimum socjalne, ponieważ oznacza to wykluczenie kontroli konstytucyjności wszelkich ustaw, o których mowa w art. 67 ust. 1 i 2 Konstytucji *in fine*, niezależnie od ich przedmiotu – z punktu widzenia zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji);

– z tezą negującą znaczenie upływu czasu na intensywność i sposób dokonywania rozliczeń historycznych z powołaniem argumentu, że rozliczenia takie są następstwem istnienia w parlamencie układu sił zdolnego do ich uchwalenia. Skoro bowiem kontrola konstytucyjności służy ochronie przed niekonstytucyjnymi decyzjami większościowymi ustawodawcy zwykłego, akurat taki argument w dyskusji o konstytucyjności ustawy rozliczeniowej nie może być podnoszony. Może natomiast być podnoszony w debatach politycznych.

UZASADNIENIE

1. Nie kwestionuję konstytucyjnej dopuszczalności (i zasadności) redukcji emerytur dla kadr stanowiących rodzaj „gwardii pretoriańskiej” ustroju totalitarnego, zdyskredytowanego w warunkach demokracji. Kwestionuję sposób przeprowadzenia tej operacji: z uwagi na skonstruowanie ustawowego mechanizmu obniżek nieodpowiadającego zasadom rzetelnej legislacji i proporcjonalności oraz na brak koherencji między celem ustawy (wysłowionym w preambule) i jej treścią. Taki brak koherencji zawsze uzasadnia sprzeczność z zasadami rzetelnej legislacji. I to jest pierwsza z dwóch przesłanek wystarczających do stwierdzenia niekonstytucyjności.

2. Preambuła kontrolowanej ustawy jednoznacznie wiąże negatywne konsekwencje z dyskredytacją prawną i moralną adresatów ustawy. Tymczasem ustawa w stosunku do preambuły jest – podmiotowo – i za szeroka, i za wąska. Z jednej strony dyskredytacją są dotknięte osoby niemające negatywnych cech, o których mówi preambuła (co może skądinąd uzasadniać zarzut naruszenia art. 30 Konstytucji), a z drugiej strony (z uwagi na za wąski zakres podmiotowy, por. niżej pkt 15) nie wszyscy będący potencjalnie „negatywnie ocenianymi ubekami” podlegają ustawowemu mechanizmowi obniżenia emerytury. Ustawa bowiem w ogóle pozostawia poza zakresem swego działania służby informacyjne i osoby figurujące w zbiorze zastrzeżonym IPN. To narusza zasadę rzetelnej legislacji (spójność *ratio legis* i treści ustawy) oraz zasadę sprawiedliwości i równości.

3. Kwestionuję także zaniechanie przez Trybunał Konstytucyjny przeprowadzenia pełnego testu proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), co było konieczne z uwagi na niejednorodność sytuacji adresatów ustawy. Dotyczy to zwłaszcza osób objętych pozytywną weryfikacją (z uwagi na przesłanki i cele weryfikacji), funkcjonariuszy niepełniących funkcji i zadań represyjnych oraz członków WRON. W wyroku brak jest oddzielnej analizy ich sytuacji z punktu widzenia celu ustawy i kryteriów wymaganych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji – tak jak to dotychczas przyjmowano w orzecznictwie Trybunału. I to jest druga z dwóch wystarczających przesłanek niekonstytucyjności.

4. Obowiązujący stan prawny przewiduje (tak jak systemy innych państw) istnienie systemu emerytur mundurowych bardziej korzystnego niż system powszechny (FUS). Takie zróżnicowanie może być co do zasady konstytucyjnie dopuszczalne. Aprobuje to także wyrok, do którego zgłaszam zdanie odrębne. Problemem nie jest więc nierówność wykreowana samym istnieniem systemu uprzywilejowanego (w stosunku do powszechnego) jako takiego, ani fakt, że system ten dotyczy akurat służb mundurowych. Przyczyną uchwalenia kontrolowanej ustawy (tak wniosek i za nim wyrok) była natomiast aksjologiczna dezaprobata dla okresu totalitarnego, w którego konserwacji uczestniczyły organy bezpieczeństwa państwa. Ustawa kontrolowana (i wyrok TK) uznaje samą służbę w jednostkach stanowiących instytucjonalną podporę tego ustroju (preambuła kwalifikuje ją jako rodzaj policji politycznej) za niezasługującą na takie „lepsze” traktowanie – w postaci podległości reżimowi mundurowemu.

5. Ustawa (podobnie jak wyrok) nie uznaje obniżki emerytur za konsekwencję uznania naganności indywidualnych zachowań adresatów ustawy. Natomiast sam fakt służby (niezależnie od tego, na jakim stanowisku i w jakim charakterze) uznaje za podstawę do obniżki emerytury.

Mogłoby to być ewentualnie uznane za wystarczające konstytucyjne usprawiedliwienie redukcji emerytur mundurowych poprzedniej formacji, za okres służby w organach policji politycznej (ale już np. nie w wojsku czy policji kryminalnej – niezależnie od formalnego podporządkowania danej jednostki organizacyjnej), jeżeli polegać by miało na przeniesieniu do powszechnego systemu emerytalnego (FUS), skoro skądinąd nie uznaje się pracy w dawnych służbach mundurowych – nawet w totalitarnym okresie – za nielegalną i skoro co do zasady zalicza się ją do emerytalnego stażu pracy. Inaczej mówiąc: sama operacja przeniesienia emerytów mundurowych do systemu powszechnego nie byłaby dyskryminująca jako taka (gdyby nie inne zarzuty, *vide* wyżej, pkt 1 i 3). Jednakże kontrolowana ustawa nie wprowadza przeniesienia z reżimu mundurowego do reżimu powszechnego. Statuuje tu reżim specjalny, bardziej rygorystyczny. Rygoryzm ten dotyczy przelicznika – akcentuje to wniosek jako okoliczność decydującą o dyskryminacyjnym charakterze ustawy, co zresztą jest twierdzeniem niezasadnym (*vide* niżej, pkt 8). Okres indywidualnej pracy (w obojętnym

charakterze i na obojętnych stanowisku) w latach 1944-1990 w ustawowo wskazanych instytucjach „pełniących funkcje policji politycznej” traktuje się bowiem analogicznie do okresu nieskładkowego w systemie FUS. Zarazem jednak co do innych czynników określających wysokość emerytury – zachowano tu kryteria emerytur mundurowych. Zaostrożenie dodatkowe wprowadzono wobec członków WRON, którym jako okres nieskładkowy liczy się całość służby w wojsku od 13 grudnia 1981 r., a nie tylko okres służby pokrywający się z członkostwem we WRON.

Na tle niniejszej sprawy za bardziej odpowiadające zasadom rzetelnej legislacji (bo usuwający zarzut braku adekwatności między deklarowanym celem ustawy a jej treścią) uważam przeniesienie do systemu powszechnego. Nie jest to oczywiście tożsame z wnioskiem, że w automatyczny sposób spowodowałoby to konstytucyjność kontrolowanej ustawy – pozostaje bowiem problem kręgu podmiotowego adresatów, proporcjonalności i analizy preambuły. Jeżeli jednak nawiążę do kwestii reżimu powszechnego FUS, to po to, aby z kolei przeciwstawić się pogładowi reprezentowanemu we wniosku, jakoby o dyskryminacyjnym (wobec reżimu powszechnego) charakterze kontrolowanej ustawy miał świadczyć fakt, iż obniżono przelicznik z 2,6 do 0,7, zamiast do 1,3. Nie wystarczy bowiem mechaniczna zmiana mnożnika. Nietrafność zarzutu dyskryminacji z przyczyn wskazanych we wniosku ujawnia fakt, że ocena wymagałaby odniesienia się do całego mechanizmu emerytalnego FUS, w pełnym zakresie wymaganych czynników (wiek, staż pracy, wysokość podstawy), w tym także okres służby traktowany jako okres składkowy – przelicznik 1,3 dla osób objętych działaniem kontrolowanej ustawy. Tymczasem konsekwentne przeprowadzenie tego zabiegu idzie nawet dalej, niż to, co obecnie czyni kontrolowana ustawa. Nie można bowiem argumentować, iż dyskryminacją jest posłużenie się niższym przelicznikiem i jednocześnie zachowanie innych parametrów porównywalnego reżimu emerytalnego. Konieczne jest tu zachowanie konsekwencji.

6. W takiej sytuacji przedmiotem kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie należało uczynić zgodność tego specjalnego reżimu z zasadami rzetelnej legislacji i proporcjonalności, i to oddzielnie dla poszczególnych, podmiotowo zróżnicowanych grup adresatów. Tego w wyroku, do którego zgłaszam zdanie odrębne, nie uczyniono, koncentrując (por. proporcje uzasadnienia wyroku i zwłaszcza sposób formułowania konkluzji w poszczególnych punktach uzasadnienia) uwagę na samym fakcie dopuszczalności i potrzeby rozliczeń z totalitaryzmem. Uczyniono to zresztą w sposób nadmiernie generalny. Po pierwsze, nie ograniczono tych rozważań do sytuacji, gdy instrumenty rozliczeniowe przybierały postać obniżki świadczeń emerytalnych (co skierowałoby uwagę ku granicom dopuszczalnego operowania tym właśnie instrumentem prawnym), lecz wypowiedziano się w ogólności co do strategii, potrzeby i dopuszczalności rozliczeń. Po drugie, aprobując przyjęte rozwiązanie w kontrolowanej ustawie, uczyniono to globalnie w stosunku do wszelkich wypadków obniżki, bez ich pogrupowania i wzajemnego porównania, czyli bez testu proporcjonalności. Takie ujęcie uzasadnienia wyroku wskazuje na błędną identyfikację problemu konstytucyjnego w niniejszej sprawie. Uzasadnienie koncentruje się na negatywnej ocenie byłych totalitarnych reżimów systemów komunistycznych: przez parlament, z punktu widzenia porównawczego (a także w orzecznictwie na tle praw człowieka). Konkluzja tych wywodów sprowadza się do tezy, że państwo ma prawo dokonania tego rodzaju ocen i rozliczeń, a ich postać prawna bywa różna. Jednakże problemem na tle niniejszej sprawy nie jest akurat to – niesporne – zagadnienie. **Problemem jest ocena, czy polski ustawodawca, uchwalając konkretną, zaskarżoną ustawę „rozliczeniową”, posłużył się w tym celu mechanizmem prawnym skonstruowanym adekwatnie i proporcjonalnie do osiągnięcia założonego (w preambule) celu i czy cel ten osiągnął, m.in. poprzez udatne określenie podmiotowego zakresu ustawy.** Potrzeba, zasadność czy konstytucyjność samej zasady

rozliczeń z totalitaryzmem nie przesądza bowiem jeszcze automatycznie, bez dalszych analiz, że zakres podmiotowy populacji poddanej obniżce emerytur, procedura, sposób i – w konsekwencji – skala obniżek zapewniają osiągnięcie celu ustawy i są w stosunku do niego proporcjonalne (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Na tle rozpatrywanej sprawy tego testu nawet nie usiłowano przeprowadzić.

7. Wyrok, do którego zgłaszam zdanie odrębne, akcentuje jako główny argument, że nawet po nowym obliczeniu emerytur mundurowych beneficjenci uzyskują i tak godziwe świadczenia w porównaniu z analogicznymi świadczeniami w powszechnym systemie emerytalnym. Przyczyną jest ogólnie wyższy poziom wynagrodzeń w resortach mundurowych, ale także zachowanie uprzywilejowania co do stażu pracy i momentu miarodajnego dla określenia podstawy wymiaru, niezależnie od innych jeszcze przywilejów rzeczowych i sytuacyjnych związanych ze służbą. Wyrok pozostawia zatem poza oceną konstytucyjną prawidłowość samego mechanizmu przeliczeniowego, koncentrując się na skali obniżek (a ściślej na rezultacie przeliczenia). Takie podejście jest z gruntu nieprawidłowe. Problemem konstytucyjnym nie jest to, ile kto otrzymał ostatecznie w wyniku obniżki i czy jest to dużo, czy mało, tylko to, czy sam mechanizm (i wówczas dopiero w konsekwencji uruchomienia tego mechanizmu także i skala) obniżek jest konstytucyjnie nienaganny: odpowiadający celowi wyrażonemu w preambule zaskarżonej ustawy, przejrzysty i proceduralnie poprawny, oraz czy odnosi się on do właściwie określonej grupy osób z punktu widzenia celu ustawy. Oceniając konstytucyjność ustaw dotyczących podatków, świadczeń socjalnych, opłat i obciążeń, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie akcentował potrzebę takiego właśnie sposobu kontrolowania konstytucyjności: nie z punktu widzenia tego, czy chodzi o podatki, świadczenia, obciążenia „wysokie” czy „niskie”. W wyroku, do którego zgłaszam *separatum*, nie przeprowadzono jednak w prawidłowy sposób tego właśnie testu proporcjonalności, służącego ocenie, czy cel kontrolowanej ustawy został zrealizowany (i nie podjęto analizy tego celu: czy tylko pozbawienie przywilejów, czy także sankcja i jak ujęta) i czy uczyniono to środkami konstytucyjnie poprawnymi i odpowiadającymi zasadzie proporcjonalności. Wymóg proporcjonalności zawsze bowiem dotyczy każdej ustawy wkraczającej w konstytucyjnie chronione prawa. W kontroli konstytucyjności ocenie proporcjonalności podlegać zatem powinny każdorazowo mechanizm ograniczenia, gwarancje i spójność z *ratio legis* ustawy ten mechanizm wprowadzającej (zob. wyrok TK z 22 września 2009 r., sygn. P 46/07, OTK ZU nr 8/A/2009, poz. 126). Tymczasem jest to niemożliwe do oceny, ponieważ wyrzekając się badania preambuły Trybunał dokonał amputacji niezbędnego narzędzia.

8. Ustawa ma preambułę, zatem *ratio legis* jest łatwiejsza do ustalenia. Preambułę jednak w ogóle nie badano, ponieważ uznano, że „wnioskodawca nie wykazał, czy i jakie treści normatywne zostały zakodowane przez ustawodawcę w preambule (...) a także w jaki sposób naruszają one Konstytucję”. Na tej podstawie umorzono postępowanie w tym fragmencie. Tymczasem biorąc pod uwagę wniosek oraz pismo uzupełniające z 30 sierpnia 2009 r., należało dojść do odmiennego wniosku. Istniała konieczność przeprowadzenia kontroli konstytucyjności preambuły (i w jej świetle zakresu podmiotowego ustawy i proporcjonalności jej treści) i brak było podstaw do umorzenia. Wbrew kategorycznemu twierdzeniu uzasadnienia wyroku wnioskodawca wskazywał bowiem na stygmatyzacyjny charakter preambuły i wynikające stąd niekonsekwencje ustawy (por. we wniosku: pkt I s. 5 *in fine* i 6 *in princ*, analogicznie na s. 9 akapit 2, 3 i 4, a także pkt III s. 9 i 10, pkt V s. 12 i 13. W piśmie z 30 sierpnia 2009 r. pkt 1 s. 4-5, pkt 4 s. 6-7 – co do członków WRON, pkt 5 *in princ* s. 7, pkt 10 s. 20-21, pkt 12 s. 25-26 i z konkretnymi argumentami w pkt 13 s. 26, 27, 28 i w pkt 14 s. 30-31). Kwestie te powinny być przedmiotem analizy w toku kontroli

konstytucyjności; dopiero ewentualne uznanie tych zarzutów za bezpodstawne dawałoby podstawy do wniosku o konstytucyjności ocenianych norm. W istniejącej sytuacji, bez przeprowadzenia oceny konkretnych zarzutów, nie było podstaw do umorzenia postępowania. W tej sytuacji nietrafny – jako aprioryczny – jest wniosek o braku treści normatywnych preambuły i traktowanie sformułowanych wobec niej zarzutów *per non est*.

9. Niezależnie od błędnego wniosku w kwestii normatywności preambuły *in casu*, kwestionuję spoczywający u fundamentów uzasadnienia pogląd, wyrażający się w neglizowaniu roli preambuły w procesie kontroli konstytucyjności. Każda preambuła jako wyrażająca cel uchwalenia ustawy, jej założenia aksjologiczne, systemowe lub konstrukcyjne ma znaczenie dla każdego wypadku kontroli konstytucyjności, gdy rozważa się w jej trakcie zgodność z art. 2 Konstytucji (zasada rzetelnej legislacji). Niespójność między treścią badanego aktu a jego preambułą jest bowiem decydująca dla stwierdzenia nierzetelności legislacji (podobnie wyroki Trybunału Konstytucyjnego w pełnym składzie z 31 marca 2005 r., sygn. SK 26/02, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 29, z 20 kwietnia 2005 r., sygn. K 42/02, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 38, oba z powołaniem na ETPC, sprawa Mc Gillow przeciw Wielkiej Brytanii). Dlatego uważam, że generalnie postępowanie w zakresie kontroli konstytucyjności preambuły, gdy zgłoszono zarzuty naruszenia art. 2 i art. 31 Konstytucji w ogólności (a tak było w konkretnym wypadku), nie powinno być umarzane *a limine* i zarzuty takie powinny być poddane ocenie merytorycznej.

10. To prawda, że Trybunał jest związany przedmiotem i wzorcem kontroli. Błędna jest jednak praktyka, w ramach której Trybunał poczuwa się również związany zakresem argumentacji przedstawionej przez wnioskodawcę i oczekuje we wniosku wręcz gotowego wywodu uzasadniającego niekonstytucyjność badanej normy, uznając, że brak tego wywodu zobowiązuje Trybunał do zaniechania kontroli i umorzenia postępowania z uwagi na brak przesłanki formalnej wniosku. Postępowanie przed Trybunałem, mimo że posiłkowo odwołuje się do postępowania cywilnego, nie może być – z uwagi na swą publicznoprawną funkcję i cel – sformalizowanym postępowaniem kontradyktoryjnym. Poza tym sam Trybunał niejednokrotnie negatywnie oceniał ekscesywność stopnia formalizacji zasady kontraktoryjności w praktyce sądowej, dostrzegając tu naruszenie zasad konstytucyjnych. Uchybieniem jest stawianie zarzutu nieudowodnienia wniosku, gdy w jego tekście znajdują się (choćby niezgrabnie wyrażone) wątpliwości konstytucyjne. Istnieje wtedy bowiem rudymenitarne wskazanie ich przyczyn. Trybunał nie jest zwolniony od obowiązku prowadzenia własnej argumentacji w toku przeprowadzanej kontroli. Wymaga tego od niego art. 19 ust. 1 i 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Dwukrotnie, w sprawach o sygnaturach K 64/07 (z 15 lipca 2009 r., OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 110) i U 10/07 (z 2 grudnia 2009 r., OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 163), zgłaszałam *separatum*, kwestionując (m. in.) umorzenia postępowania przed Trybunałem z uzasadnieniem, że wnioskodawca niedostatecznie uzasadnił zarzut niekonstytucyjności; czym innym jest bowiem brak uzasadnienia, a czym innym nienależyte uzasadnienie i z tym wiążą się odmienne konsekwencje. W obecnym postępowaniu występuje także takie niezasadne umorzenie postępowania wobec preambuły. Zbyt pośpieszne i gołosłowne umarzanie postępowania w zakresie kontroli konstytucyjności nosi cechy *déni de justice* (sformułowałam ten zarzut w *separatum* w sprawie o sygn. U 10/07) i naraża Trybunał na zarzut manipulacji, ułatwiającej uniknięcie zakończenia sprawy merytorycznym rozstrzygnięciem. W niniejszej sprawie problemem jest to, że Trybunał, umarzając postępowanie w zakresie oceny preambuły, sam się pozbawił narzędzia analizy konstytucyjności z punktu widzenia *ratio legis* ustawy, co rzutuje zarówno na ocenę zarzutów naruszenia godności ludzkiej (przypisanie popełniania czynów niegodnych) i zarzut odpowiedzialności zbiorowej.

11. Preambuła kontrolowanej ustawy po pierwsze – stygmatyzuje negatywnie osoby, do których odnosi się obniżka emerytur, po drugie – określa cele ustawy. W pierwszej kwestii stwierdza ona, że jako funkcjonariusze organów bezpieczeństwa uzyskali oni status emerytalny będący wyrazem przywileju prawnego uzyskanego „w zamian za utrwalanie niehumanitarnego systemu władzy”, który „dopuszczał się zbrodni przy jednoczesnym wyjęciu sprawców spod odpowiedzialności i rygorów prawa”. Są to zarzuty o silnym ładunku potępienia emocjonalnego, moralnego i prawnego. Jeżeli zarzut taki czyniony jest w zglobalizowany sposób – uzasadnia zarzut poniżenia.

12. Nie podzielam co prawda *a priori* (bez przeprowadzenia dokładniejszej analizy, na co nie ma miejsca w zdaniu odrębnym) poglądu wyrażonego we wniosku, jakoby preambuła w tym zakresie rzeczywiście już dokonała przypisania czynów przestępnych tak, jak gdyby ustawodawca pełnił funkcję sądu (co mogłoby uzasadniać zarzut naruszenia art. 10 Konstytucji). Być może zresztą wniosek taki byłby zasadny – po przeprowadzeniu stosownej oceny, jakiej nie przeprowadzam. Jednakże dostrzegam tu (por. także wniosek, zarzucający naruszenie przez ustawodawcę art. 10 oraz art. 30 Konstytucji) materię, która wymagała podjęcia przez Trybunał kontroli i sformułowania oceny merytorycznej. W świetle negatywnej silnej stygmatyzacji (przecież nawet w środkach masowego przekazu kontrolowana ustawa jest określana jako „dezubekizacyjna”, co oznacza, że wszyscy jej adresaci są traktowani jako „ubecy”) nie może dziwić sprzeciw wobec przypisaniu cech czy działań osobom uznawanym przez kontrolowaną ustawę za osobowy substrat aparatu bezpieczeństwa (policji politycznej) – w sytuacji gdy ustawa dotyczy także osób, których funkcja czy praca nie miały charakteru operacyjnego, lecz pomocniczy, niezwiązany z głównymi funkcjami resortu. Należało bowiem przeprowadzić ocenę, czy (metoda) sposób określenia osób objętych działaniem ustawy pozostawał w harmonii z aksjologią wyrażoną w preambule.

13. Sam fakt wskazanej wyżej, negatywnej stygmatyzacji wszystkich osób, do których się odnosi ustawa zmieniająca, uważam za naruszający zasady rzetelnej legislacji (art. 2 Konstytucji), ponieważ **podmiotowy zakres ustawy jest szerszy niż krąg osób, do których odnosi się cel ustawy wskazany w preambule (pozbawienie niesłusznie uzyskanych przywilejów z czasów totalitarnych)**. Ustawa – i tego nie dostrzeżono w wyroku – traktuje bowiem jako synonimy dwa różne pojęcia: „funkcjonariusza służby bezpieczeństwa” i funkcjonariusza – osoby pracującej w ustawowo określonych jednostkach organizacyjnych podporządkowanych resortowi spraw wewnętrznych, jeżeli stosunek pracy tych osób nawiązał się na podstawie mianowania lub powołania. Tym sposobem za funkcjonariusza aparatu bezpieczeństwa dopuszczającego się bezprawia (tak preambuła) i dlatego niegodnego uzyskania emerytury na dotychczasowych zasadach dla emerytur mundurowych będą uchodzili przykładowo informatycy, pracownicy służby zdrowia, bibliotekarze, przedszkolanki itp. działający w strukturze podporządkowanej resortowi spraw wewnętrznych, choćby to podporządkowanie wynikało ze zmian organizacyjnych niezależnych od weryfikowanego, było tylko czasowe, a oni sami wykonywali identyczną pracę nieoperacyjną co osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę (czy nawet także na zasadzie mianowania, a więc też jako funkcjonariusze), tyle że w innym miejscu niż resort spraw wewnętrznych – jeżeli tylko źródłem jego stosunku służbowego było powołanie lub nominacja. W wyroku bowiem błędnie się utożsamia pojęcie „funkcjonariusza służby bezpieczeństwa” jako osoby realizującej funkcję policji politycznej z pracownikiem, którego stosunek pracy powstaje z mianowania. **Byłoby inaczej, gdyby kontrolowana ustawa dokonała przypisania statusu funkcjonariusza, który uzyskał niesłuszny przywilej w**

postaci emerytury mundurowej za służbę reżimowi totalitarnemu, na podstawie pełnionego stanowiska, funkcji, zakresu czynności.

14. Tymczasem zakres podmiotowy populacji dotkniętej skutkami kontrolowanej ustawy nie ogranicza się do funkcjonariuszy, którzy z uwagi na zajmowane stanowisko lub pełnioną funkcję (ewentualnie z uwagi na indywidualne zachowania) mogą być kwalifikowani jako osoby pełniące funkcje policji politycznej tak, jak to opisuje preambuła. **Ustawa dotyczy zatem szerszego kręgu osób, niż jest to konieczne do osiągnięcia celu sygnalizowanego w preambule: odebrania przywilejów z uwagi na fakt pracy negatywnie ocenianej z punktu widzenia aksjologii państwa demokratycznego. Uważam, że im bardziej stygmatyzacyjna jest treść preambuły, tym węższe jest pole swobody ustawodawcy zwykłego, aby określać krąg osób stygmatyzowanych za pomocą kryteriów abstrahujących od konkretnego stanowiska lub funkcji. W każdym zaś razie ta kwestia powinna być przeanalizowana w wyroku, lecz tego nie zrobiono.**

15. Nieadekwatność wyrażonej w preambule *ratio legis* ustawy do kręgu jej adresatów zaznacza się także – co paradoksalne – w zbyt wąskim zakresie podmiotowego kręgu tych, których (znów z uwagi na aksjologię preambuły) ustawa powinna dotyczyć. Niejasne są przyczyny (nie udzieliła na to odpowiedzi także rozprawa) pominięcia informacji wojskowej. Kolejne ograniczenie wynika z błędu mechanizmu obniżki. Zgodnie z mechanizmem wykreowanym przez ustawę, obniżenie emerytur następuje na podstawie zaświadczenia wydawanego przez IPN (art. 2 pkt 2 ustawy zmieniającej). W wyroku Trybunału także w tym zakresie postępowanie umorzono, znów nie dostrzegając znaczenia tego – wszak zaskarżonego we wniosku przepisu – dla ocenianego przez siebie mechanizmu. Jest to zresztą kolejny błąd identyfikacji problemu konstytucyjnego w wyroku. Tymczasem art. 2 pkt 2 kontrolowanej ustawy stwarza nierzetelną i kontrproduktywną procedurę. **Otóż IPN nie wystawi stosownego zaświadczenia o przebiegu służby osobie, której dane są objęte zbiorem zastrzeżonym. W stosunku do tych osób ustawa więc nie spowoduje weryfikacji emerytur i ich obniżki.** Zbiór zastrzeżony siłą rzeczy obejmuje potencjalnych adresatów ustawy w rozumieniu preambuły. Ta okoliczność wskazuje na nieprawidłowość określenia (tym razem zbyt wąskiego) podmiotowego zakresu ustawy – jeśli poważnie traktować preambułę jako wyrażenie *ratio* ustawy. Niewydolna procedura oraz niespójność kształtu ustawy i jej celu – w zakresie objęcia ustawą zamierzonej populacji adresatów – uzasadnia zarzut niezgodności z art. 2 Konstytucji.

16. Podmiotowy zakres, do którego odnosi się ustawa, jest z jednej strony za szeroki, a z drugiej za wąski w stosunku do wyrażonej w preambule *ratio legis*. Ustawa realizuje zamiysł obniżenia emerytur nie tylko tych, którzy by na to zasługiwali wedle *ratio legis*, a z drugiej strony – nie obejmuje wszystkich, których zamierzała objąć (z uwagi na tę samą *ratio*). Ustawa nie odpowiada zatem podstawowej przesłance decydującej o proporcjonalności regulacji: nie spełnia warunku konieczności regulacji. Nieadekwatność podmiotowego kręgu adresatów do celów wyrażonych w preambule potwierdził przedstawiciel Sejmu w czasie rozprawy. Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji, jeśli chodzi o ingerencję w prawo chronione konstytucyjnie (w tym wypadku prawo do zabezpieczenia społecznego), wymaga, aby regulacja była w stanie doprowadzić do realizacji jej celu. Tymczasem mechanizm weryfikacji emerytur w zakresie podmiotowym nie jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez ustawę skutków: pozbawienia przywileju mundurowej emerytury wszystkich funkcjonariuszy jednostek kwalifikowanych jako policja polityczna i zarazem tylko takich funkcjonariuszy (por. wyżej pkt 15-17 *separatum*).

17. Wyrok nie podjął także analizy i oceny celów ustawy (pozbawienie przywilejów czy także – i w jakim zakresie, wobec kogo – nałożenie odpowiedzialności w postaci „karnego” ukształtowania mechanizmu naliczania emerytury). Jest to oczywiście zrozumiałe, skoro w wyroku w kwestii preambuły postępowanie się umarza. To jednak powoduje, że Trybunał sam się pozbawił instrumentów przeprowadzenia testu proporcjonalności. Podkreślić należy, że przeprowadzenie tego testu jest obowiązkiem TK, niezależnym od zawnioskowania tego środka dowodowego przez uczestnika postępowania; sprawa dotyczy bowiem ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności (a tak właśnie jest, skoro w kontrolowanej ustawie chodzi o zmniejszenie emerytur).

18. Nie zgadzam się z poglądem wyrażonym w wyroku, że pozytywna weryfikacja kadr milicji i służby bezpieczeństwa przeprowadzona w 1990 r. jest bez znaczenia dla oceny konstytucyjności ustawy. Pogląd ten wsparto w wyroku argumentami, że pozytywna weryfikacja nie jest tożsama ze „świadectwem moralności” ani z „puszczeniem w niepamięć”, zaś skutki weryfikacji oznaczały tylko możliwość kontynuacji służby. Nie zgadzam się także z argumentem, że skoro weryfikację przeprowadzano schematycznie i w pośpiechu, a zatem była ona niemiarodajna, i to przemawia za brakiem jej prawnej relewantności w niniejszej sprawie. Weryfikacja (ustawa o Policji z 1990 r. oraz uchwała nr 69 Rady Ministrów z 21 maja 1990 r.) zezwalająca na kontynuację służby obejmowała sprawdzenie przeszłości: czy weryfikowany nie łamał prawa, nie naruszał praw i godności innych osób oraz czy nie wykorzystywał stanowiska do celów pozasłużbowych. Jednocześnie (§ 8 ust. 1 uchwały nr 69) pozytywna weryfikacja opierała się na „powzięciu przekonania, że posiada on [weryfikowany] kwalifikacje moralne do pełnienia służby”. Z kolei służba w Policji (art. 25), UOP (art. 15 ustawy o UOP), Straży Granicznej (art. 35 ustawy o Straży Granicznej) wymagała posiadania nieskazitelnej postawy moralnej i patriotycznej – od wszystkich osób w służbie, a więc i tych, które miały ją pełnić po pomyślnej weryfikacji. Dlatego pomyślna weryfikacja wiązała się z potwierdzeniem tych cech (a więc – wbrew twierdzeniu wyroku – jednak stanowiła świadectwo moralności) – zarówno co do przeszłości, jak i terażniejszości weryfikowanego, w zakresie stwierdzenia jego przydatności do dalszej służby (co oczywiście dotyczy tylko pewniej prognozy i co może być podważone w trybie indywidualnej oceny w razie potrzeby). Zatem weryfikacja odnosiła się do oceny moralności weryfikowanego.

19. Nie można też uznać (tak wyrok), że nikt nie gwarantował poprzez weryfikację perspektywy emerytury mundurowej. Służba mundurowa to nie tylko powinność świadczenia pracy i prawo do wynagrodzenia, ale całość statusu prawnego związanego z taką służbą. Status ten obejmuje także wypracowywanie (jako działanie ciągle w czasie trwania służby) reżimu emerytalnego, właściwego dla służby mundurowej. I taki właśnie status uzyskali pozytywnie zweryfikowani, poprzez nawiązanie przez nich stosunku służbowego w warunkach demokratycznego państwa. Dlatego podzielam pogląd wyrażony m.in. w pismach byłych ministrów spraw wewnętrznych i szefów UOP, z okresu weryfikacji, Andrzeja Milczanowskiego i Krzysztofa Kozłowskiego (z 14 grudnia 2009 r.), że weryfikowani zostali przyjęci do służby w warunkach dotyczących także zabezpieczenia emerytalno-rentowego i że pominięcie tego faktu w kontrolowanej ustawie oznacza naruszenie zasady zaufania (art. 2 Konstytucji). Pozytywnie zweryfikowani mieli podstawy do przypuszczeń (a przypuszczenia te podzielali jak widać ówcześni szefowie resortu spraw wewnętrznych, powołani już w warunkach demokratycznych), że okoliczności objęte pozytywną weryfikacją nie zaważą na perspektywach emerytalnych kształtujących się po zweryfikowaniu, już w warunkach po zerwaniu z ustrojem totalitarnym i po wprowadzeniu konstytucyjnej zasady (grudzień 1989 r.) państwa prawa.

20. Odnosząc się do argumentacji użytej w wyroku co do okoliczności faktycznych weryfikacji: pośpiech i formalizm weryfikacji w roku 1990 nie mogą, po pierwsze, obciążać weryfikowanych; po drugie, cechy faktyczne weryfikacji są zwodnicze w argumentacji dotyczącej cechy normatywnej, jaką jest konstytucyjność ustawy.

21. Odmienność sytuacji osób, które przeszły pomyślnie weryfikację, nakazywałaby zróżnicowanie wobec nich działania kontrolowanej ustawy, a także – ze strony Trybunału – przeprowadzenie stosownego testu i oceny jej proporcjonalności, wobec tej grupy jej adresatów, z punktu widzenia czynników wskazanych w pkt 14 i 15 *separatum*.

22. Test proporcjonalności (którego nie przeprowadzono) był tym bardziej konieczny, że ustawa traktuje pozytywnie zweryfikowanych funkcjonariuszy gorzej niż tych, którzy na skutek skazania za przestępstwo (być może także związane z przebiegiem służby w czasach minionych, na podstawie art. 10 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych lub na podstawie art. 10 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy) karnie utracili prawo do emerytury mundurowej. Oni bowiem znaleźli się w systemie FUS (z przelicznikiem 1,3). Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie o sygn. P 38/06 z 29 kwietnia 2008 r. (OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 46), dotyczącym właśnie art. 10 ustawy z 18 lutego 1994 r., w pkt. 3.4 uzasadnienia wyraził myśl, że w razie pozbawienia emerytury mundurowej w związku ze skazaniem (a więc w wypadku przestępstwa) o naruszeniu art. 67 ust. 1 Konstytucji można byłoby mówić, gdyby funkcjonariusz tracił w ogóle uprawnienia wynikające z systemu FUS, przy czym za argument uznał liczenie okresów służby za okresy składkowe w ramach FUS (a więc 1,3). W tej sytuacji gorsze traktowanie z punktu widzenia reżimu emerytalnego osób pozytywnie zweryfikowanych niż tych, którzy utracili prawo do emerytury mundurowej w związku ze skazaniem za przestępstwo – jest nieczytelne także w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

23. Ustawa traktuje członków WRON surowiej niż innych adresatów ustawy, pozbawiając ich emerytury mundurowej nie tylko za okres uczestnictwa w ciele będącym upostaciowaniem władzy totalitarnej. Tego zakresu czasowego nie da się uzasadnić nawet argumentem, że działanie we WRON jako ciele uzurpacyjnym oznacza skoncentrowanie się członków WRON na działaniu, które wykraczało poza pojęcie służby „wypracowującej” emeryturę mundurową. Jednakże wówczas odniesienie okresu nieskładkowego powinno być ograniczone – logicznie – tylko do okresu działania we WRON, czego wyrok nie czyni.

24. Ustawodawca, przewidując negatywne następstwa jakiejś sytuacji i traktując je jako konsekwencję dezaprobaty dla takiej sytuacji, musi przestrzegać współzależności i współmierności (związku funkcjonalnego) między taką sytuacją i następstwami. Nie dostrzegam takiej więzi między członkostwem we WRON a pozbawieniem jej członków nie tylko mundurowego, ale i powszechnego, „normalnego” reżimu emerytalnego za okres służby poza WRON. Także dotkliwość sankcji (obniżka emerytury łącznie z napiętnowaniem wyrażonym w preambule, niezależnie od osobistej postawy) – wobec osób, którym weryfikacja stworzyła iluzję, razi niewspółmiernością. Z identycznej przyczyny (brak związku między wykroczeniem a postacią kary dodatkowej) krytykowałam jako Rzecznik Praw Obywatelskich w 1989 r. – dopuszczalność orzekania przepadku domu lub samochodu jako kary dodatkowej przy produkowaniu (przewozie) druków bezdebitowych (drugie wystąpienie RPO/L/36/89 z 28 lutego 1989 r., Biuletyn RPO nr 3/1989, Materiały, s. 39 i n.). W czasie, który upłynął od zakończenia pracy jako Rzecznika Praw Obywatelskich, moje

poglądy prawne w kwestii konieczności honorowania związku między czynem nagannym a postaciami sankcji za ten czyn – nie uległy zmianie.

25. Wszystkie wyżej wskazane względy zdecydowały o tym *separatum*.

Zdanie odrębne

sędziego TK Marka Mazurkiewicza
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. akt K 6/09

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. akt K 6/09, w całości.

Stwierdzam, że:

a) preambuła ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. Nr 24, poz. 145; dalej: ustawa zmieniająca) jest niezgodna z art. 2 i art. 10 Konstytucji,

b) art. 1 i art. 3 ust. 1 i 3 ustawy zmieniającej są niezgodne z art. 2, art. 10, art. 32 ust. 2 oraz art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

c) art. 2 i art. 3 ust. 2 i 3 ustawy zmieniającej są niezgodne z art. 2, art. 10, art. 32 ust. 2 oraz art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

d) art. 4 ustawy zmieniającej jest nierozdzielnie związany z jej art. 1-3.

Stwierdzam również, że przedmiotem wniosku o zbadanie zgodności z Konstytucją była ustawa zmieniająca ustawę z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 66, ze zm.; dalej: ustawa z 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych) oraz ustawę 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 2004 r. Nr 8, poz. 67, ze zm.; dalej: ustawa z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy) i to przepisy ustawy zmieniającej a nie przepisy ustaw przez nią zmienionych powinny być przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego w sentencji wyroku, do którego zgłaszam zdanie odrębne.

Nie miałyby to wpływu na ewentualne „odżycie” pierwotnie obowiązujących przepisów, które z wejściem w życie ustawy zmieniającej utraciły już moc. Stwierdzenie jednak niezgodności z art. 2 i art. 10 Konstytucji preambuły i art. 1, art. 2 i art. 3 ustawy zmieniającej wyeliminowałoby z obrotu prawnego także normatywne określenie *ratio legis* i te nowe przepisy proceduralne tej ustawy, które nie zostały włączone *in extenso* do przepisów ustaw zmienionych.

UZASADNIENIE

1. Przypominam, że, jak to stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 11 maja 2007 r., sygn. K 2/07 (OTK ZU nr 5/A/2007, poz. 48) – a na tę tezę powołuje się też TK w obecnym rozstrzygnięciu, od którego zgłaszam zdanie odrębne – „Środki demontażu dziedzictwa po byłych totalitarnych ustrojach komunistycznych dają się pogodzić z ideą demokratycznego państwa prawa tylko wtedy, gdy – pozostając w zgodzie z wymaganiami państwa opartego na rządach prawa – będą skierowane przeciwko niebezpieczeństwom grożącym podstawowym prawom człowieka oraz procesowi demokratyzacji. (...) 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 żądz zemsty, zamiast służyć sprawiedliwości. Musi natomiast respektować takie prawa człowieka i podstawowe swobody, jak prawo do należytego procesu, prawo do wysłuchania czy prawo do obrony, oraz stosować je także wobec tych osób, które same ich nie stosowały, gdy były u władzy”.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że zasada państwa prawnego, wynikająca z art. 2 Konstytucji, wymaga stanowienia norm nienagannych z punktu widzenia techniki legislacyjnej. Normy te powinny realizować założenia leżące u podstaw porządku konstytucyjnego w Polsce i strzec tego zespołu wartości, który wyraża Konstytucja (por. wyrok z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 87). Ogólne zasady wynikające z art. 2 Konstytucji powinny być przestrzegane szczególnie restryktywnie, gdy chodzi o akty prawne ograniczające wolności i prawa obywatelskie oraz nakładające obowiązki wobec państwa (wyrok z 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83). W szczególności ustawowa regulacja winna czynić zadość dyrektywie dostatecznej określoności i stabilności unormowań prawnych, która stanowi pochodną zasady demokratycznego państwa prawa, wyrażonej w art. 2 Konstytucji (wyrok z 18 lutego 2004 r., sygn. P 21/02, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 9).

Zasadę określoności należy też wiązać z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a wymóg dostatecznej określoności należy rozumieć jako nakaz precyzyjnego wyznaczenia dopuszczalnego zakresu ingerencji prawodawcy. Niejasne i nieprecyzyjne formułowanie przepisu powoduje niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków, a także stworzenie nazbyt szerokich ram dla organów stosujących ten przepis. Ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie tekstu przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Zasady te powinny być przestrzegane szczególnie restryktywnie, gdy chodzi o przepisy ograniczające wolności i prawa człowieka i obywatela (wyroki z: 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217, 22 maja 2002 r., sygn. K 6/02, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 33, 20 kwietnia 2004 r., sygn. K 45/02, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 30).

Przypominam też, że już od wejścia w życie noweli konstytucyjnej z dnia 29 grudnia 1989 r. (Dz. U. Nr 75, poz. 444, ze zm.) inicjującej, z zachowaniem procedur demokratycznych i przy zachowaniu ciągłości państwowości Rzeczypospolitej Polskiej, zmianę jej podstaw ustrojowych, która proklamowała zasadę demokratycznego państwa prawnego oraz trójpodziału i równoważenia jego władz jako fundamenty ustroju RP, na wszystkich konstytucyjnych organach RP spoczywał i spoczywa obowiązek stosowania tych zasad w sferze stanowienia prawa, jego wykonywania i wymierzania sprawiedliwości.

Późniejsze zmiany konstytucyjne wprowadzone ustawą konstytucyjną z dnia 17 października 1992 r. (Dz. U. Nr 84, poz. 426, ze zm.), a wreszcie obowiązującą Konstytucją z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) tego konstytucyjnego obowiązku nie uchyliły.

2. Niekwestionowany ekspert w dziedzinie problemów prawnych historii najnowszej, wypowiadając się na forum międzynarodowym na temat kwestionowania historii przez prawo w sytuacji globalnej (por. W. Czapliński, *Kwestionowanie historii przez prawo*, „Europejski Przegląd Sądowy” nr 11/2009, s. 4 i n.) stwierdził, że:

„Zmiany polityczne na świecie po 1989 r. wpłynęły na zmianę naszego podejścia do historii. Uwaga ta dotyczy zarówno jednostek, jak i całych narodów, w tym tego, co czasem określa się mianem «oficjalnej historiografii» czy też «polityki historycznej». Dla wyjaśnienia: w państwach totalitarnych tworzone oficjalne wersje historii, przedstawiane przez historyków ściśle związanych z rządzącym reżimem. Taki sam system stosowano w większości nauk społecznych i humanistycznych, co odgrywało istotną rolę dla legitymizacji systemu politycznego. Owa jedyna wizja historii musiała zostać zastąpiona przez zróżnicowane podejścia proponowane przez autorów niezwiązanych z żadną grupą polityczną, czy raczej autorów związanych z różnymi orientacjami politycznymi” (s. 4).

Skonstatował on też, że w Polsce: „w poszukiwaniu sprawiedliwości publicznej podejmuje się różnego rodzaju działania, w tym wykorzystuje środki legislacyjne. Trudno nie zdawać sobie sprawy z tego, że co najmniej część z nich dyktowana jest pewnego rodzaju uczuciem zemsty. Interwencja polskiego Trybunału Konstytucyjnego zupełnie podważyła koncepcję lustracji, której celem powinna być eliminacja byłych tajnych współpracowników policji politycznej z czasów komunistycznych z życia publicznego. Trybunał skontrolował ustawę lustracyjną z perspektywy zasady państwa prawnego. Uchwalony akt nie spełniał gwarancji praw podstawowych przewidzianych Konstytucją, a także standardu demokratycznego traktowania, ustalonego przez akty prawa międzynarodowego, ze szczególnym uwzględnieniem Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (w tym domniemania niewinności, prawa do obrony, prawa do kontroli sądowej aktów administracyjnych, publicznego dostępu do dokumentów itp.).

Polskie doświadczenie pokazuje, że mechanizmy, instytucje i procedury (w tym Instytut Pamięci Narodowej) ustanowione w celu badania i prowadzenia śledztw w archiwach dawnej policji politycznej, formalnie tworzone w celu badania wcześniejszych naruszeń prawa, mogą być z łatwością wykorzystywane do celów politycznych, a przedstawiana przez nie wersja historii może być równie jednostronna, co wersja proponowana przez *ancien-régime*” (jw. s. 6).

Przypomniał także, że:

„Po wielu latach wszczęto proces przeciwko przywódcom politycznym, którzy wprowadzili stan wojenny w Polsce w 1981 r. Chociaż stan wojenny był niezgodny z obowiązującą wówczas Konstytucją z 1952 r., opinia publiczna jest podzielona co do jego oceny. Wielu ludzi wierzy, że decyzja o wprowadzeniu rządu wojskowego w Polsce ocaliła kraj przed radziecką interwencją wojskową, natomiast inni nie przyjmują takiej interpretacji” (j.w. s. 6).

Rzecz znamienna, że opinia ta – ważna z punktu widzenia rozpatrywanej sprawy – dla oceny sprawców stanu wojennego, zbieżna jest z konkluzjami opinii przedstawionych wcześniej Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej Sejmu RP przez profesorów: Krystynę Kersten, Jerzego Holzera, Andrzeja Paczkowskiego i Mariana Zgórniaka przy rozpatrywaniu w latach 1991-1996 przez tę Komisję wniosku KPN o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej i karnej b. członków WRON za wprowadzenie stanu wojennego. Sejm, wobec niepotwierdzenia w jego trakcie zarzutów sformułowanych we wniosku, postępowanie umorzył.

Prof. A. Paczkowski, na którego powołuje się w wyroku sędzia sprawozdawca, stwierdził wówczas m.in.: „Spór o stan wojenny jest – i, być może zawsze pozostanie – sporem historiozoficznym i światopoglądowym lub, w najlepszym razie, politycznym” (por. *O stanie wojennym w Sejmowej Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej*, Warszawa 1997, s. 157).

3. Kontrolowana przez Trybunał Konstytucyjny, co do jej zgodności z przepisami konstytucyjnymi, ustawa zmieniająca składa się z preambuły i 4 artykułów:

a) w preambule akcentuje się cel ustawy, stwierdzając m.in., że w systemie władzy komunistycznej „stosującej bezprawne metody, naruszające podstawowe prawa człowieka” „dopuszczono się zbrodni przy jednoczesnym wyjęciu sprawców spod odpowiedzialności i rygorów prawa” ustawodawca stanowi przepisy „kierując się zasadą sprawiedliwości społecznej wykluczającą tolerowanie i nagradzanie bezprawia”;

b) art. 1 i art. 3 ust. 1 i 3 ustawy zmieniającej ograniczają na niekorzyść (przez zmianę wskaźnika 2,6% na wskaźnik 0,7% podstawy wymiaru emerytury za każdy rok służby w Wojsku Polskim po 8 maja 1945 r.) uprawnienie do emerytury wojskowej osobom, które były członkami WRON. Pozostaje przy tym w mocy obowiązujący od 1994 r. art. 10 ustawy z 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych, stanowiący, że „Prawo do zaopatrzenia emerytalnego na podstawie ustawy nie przysługuje żołnierzowi, który został skazany prawomocnym wyrokiem sądu na karę dodatkową pozbawienia praw publicznych lub na karę degradacji za przestępstwo, które zostało popełnione przed zwolnieniem ze służby”.

c) art. 2 i art. 3 ust. 2 i 3 ustawy zmieniającej ograniczają na niekorzyść (przez zmianę wskaźnika 2,6% na wskaźnik 0,7% podstawy wymiaru emerytury za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1994-1990) uprawnienie funkcjonariuszy do emerytury z tytułu służby w wymienionych w ustawie z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy formacjach policyjnych, których dane, na podstawie akt osobowych znajdujących się w Instytucie Pamięci Narodowej wskazujących na ich służbę w organach bezpieczeństwa państwa w rozumieniu ustawy lustracyjnej zostaną przekazane organowi emerytalnemu.

I tutaj pozostaje w mocy obowiązujący od 1994 r. przepis art. 13 ust. 2 ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, stanowiący, że:

„Przepisu ust. 1 nie stosuje się do służby w latach 1944-1956 w charakterze funkcjonariusza organów bezpieczeństwa państwa, porządku i bezpieczeństwa publicznego, jeżeli przy wykonywaniu czynności służbowych funkcjonariusz popełnił przestępstwo przeciwko wymiarowi sprawiedliwości lub naruszające dobra osobiste obywatela i za to został zwolniony dyscyplinarnie, umorzono wobec niego postępowanie karne ze względu na znikomy lub nieznaczny stopień społecznego niebezpieczeństwa czynu lub został skazany z winy umyślnej prawomocnym wyrokiem sądu”,

oraz art. 10 ust. 1 i 2, stanowiące, że:

„Prawo do zaopatrzenia emerytalnego na podstawie ustawy nie przysługuje funkcjonariuszowi [oraz analogicznie emerytowi i renciście – ust. 2], który został skazany prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne lub przestępstwo skarbowe umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego, popełnione w związku z wykonywaniem czynności służbowych i w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, albo za przestępstwo określone w art. 258 Kodeksu karnego lub wobec którego orzeczono prawomocnie środek karny pozbawienia praw publicznych za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, które zostało popełnione przed zwolnieniem ze służby”;

d) art. 4 ustawy, stanowiący, że wchodzi ona w życie po upływie 30 dni od dnia jej ogłoszenia jest nierozzerwalnie związany z jej art. 1-3.

4. Objęta kontrolą jej konstytucyjności w rozpatrywanej sprawie ustawa zmieniająca wykazuje ścisły związek z funkcjonowaniem wprowadzonego ustawą 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 2007 r. Nr 63, poz. 425, ze zm.; dalej: ustawa z 18 października 2006 r.) systemu lustracyjnego. Stanowi ona rozszerzenie tego systemu przez wprowadzenie doń nowych, nieznanych systemowi ustawy z 18 października 2006 r., sankcji

wobec osób postrzeganych jako przeciwnicy polityczni twórców nowego – ukształtowanego po 1989 r. systemu politycznego RP.

W ramach wprowadzonej wcześniej, ustawą z 18 października 2006 r., procedury lustracyjnej, ograniczono tą ustawą prawa określonych w niej grup obywateli do dostępu do niektórych zawodów i stanowisk publicznych oraz objęto ich odpowiedzialnością za tzw. „kłamstwo lustracyjne”. Doprowadzić to miało „tylko” do izolacji politycznej dawnych przeciwników twórców nowego systemu.

Poddana obecnie kontroli ustawa zmieniająca idzie znacznie dalej. Z inicjatywy grupy posłów, którzy zgłosili projekt ustawy (druk sejmowy nr 1140 VI kadencji Sejmu), ustawą uchwaloną 19 lat po przeprowadzeniu przez ustrojodawcę polskiego zmiany podstaw ustroju państwa i 15 lat po uregulowaniu – z zachowaniem reguł państwa prawnego przez Sejm demokratycznej Rzeczypospolitej – ustawami z 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy zasad systemu emerytalnego żołnierzy i funkcjonariuszy uwzględniającym także okres poprzedzający rok 1989, wprowadza się nowe ograniczenia praw podmiotowych wielkiej grupy obywateli, zmieniając im zasady ustalania emerytury i obniżając drastycznie przysługujące im dotychczas świadczenia.

Pomija się przy tym, wprowadzony przez demokratycznego ustawodawcę, w latach 1993-1994, wymóg sądowego ustalenia winy i kary za popełnione przestępstwo jako przesłanek zmiany zasad ustalania im świadczeń.

Zabieg ustawodawcy ma przy tym zasięg masowy. Według przekazanej Trybunałowi informacji Prezesa IPN z 30 lipca 2009 r. ok. 191.500 obywateli do sprawdzenia, jako kwalifikujących się do zmiany wysokości emerytury w ramach tej procedury, skierowały do IPN Zakład Emerytalno-Rentowy MSWiA oraz Biuro Emerytalne Służby Więziennej. Dotychczas ograniczenie wysokości emerytur dotknęło kilkadziesiąt tysięcy osób.

5. W toku postępowania legislacyjnego nad poselskim projektem ustawy zmieniającej projekt ten był opiniowany przez Biuro Studiów i Analiz Sądu Najwyższego (autoryzowana jako „uwagi Sądu Najwyższego” przez jego Pierwszego Prezesa) oraz Biuro Studiów i Analiz Kancelarii Sejmu – a w fazie rozpatrywania tekstu ustawy przez Senat – także przez Biuro Legislacyjne Senatu. We wszystkich tych opiniach sygnalizowano – już w tej fazie legislacji – sprzeczność regulacji projektu ustawy z Konstytucją. Było to przed sformulowaniem przez wnioskodawcę we wniosku do TK zarzutów.

Sąd Najwyższy zwrócił przede wszystkim uwagę „na naruszenie zasady podziału władzy, wyrażonej w art. 10 Konstytucji RP, zgodnie z którym ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej (ust. 1). (...) Poszczególne władze wypełniają swoje funkcje w oparciu o kompetencje przyznane im przez Konstytucję. I tak władza ustawodawcza obejmuje uprawnienie w zakresie stanowienia norm prawnych, regulujących, czy to w sposób pierwotny kwestie dotychczas nieuregulowane, czy też zmieniające dotychczasowy stan prawny. Z kolei władza sądownicza uprawniona jest do wymierzania sprawiedliwości, obejmując zarówno kompetencje do rozstrzygania sporów oraz wymierzania kar. Jeśli zaś chodzi o władzę wykonawczą, to realizuje ona zadania państwa w odniesieniu do konkretnych przypadków, z wyjątkiem sytuacji spornych. Z punktu widzenia projektowanego unormowania naruszenie art. 10 Konstytucji RP polega na przekroczeniu ustrojowego zakresu uprawnień przez władzę ustawodawczą, ponieważ w istocie to ona, zamiast władzy sądowniczej, wymierza przedmiotowej grupie osób [członkowie WRON] określony rodzaj kary (zmniejszenie emerytury). Norma prawna zrekonstruowana w oparciu o proponowany przepis, nie posiada ani charakteru generalnego, ani abstrakcyjnego, co jest podstawowym warunkiem uznania proponowanego unormowania za prawidłowy z punktu widzenia reguł

poprawnej legislacji. (...) Projektodawcy a priori założyli, że Wojskowa Rada Ocalenia Narodowego była organem przestępczym. Tymczasem przedmiotowe ustalenie należy, w państwie prawa, do kompetencji niezawisłego sądu. Warto jednocześnie pamiętać, że w obowiązującym porządku prawnym istnieją wystarczające instrumenty, które mogą doprowadzić do celu zakładanego przez projektodawców (...) Ustawa emerytalna żołnierzy zawodowych zawiera regulację, która pozwala na pozbawienie świadczeń emerytalnych w przypadku skazania prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia praw publicznych bądź na degradację za przestępstwo które zostało popełnione przed zwolnieniem ze służby (por. art. 10)''.

W takim przypadku – jak wskazuje SN w swych uwagach – emeryt lub rencista nabywa prawo do świadczeń pieniężnych z ubezpieczenia emerytalnego i rentowych, jeżeli spełnia warunki określone w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353, ze zm.). Sankcję stanowi przeliczenie emerytury na zasadach obowiązujących w powszechnym systemie emerytalnym pracowników, poznaczając, że okres służby traktowany jest jak okres składkowy, podobnie jak czas wykonywania pracy, z przeliczeniem 1,3%. Nie ma zatem mowy o zmniejszaniu uprawnień emerytalnych do poziomu 0,7%. W rozpatrywanej sprawie brak jest związku pomiędzy udziałem w Wojskowej Radzie Ocalenia Narodowego a nabyciem przez jej członków emerytalnych uprawnień. Związek ten widoczny jest tylko w części dotyczącej prawnej kwalifikacji służby wojskowej jaka była pełniona przez członków WRON. Za ten okres służby emerytura wynosi 2,6% podstawy wymiaru za każdy rok tej służby. Rada nie przyznawała jej członkom żadnych uprawnień emerytalnych, a udział w niej nie uprawniał do zmiany zasad ustalania wysokości żołnierskiej emerytury, co oznacza, że brak jest podstaw do odbierania emerytalnych uprawnień ze względu na udział we WRON. W kontekście zasady ochrony emerytalnych praw nabytych kwestionować można byłoby jedynie uwzględnienie dla potrzeb wyliczenia emerytury wojskowej okresu pełnienia służby we WRON jako okresu składkowego, i to pod warunkiem, że działalność WRON, bądź sama Rada zostałyby uznane przez sąd za przestępczą bądź niekonstytucyjną.

Brak też podstaw, aby wyłącznie ze względu na udział we WRON pozbawiać doniosłości okresu służby wojskowej w okresie od 8 maja 1945 r., jak po rozwiązaniu Rady. Jest to 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, przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym (postanowienie TK z 17 lutego 1999 r., sygn. Ts 154/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 34, s. 191; wyrok TK z 10 lipca 2000 r., sygn. SK 21/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 144, s. 830).

Sąd Najwyższy zwraca też uwagę, że z istoty swej system emerytalny i kształtowane w jego ramach uprawnienia emerytalne nie mogą być instrumentem prowadzenia polityki represyjnej przez państwo. Tym bardziej nie może być formą kary, a zarazem swoistą formą odpowiedzialności zbiorowej, co odnosi się również do art. 2 ustawy zmieniającej.

Z tego powodu zasadny jest również zarzut naruszenia, przez kontrolowaną ustawę, zasady demokratycznego państwa prawnego i proporcjonalności regulacji, wyrażonej w art. 2 Konstytucji.

Zarzuty dotyczące niezgodności z Konstytucją norm kontrolowanej przez Trybunał ustawy znalazły się w przedstawionych opiniach: Biura Studiów i Analiz Kancelarii Sejmu do poselskiego projektu ustawy przedstawionej Sejmowi oraz Biura Legislacyjnego Senatu do ustawy uchwalonej przez Sejm i przedstawionej Senatowi w trybie art. 121 ust. 1 Konstytucji.

Eksperci tych Biur, obok argumentów pokrywających się z niektórymi, omówionymi wyżej, zarzutami Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego do projektu ustawy, podnieśli m.in.,

że trudno uzasadnić konieczność zmian legislacyjnych wprowadzonych analizowaną ustawą zmieniającą argumentem likwidacji nieuzasadnionych przywilejów członków WRON i funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa wskazanych w ustawie, skoro obowiązujące dotychczas postanowienia nie przewidywały ani dla członków WRON jako żołnierzy, ani dla funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa szczególnych przywilejów emerytalnych. Obie ustawy, z 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, przewidują wprowadzić odrębne rozwiązania w stosunku do powszechnego systemu emerytalnego, ale nie wyróżniają one w swych systemach członków WRON czy funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa. Zasady określania wysokości emerytur osób, do których sytuacji odnosił się projekt mieściły się w zasadach ustalonych dla wszystkich żołnierzy i funkcjonariuszy mundurowych, którzy mają odpowiedni staż służby i zostali objęci regulacjami ustaw z 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

O przywilejach emerytalnych dla członków WRON i funkcjonariuszy wyliczonych organów bezpieczeństwa można by mówić tylko wtedy, gdyby te dwie kategorie osób korzystały z emerytur określanych na innych zasadach niż w przypadku reszty emerytów mundurowych. Obowiązujące dotychczas ustawy nie zawierają jednak takich uprzywilejowanych zasad.

Zgodnie z preambułą ustawy zmieniającej obniżenie emerytur mundurowych funkcjonariuszy niektórych służb i organów bezpieczeństwa państwa działających w okresie PRL jest motywowane negatywną oceną celów, do jakich władza wykorzystywała te służby. Istnieje wątpliwość, czy oceny takie można wyrażać poprzez modyfikację systemu emerytur mundurowych. Dolegliwość skierowana do wszystkich funkcjonariuszy określonych służb uwidacznia brak związku przyczynowego między oceną niechlubnych celów, do których te służby były wykorzystywane, a „karą” ponoszoną przez wszystkich funkcjonariuszy tych służb, bez indywidualizacji czynu i winy.

Ustawa zmieniająca wprowadza zasadę jednakowej odpowiedzialności wszystkich funkcjonariuszy, co pozostaje w rażącej sprzeczności z podstawami funkcjonowania demokratycznego państwa prawa. Wątpliwe okazać się może przywracanie sprawiedliwości społecznej poprzez obniżenie emerytur *en bloc* wszystkim funkcjonariuszom służb i organów, niezależnie od ich roli i funkcji pełnionej w tych służbach (art. 2 Konstytucji). Negatywna ocena skutków działalności organów i służb bezpieczeństwa nie może wpływać na stwierdzenie słuszności lub niesłuszności przez poszczególnych funkcjonariuszy indywidualnie nabytych praw. W przypadku żołnierzy i funkcjonariuszy służb mundurowych istnieje już możliwość indywidualnej odpowiedzialności na podstawie obowiązujących przepisów (*vide* opinia SN).

Ekspert sejmowy podniósł wątpliwość, czy proponowane rozwiązania ustawy nie stanowią naruszenia zasady proporcjonalności w rozumieniu art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji poprzez „niezrozumiałe intensywne działanie ustawodawcy” w tym znaczeniu, w jakim o surowości ustanawianej sankcji orzekał TK w wyroku z 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07 (OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26).

Ekspert przypomniał też, że Trybunał stwierdził w wyroku z 11 maja 2007 r. (sygn. K 2/07), że „winę, mającą charakter indywidualny, a nie zbiorowy – należy udowodnić w każdym indywidualnym wypadku, co wskazuje wyraźnie na konieczność indywidualnego, a nie kolektywnego, stosowania ustaw lustracyjnych. To znaczy także, że należy zagwarantować (...) domniemanie niewinności do czasu udowodnienia winy”.

Ustawodawca w postępowaniu legislacyjnym nie uwzględnił tych trafnych, moim zdaniem, zarzutów niekonstytucyjności, a Trybunał, w wyroku do którego zgłaszam zdanie odrębne, przeszedł nad nimi do porządku.

6. Trybunał Konstytucyjny jest sądem prawa a nie sądem nad historią. Respektowanie zasad poprawnej legislacji jest funkcjonalnie związane z pewnością i bezpieczeństwem prawnym oraz ochroną zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (por. wyrok z 17 maja 2006 r., sygn. K 33/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 57). Zasada bezpieczeństwa prawnego nakazuje poszanowanie przez ustawodawcę istniejących stosunków prawnych. Dokonywanie w procesie stanowienia prawa, nieusprawiedliwionych żadnymi okolicznościami obiektywnymi, zmian przekreślających wcześniejszy kierunek procesu legislacyjnego, przyjętego powołanymi wcześniej ustawami z 1993 r. i 1994 r., narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego. Przestrzeganie tej zasady ma szczególne znaczenie w sytuacji, w której ma miejsce zmiana dotychczas obowiązujących przepisów, zwłaszcza tych, które już znalazły zastosowanie jako czynnik kształtujący sytuację prawną ich adresatów (wyrok z 10 lipca 2000 r., sygn. SK 21/99), a nie istnieją ważne przyczyny i wartości konstytucyjnie chronione, które tę sytuację prawną by zmieniały.

Zasada legalizmu nakłada na organy ustawodawcze obowiązek formułowania stanowionych ustaw w zgodności z przepisami Konstytucji. Każde naruszenie przez organ władzy państwowej zakazów i nakazów zawartych w szczegółowych unormowaniach konstytucyjnych, w szczególności podjęcie decyzji władczej z przekroczeniem kompetencji określonych w Konstytucji i ustawach zawsze stanowi *implicite* także naruszenie takich ogólnych zasad konstytucyjnych jak, sformułowana w art. 2 Konstytucji, zasada demokratycznego państwa prawnego (por. wyrok z 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32). W rozpatrywanej sprawie sytuacja taka zaistniała.

Zaskarżone przepisy kontrolowanej ustawy zmieniającej są przy tym niezgodne z konstytucyjnym prawem do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji), a zróżnicowanie wysokości emerytur mundurowych: 1) z powodu braku związku między dokonaniem zróżnicowania emerytów mundurowych a zasadniczym celem ustaw emerytalnych, 2) z powodu braku proporcjonalności zastosowanych rozwiązań legislacyjnych oraz 3) bez uzasadnienia wynikającego z ewentualnej potrzeby ochrony innej, ważniejszej wartości konstytucyjnej – musi być uznane za niezgodne z art. 32 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Jestem za bezwzględny i skutecznym ściganiem przestępstw i karaniem ich sprawców za czyny popełnione w przeszłości i współcześnie.

Rozpatrywana przez Trybunał ustawa, łamiąc zasady konstytucyjne, celowi temu nie służy. Nie służy też modernizacji polskiego systemu emerytalnego, co zadeklarował Rząd RP w swym programie na najbliższe lata.

Z tych względów zgłaszam zdanie odrębne zarówno co do sentencji, jak i uzasadnienia wyroku.

Zdanie odrębne

sędziego TK Mirosława Wyrzykowskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. akt K 6/09

1. Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku z dnia 24 lutego 2010 r. w sprawie o sygn. K 6/09. Nie zgadzam się z sentencją oraz uzasadnieniem. Wyrażam pogląd, że:

a) preambuła ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. Nr 24, poz. 145; dalej: ustawa zmieniająca) jest niezgodna z art. 2, art. 10 i art. 42 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

b) art. 15b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67, ze zm.; dalej: ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym służb mundurowych), dodany przez art. 2 pkt 3 ustawy zmieniającej, jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony praw nabytych w związku z art. 67 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz jest niezgodny z art. 10 i art. 42 Konstytucji;

c) art. 15b ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 66, ze zm.), dodany przez art. 1 ustawy zmieniającej, jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony praw nabytych w związku z art. 67 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz jest niezgodny z art. 10 i art. 42 Konstytucji.

2. Pierwszy problem, jaki pojawia się w związku z wyrokiem dotyczy znaczenia upływu czasu dla granic działań ustawodawcy. Ustawa zmieniająca została uchwalona prawie 20 lat po zmianie ustroju politycznego i społecznego państwa. W tym okresie – o czym mowa w uzasadnieniu wyroku – podejmowane były wielostronne działania zmierzające do „rozliczenia przeszłości”. Rozliczenia zarówno wobec sprawców zdarzeń i sytuacji negatywnie ocenianych z perspektywy aksjologii nowego porządku konstytucyjnego, jak i perspektywy ofiar poprzedniego reżimu politycznego.

Upływ czasu ma wpływ zarówno na intensywność działań w zakresie pierwszej grupy problemów, jak i grupy drugiej – ofiar. Im dłuższa perspektywa, tym pilniejsza staje się kwestia niedokonanego jeszcze zadośćuczynienia ofiarom.

Inaczej sprawa przedstawia się w sytuacji konsekwencji oceny instytucji i zachowań osób w nich uczestniczących z perspektywy przyjętej aksjologii państwa demokratycznego. Rozliczenie przeszłości – w takich sytuacjach – powinno mieć miejsce jedynie wówczas, gdy wyjdą na światło dzienne nieznane wcześniej okoliczności, które w nowym, zdecydowanie innym niż dotychczas świetle ujawniają funkcje instytucji i zachowania poszczególnych osób – tworzących ich substrat osobowy. Jeżeli tego rodzaju nowe okoliczności nie wystąpią, to szczególnie nakazana jest wstrzemięźliwość państwa w zakresie regulacji prawnej. Wstrzemięźliwość ta jest pochodną konstytucyjnej zasady zaufania obywateli do państwa.

Obywatele Rzeczypospolitej Polskiej, których dotyczy ustawa zmieniająca, mieli wszelkie podstawy do przyjęcia założenia, że reguły obowiązujące przez ostatnie prawie 20 lat nie zostaną zmienione, o ile nie powstaną nowe okoliczności uzasadniające radykalną zmianę regulacji prawnej. Ani ustawodawca, ani Prokurator Generalny nie wskazali w swoich stanowiskach takich okoliczności. Tę rolę przejął na siebie Trybunał Konstytucyjny – wykraczając poza swoją funkcję ustrojową. Uważam, że to właśnie na ustawodawcy ciąży obowiązek wykazania tego rodzaju okoliczności. Samo domniemanie konstytucyjności nie jest wystarczające w przypadku ograniczenia, czy pozbawienia praw nabytych.

3. W przypadku odebrania praw nabytych, które były podstawą obliczania wysokości emerytur przez prawie 20 lat, bez zmiany istotnych okoliczności usprawiedliwiających – dla przyjęcia podstawy uznania ich za nabyte niegodziwie – konieczne jest spełnienie szczególnie przekonującego testu poprawności podstaw (merytorycznych i proceduralnych) ich odebrania.

W orzecznictwie konstytucyjnym przyjmuje się, że prawa emerytalne są co do zasady prawami nabytymi słusznie (orzeczenie TK z 11 lutego 1992 r., sygn. K 14/91, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 7, s. 93-148) i jedynie w wyjątkowej sytuacji można uznać, że zostały nabyte z naruszeniem zasady sprawiedliwości (orzeczenie TK z 22 sierpnia 1990 r., sygn. K 7/90, OTK w 1990 r., poz. 5, s. 42-58). Zważywszy, że „konstytucja nakazuje stosowanie surowych standardów w zakresie ochrony wolności i praw osobistych i politycznych” (wyrok z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29) oraz „w przypadku konfliktu praw człowieka i innych wartości konstytucyjnych, podstawowym problemem jest zagwarantowanie odpowiedniej ochrony prawom człowieka wobec groźby ich naruszenia przez państwo, który dąży (...) do realizacji interesu ogólnospołecznego” (wyrok z 8 października 2007 r., sygn. K 20/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 102) uważam, iż ciężar dowodu w przedmiotowo istotnym zakresie obciąża ustawodawcę.

Z uwagi na szczególny charakter zasady ochrony praw nabytych, jako normy stanowiącej część zasady bezpieczeństwa prawnego, która z kolei ma charakter pochodny względem zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, wyrażam przekonanie o konieczności zmodyfikowania reguły rozkładu ciężaru dowodu i argumentacji w postępowaniu w zawisłej sprawie. Przychyłam się tym samym do – wyrażonego na gruncie oceny konstytucyjności ograniczeń w korzystaniu z prawa nabytego drogą dziedziczenia – poglądu A. Mączyńskiego, który stwierdził, że „wprowadzenie ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw wymaga uzasadnienia, że ograniczenie takie jest w świetle Konstytucji uzasadnione. Przepisy przewidujące takie ograniczenia w razie zakwestionowania ich zgodności z Konstytucją przed Trybunałem Konstytucyjnym nie korzystają z domniemania konstytucyjności, nakazującego podanie argumentacji uzasadniającej ich niezgodność z normami konstytucyjnymi” (Zdanie odrębne sędziego A. Mączyńskiego do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 16 kwietnia 2002 r., sygn. SK 23/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 26). Podobny pogląd wyraziła również E. Łętowska na gruncie oceny konstytucyjności prawnokarnych ograniczeń wolności słowa (zob. Zdanie odrębne sędzi E. Łętowskiej od wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 30 października 2006 r., sygn. P 10/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 128). Stanowisko to znalazło również częściowe odzwierciedlenie w piśmiennictwie, w którym przyjmując za punkt wyjścia zasadę, że ciężar argumentacji spoczywa na tezie o niezgodności działania ustawodawczego z Konstytucją, uznaje się, że „zmodyfikowane reguły rozkładu ciężaru dowodu i ciężaru argumentacji mają zastosowanie przede wszystkim przy ocenie konstytucyjności regulacji prawnych wprowadzających ograniczenia praw konstytucyjnych. Podstawowym celem demokratycznego państwa prawnego jest zapewnienie ochrony praw człowieka. W świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia praw jednostki mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w

demokratycznym państwie dla ochrony wartości wymienionych w tym przepisie. Ingerencja w sferę praw człowieka jest dopuszczalna na zasadzie wyjątku i zawsze wymaga merytorycznego uzasadnienia. W konsekwencji zakres stosowania ogólnej reguły, w myśl której ciężar dowodu i argumentacji spoczywa na tezie o niekonstytucyjności, zostaje tutaj ograniczony do tezy, że dana regulacja dotyczy danego prawa. W razie wykazania tej tezy należy – w kolejnym etapie uzasadniania rozstrzygnięcia – zastosować „regułę, zgodnie z którą ciężar dowodu i argumentacji spoczywa na tezie, że ustanowione ograniczenia są przydatne i proporcjonalne w ścisłym tego słowa znaczeniu” (K. Wojtyczek, *Ciężar dowodu i argumentacji w procedurze kontroli norm przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przegląd Sejmowy” nr 1/2004, s. 22).

W tym kontekście wyrażam przekonanie, że ani analizowany przez Trybunał tekst preambuły do ustawy zmieniającej, ani przebieg prac ustawodawczych, ani tekst ustawy zmieniającej nie dają wystarczających podstaw do stwierdzenia, że oznaczone prawo do świadczenia emerytalnego zostało nabyte w sposób niezgodny „z normami prawa w sensie przedmiotowym”, jak tego wymagało się w dotychczasowym orzecznictwie konstytucyjnym (por. orzeczenie TK z 25 lutego 1992 r., sygn. K 3/91, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 1).

4. Nie można uznać za zgodnej z Konstytucją wprowadzonej przez ustawodawcę fikcji prawnej, która polega na tym, że przyjmując mnożnik 0,7% podstawy wymiaru za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990 ustawodawca przyjmuje jakby funkcjonariusze ci nie pracowali w tym okresie. Wskaźnik „0,7%” dotyczy bowiem osób, które nie płaciły składek emerytalnych (zob. art. 62 ust. 1 w związku z art. 7 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, ze zm.). Funkcjonariusze zatrudnieni w organach bezpieczeństwa państwa wykonywali pracę (służbę) i przyjmowanie w 2009 r. fikcji na użytek regulacji dotyczącej zmiany zasad obliczania emerytury musi być szczególnie przekonująco uzasadnione. Ustawodawca nie zdelegalizował ani pracy (służby), ani organów służby bezpieczeństwa, a jedynie je napiętnował w treści preambuły do ustawy zmieniającej.

Niezależnie od tego delegalizacja organu nie musi z natury swej oznaczać konieczności przyjęcia nie dającej się racjonalnie utrzymać fikcji prawnej, jakoby osoby te nie pracowały (służyły). Przyjęcie wskaźnika 0,7% nie ma charakteru likwidacji przywileju, lecz jest rodzajem sankcji indywidualnie adresowanej.

5. Regulacja kwestionowanej ustawy zmieniającej dotyczy zróżnicowanych grup adresatów, którzy przez ustawodawcę potraktowani zostali tak, jakby należeli do jednej grupy. To zróżnicowanie dotyczy przede wszystkim osób, które zostały zweryfikowane w 1990 r. i przeszły do pracy w organach bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej oraz członków Wojskowej Rady Ocalenia Narodowego (dalej: WRON).

Jeśli chodzi o funkcjonariuszy pozytywnie zweryfikowanych w 1990 r., to szczególnie oni mieli pełne podstawy do oczekiwania, że po spełnieniu oznaczonych warunków, będą mogli korzystać z zasad właściwych dla systemu emerytur służb mundurowych.

Ustawodawca w 2009 r. zrównał jedną i drugą grupę z punktu widzenia świadczeń emerytalnych. Zrównanie *ex post*, po prawie 20 latach, musi mieć wyjątkową wagę argumentacyjną. Takiej argumentacji nie można odnaleźć ani w stanowisku Sejmu i Prokuratora Generalnego, ani w stanowisku Trybunału Konstytucyjnego.

Weryfikacja w 1990 r. była dokonana przez organy państwa demokratycznego. Wśród kryteriów pozytywnej weryfikacji wskazano m.in. postawę zawodową oraz moralną w okresie służby do 1989 r. Pozytywna opinia o kandydacie mogła zostać wydana w razie stwierdzenia, że odpowiada on wymogom przewidzianym dla funkcjonariusza danej służby lub pracownika Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, określonym w ustawie oraz powzięcia przekonania, że

posiada on kwalifikacje moralne do pełnienia służby, zwłaszcza że: 1) w toku dotychczasowej służby nie dopuścił się naruszenia prawa, 2) wykonywał swoje obowiązki służbowe w sposób nie naruszający praw i godności innych osób, 3) nie wykorzystywał stanowiska służbowego do celów pozasłużbowych (zob. § 8 ust. 1 uchwały nr 69 Rady Ministrów z dnia 21 maja 1990 r. w sprawie trybu i warunków przyjmowania byłych funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa do służby w Urzędzie Ochrony Państwa i w innych jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych oraz zatrudniania ich w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, M. P. Nr 20, poz. 159, w związku z art. 132 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa, Dz. U. z 1999 r. Nr 51, poz. 526, ze zm.). Pozytywna weryfikacja oznaczała potwierdzenie, że w postawach tych osób nie można było dopatrzeć się takich cech, które eliminowałyby je z pracy w strukturze służb mundurowych państwa demokratycznego. Osoby te zaufały państwu, podobnie jak państwo zaufało tym osobom (por. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 7 kwietnia 2009 r., Zickus przeciwko Litwie, skarga nr 26652/02, § 33 i n.).

Państwo, by mogło być szanowane przez obywateli musi szanować własne decyzje. Państwo, które nie szanuje własnych decyzji, nie może oczekiwać szacunku i zaufania od swoich obywateli. Rozstrzygnięcie ustawodawcy będące przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie może dzisiaj i jutro znaleźć poklask w pewnych grupach społecznych. Grupy te powinny mieć jednak świadomość, że taki sposób działania ustawodawcy otwiera drogę do kolejnych działań, które mogą dotyczyć dzisiejszych zwolenników ograniczenia rent emerytalnych byłym funkcjonariuszom służb mundurowych PRL. Przyjęcie przez Trybunał Konstytucyjny założeń pozwalających uznać kwestionowaną regulację za zgodną z Konstytucją oznacza otwarcie drogi dla konstytucyjnie nieograniczonych działań legislacyjnych w przyszłości. Działan, które – uzasadniane względami politycznymi, moralnymi, światopoglądowymi, czy religijnymi – będą ograniczały prawa nabyte.

Co więcej, akceptacja przez Trybunał przyjętych rozwiązań legislacyjnych jest zarazem akceptacją delegitymizacji własnych działań państwa. Jeżeli Trybunał Konstytucyjny nie chroni w tym orzeczeniu praw i wolności jednostki, to powinien chociaż chronić państwo przed auto-delegitymizacją. Rozpoznawana sprawa jest bowiem przykładem zakwestionowania rozstrzygnięć jednych organów państwa demokratycznego przez jego inny organ. Charakter ustrojowy państwa, jako demokratycznego państwa prawnego, nakłada na jego organy i osoby pełniące funkcje w tych organach szczególne obowiązki i wymagania. Ten typ państwa wymaga więcej zarówno od organów, jak i obywateli. Zadaniem Trybunału Konstytucyjnego jest ochrona praw i wolności jednostki, ale także ochrona państwa przed autodelegitymizacją. Kontestowany przeze mnie wyrok jest przykładem nie realizowania ustawowych zadań Trybunału.

6. Nie zgadzam się z rozstrzygnięciem Trybunału Konstytucyjnego w zakresie uznania częściowej konstytucyjności regulacji dotyczącej zmiany zasad obliczania emerytur wojskowych członkom WRON. Regulacja ustawowa dotycząca tego grona adresatów przyjmuje inną konstrukcję, aniżeli regulacja dotycząca służb mundurowych. Zakładała bowiem sankcję dotyczącą zarówno okresu sprzed powołania WRON, a więc za okres, który nie podlegał żadnej kwalifikacji z perspektywy preambuły do ustawy zmieniającej, jak i za cały okres po 12 grudnia 1981 r.

Trybunał uznał konstytucyjność regulacji ustawowej dotyczącej służb mundurowych za okres rzeczywistej służby (lub pracy) do 1990 r., ale nie po tym okresie. Zarazem w niniejszym orzeczeniu stwierdzono konstytucyjność sankcji wobec członków WRON w okresie jej istnienia, jak również po likwidacji tej instytucji.

Nie mogę zaakceptować ani logiki ustawodawcy, ani logiki Trybunału Konstytucyjnego bowiem rozumowanie to narusza art. 2 w związku z art. 67 i z art. 31 ust. 3 i oraz art. 10 i art. 42 Konstytucji RP.

7. Preambuła do ustawy zmieniającej zawiera stwierdzenie, które może być uznane za zasadnicze dla rozumienia istoty wprowadzonych zmian zasad obliczania świadczeń emerytalnych. Jako uzasadnienie ustawy wskazuje się bowiem, że „wobec organizacji i osób broniących niepodległości i demokracji dopuszczano się zbrodni przy jednoczesnym wyjęciu sprawców spod odpowiedzialności i rygorów prawa”.

Nie jest przedmiotem dyskusji oczywista dzisiaj generalna trafność i prawdziwość tego stwierdzenia. Problem powstaje jednak ze względu na charakter ustawy będącej przedmiotem kontroli konstytucyjnej. Ustawa zmieniająca jest o tyle szczególna, że nie ma – wbrew pogładowi Trybunału Konstytucyjnego – charakteru generalnego i abstrakcyjnego. Ustawa dotyczy konkretnie oznaczonych adresatów, którzy na jej podstawie otrzymali decyzje zmieniające wysokość emerytury. Od chwili wejścia w życie ustawy znana była liczba adresatów, która z upływem czasu może się jedynie zmniejszać. Ustawa zmieniająca ma zastosowanie bowiem do ściśle oznaczonej grupy, która w procesie jej stosowania konkretyzuje się imiennie. Cecha ta, podważając generalny i abstrakcyjny charakter ustawy, musi rzutować na rozumienie treści i funkcji preambuły.

Oznacza to, że wspomniana część preambuły ustawy, wyznaczająca *ratio* jej uchwalenia, może być rozumiana jako wskazanie oznaczonej indywidualnie – w efekcie stosowania ustawy – grupy sprawców zbrodni wyjętych spod odpowiedzialności i rygorów prawa.

Jest to już nie tylko stygmatyzacja poszczególnych osób, do których były adresowane indywidualne decyzje ustalające nową wysokość emerytury, ale także stosowanie co najmniej retoryki sugerującej, że przyjęte rozwiązania ustawowe dotyczące emerytur są rodzajem odpowiedzialności za nie wykryte zbrodnie wobec organizacji i osób broniących niepodległości i demokracji oraz że te zbrodnie popełnione zostały przez sprawców wyjętych spod odpowiedzialności i rygorów prawa (tj. przez konkretnych adresatów ustawy zmieniającej zasady naliczania emerytur za okres 1944-1990).

Nie dość, że nie wskazano zbrodni, o których mowa w preambule do ustawy zmieniającej, to jeszcze ustawodawca zastosował sankcję, w postaci zmiany systemu obliczania emerytur. Jeżeli zatem przesłanką decyzji ustawodawcy dotyczącej regulacji zawartej w ustawie jest założenie, że adresaci popełniali zbrodnie i ich czyny wyjęte zostały spod odpowiedzialności to oznacza, że ustawodawca dokonuje kwalifikacji określonych czynów. Rzecz w tym, że kwalifikacja ta należeć powinna do sądu karnego, a nie do ustawodawcy. Zbrodnia, jeżeli została popełniona, musi być osądzona w trybie sądowym, a nie ustawodawczym. Naruszenie przez ustawodawcę art. 10 i art. 42 Konstytucji nie budzi wątpliwości.

Z tych względów złożyłem zdanie odrębne.

Zdanie odrębne

sędziego TK Bohdana Zdziennickiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. akt K 6/09

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do całego

wyroku. Nie podzielam stanowiska Trybunału Konstytucyjnego wyrażonego zarówno w sentencji, jak i motywach wyroku.

Uważam, że przedmiotem rozpoznania – zgodnie z zasadą skargowości – powinna być ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. Nr 24, poz. 145) a nie odpowiednie przepisy ustaw zmienianych, czyli ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 66, ze zm.) oraz ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67, ze zm.)

Wnioskodawcy zarówno w swoim wniosku z 23 lutego 2009 r. jak w dalszych pismach procesowych (z 26 lutego 2009 r., z 30 sierpnia 2009 r., z 10 listopada 2009 r.) oraz na rozprawie w dniu 13 stycznia 2010 r., wnosili o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP całej ustawy zmieniającej z 23 stycznia 2009 r. a nie odpowiednich przepisów ustaw zmienianych.

Na tak określonym przedmiocie zaskarżenia opiera się rozumowanie wnioskodawców i stąd – zgodnie z obowiązującą w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym zasadą skargowości w jej sensie formalnym i materialnym nie może być ten przedmiot zaskarżenia zmieniony przez Trybunał. Dlatego podzielam w całości argumentację wnioskodawców zaprezentowaną także na rozprawie w dniu 13 stycznia 2010 r., że przedmiotem ich zaskarżenia jest ustawa zmieniająca wraz z jej preambułą a nie odpowiednie przepisy ustaw zmienianych.

Ustawa z 23 stycznia 2009 r. została zaskarżona do Trybunału na początku swego rocznego *vacatio legis*. To nie z winy wnioskodawców rozprawa zaczęła się dopiero na początku 2010 r. a więc już po wejściu ustawy w życie.

Stygmatyzacja penalna w preambule ustawy określonych osób uzasadnia dokonane w części artykułowej ustawy drastyczne zmniejszenie pobieranych dotychczas przez nie emerytur. Rozwiązania zaskarżonej ustawy bez jej preambuły są więc zupełnie niezrozumiałe. Stąd nie można zamiast ustawy zmieniającej z 23 stycznia 2009 r. badać konstytucyjność przepisów ustaw zmienianych, ponieważ powoduje to pominięcie w podstawowych rozważaniach wskazanej preambuły. Taki zabieg nie tylko wypacza istotę wniosku grupy posłów, ale też pozbawia go najważniejszej części konstytucyjnej argumentacji. Tego Trybunałowi nie wolno robić. Mająca specjalne znaczenie normatywne preambuła ustawy z 23 stycznia 2009 r. nie została bowiem wprowadzona do tekstu dwóch zmienianych ustaw.

Uważam, że zaskarżona ustawa z 23 stycznia 2009 r., wraz z preambułą jest w całości niezgodna z podanymi przez wnioskodawców wzorcami konstytucyjnymi.

I

Prawo rozliczeniowe

Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. ma ścisły związek z ustawą 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 2007 r. Nr 63, poz. 425, ze zm.) nazywanej powszechnie „ustawą lustracyjną”. Związek ten wynika przede wszystkim z tych samych

przesłanek ideologiczno-historycznych, na których opiera się preambuła zaskarżonej ustawy i preambuła ustawy z 18 października 2006 r. Wynika on także z zawartych w art. 2 i art. 3 ustawy z 23 stycznia 2009 r. odesłań do „ustawy lustracyjnej”.

Wskazuje to, że prawo rozliczające ustrój obalony przed 20 laty nie tylko stopniowo nie wygasa, ale rozszerza się i radykalizuje. Mimo, że materia objęta zaskarżoną ustawą została już uregulowana 15 lat temu ustawami z 10 grudnia 1993 r. i 18 lutego 1994 r., określającymi zasady systemu emerytalnego żołnierzy i funkcjonariuszy za okres poprzedzający rok 1989 r. (datę zmiany ustroju).

Do wprowadzonej „ustawą lustracyjną” z 2006 r. kary infamii, ograniczeń w dostępie do niektórych zawodów i stanowisk publicznych oraz odpowiedzialności za tak zwane kłamstwo lustracyjne, dodano zaskarżoną ustawą nową represję polegającą na drastycznym zmniejszeniu dotychczas pobieranych emerytur dla żołnierzy zawodowych członków Wojskowej Rady Ocalenia Narodowego (WRON) oraz dla funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

W tej sytuacji do ustawy z 23 stycznia 2009 r. zachowują pełną adekwatność ustalenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2007 r. sygn. akt K 2/07. Wskazują one, że likwidując spuściznę po systemie totalitarnym demokratyczne państwo prawne jakim jest Rzeczpospolita Polska musi stosować środki prawne takiego państwa, respektować zasady sprawiedliwości a więc unikać jakiegokolwiek formy odwetu, czy zemsty wobec osób uważanych za dawnych przeciwników.

Pełne zastosowanie do zaskarżonej ustawy ma też Rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z 1996 r. (nr 1096) w sprawie środków demontażu dziedzictwa po byłych totalitarnych systemach komunistycznych, która zakreśla nieprzekraczalne ramy dla wszelkich rozliczeń historycznych. Wskazana Rezolucja opiera się na ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz nawiązuje do artykułu 6 ust. 1 i 2 Traktatu o Unii Europejskiej (wiążącego nas od chwili przystąpienia do Unii Europejskiej). Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu w swoich licznych orzeczeniach powołuje się na Rezolucję nr 1096 jako wyznacznik standardów, które muszą być przestrzegane przez wszystkie kraje europejskie przy rozliczaniu historycznej przeszłości po byłych totalitarnych systemach.

II

Konstytucyjne normy dotyczące rozliczeń historii

Konstytucja jest najważniejszą ustawą w państwie, z którą musi być zgodny cały obowiązujący porządek prawny. Wynikający z art. 8 ust. 1 Konstytucji prymat ustawy zasadniczej oznacza bezwzględny zakaz stanowienia prawa sprzecznego z Konstytucją i bezwzględny nakaz stanowienia prawa zgodnego z Konstytucją.

Konstytucja wiąże wszystkie władze a szczególnie władzę ustawodawczą. Niedopuszczalne są więc jakiegokolwiek – mniej lub więcej karkołomne – interpretacje ustawy zasadniczej mające dostosować jej brzmienie do wymagań i założeń nadzwyczajnych ustaw rozliczeniowych.

Nie mamy w Konstytucji żadnych specjalnych rozwiązań dla oceny zdarzeń i faktów z przeszłości, z jednym tylko wyjątkiem. Jest to przepis do rozliczeń czynów, które w przeszłości naruszały podstawowe prawa człowieka, czy stanowiły inne przestępstwa. Artykuł 44 Konstytucji stanowi, że bieg przedawnienia w stosunku do przestępstw, nie ściąganych z przyczyn politycznych, popełnionych przez funkcjonariuszy publicznych lub na ich zlecenie, ulega zawieszeniu do czasu ustania tych przyczyn. Nie została przewidziana w

Konstytucji żadna możliwość rozszerzenia zakresu podmiotowego, czy przedmiotowego tego przepisu.

Do kardynalnych wartości prawnych demokratycznego państwa prawnego, jakim jest Rzeczpospolita Polska zgodnie z art. 2 Konstytucji, należy zasada *lex retro non agit*. Jest ona uznawana przez prawników od czasów rzymskich. Stąd odstępstwa od niej są tylko możliwe przy poszanowaniu wszystkich zasad, wartości i reguł obowiązującej Konstytucji. Oznacza to, że doświadczenia zawodowe żyjącego pokolenia muszą być traktowane z poszanowaniem przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka (art. 30 Konstytucji), równości wszystkich wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji), prawa do ochrony życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia (art. 47 Konstytucji). Podstawą porządku konstytucyjnego, swoistym fundamentem władzy publicznej jest uznanie, że Rzeczpospolita stanowi „dobro wspólne wszystkich jej obywateli” (art. 1 Konstytucji), także byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa oraz członków Wojskowej Rady Ocalenia Narodowego. Rzeczpospolita wszystkim „zapewnia wolność i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo” (art. 5 Konstytucji), zabraniając dyskryminacji „z jakiegokolwiek przyczyny” (art. 32 ust. 2 Konstytucji).

Nie można dokonać obejścia zasad, wartości i reguł Konstytucji przez prosty zabieg legislacyjny – przyjęcie w preambule ustawy rozliczeniowej określonej wersji historii tylko po to by z tej oceny przeszłości wyprowadzić określone następstwa prawne w stosunku do grupy obywateli uważanych za dawnych (sprzed 20 lat) przeciwników politycznych obecnie rządzącej większości parlamentarnej.

Prawo w demokratycznym państwie prawnym nie może narzucać wszystkim jednej oceny przeszłości, ani tym bardziej wyciągać z tej oceny prawa do represjonowania określonych grup społecznych, czy zawodowych.

Gwarantowana przez konstytucję wolać myśli i sumienia (art. 53 ust. 1 i art. 54 ust. 1) pozwala swobodnie wyznawać, przyjmować i uzewnętrzniać indywidualne lub wspólne z innymi swoje przekonania a więc i oceny historyczne. Każdy ma prawo w sferze etycznej, czy swojej perspektywie dziejowej surowo oceniać, czy w wręcz potępiać okres naszej państwowości związanej z PRL-em, nawet bez jakiegokolwiek powszechnie przyjętej jego periodyzacji.

Wiadomo, że to w państwach totalitarnych tworzono i tworzy się oficjalne wersje historii. Natomiast w demokratycznych państwach prawnych nie może być jednej obowiązującej wizji historii. Są różne jej interpretacje proponowane zarówno przez autorów niezwiązanych z żadną partią polityczną, jak i przez autorów reprezentujących określone orientacje światopoglądowe

Publikowane wyniki badań ciągle wskazują, że opinia publiczna w Polsce jest podzielona, co do oceny PRL-u i poszczególnych jego okresów. To samo dotyczy stanu wojennego. Z badań wynika, że wielu ludzi nadal uważa, że nawet niezgodna z obowiązującą wówczas Konstytucją z 1952 r., decyzja o wprowadzeniu stanu wojennego podyktowana była stanem wyższej konieczności i ocaliła Polskę przed interwencją państw Układu Warszawskiego, do którego należała PRL.

Kolejno rządzące partie polityczne podejmują różne uchwały w Sejmie i Senacie. W części z nich formułują swoje oceny przeszłości, zwykle z okazji różnych historycznych rocznic. Uchwały te odzwierciedlają poglądy ideologiczno-polityczne aktualnej większości parlamentarnej, ale nie mogą być i nie są żadnymi źródłami prawa. W konsekwencji nie mogą bezpośrednio wpływać na działalność orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego.

Warto tu zacytować drugie i zarazem końcowe zdanie Preambuły Konstytucji RP:

„*Wszystkich, którzy dla dobra Trzeciej Rzeczypospolitej tę Konstytucję będą stosowali, wzywamy, aby czynili to, dbając o zachowanie przyrodzonej godności człowieka, jego prawa*

do wolności i obowiązku solidarności z innymi, a poszanowanie tych zasad mieli za niewzruszoną podstawę Rzeczypospolitej Polskiej”.

Słowa Preambuły Konstytucji RP są jednoznaczne – istnieją nieprzekraczalne granice aksjologiczne dla każdej władzy a więc i ustawodawczej.

Trybunał badając ustawodawstwo może odwoływać się tylko do Konstytucji. Nie może w żadnym zakresie łączyć funkcji „zaangażowanego badacza najnowszej historii” ze swoją ustrojową funkcją – konstytucyjnego organu powołanego do racjonalnego orzekania o konstytucyjności obowiązującego prawa.

Do istoty Trybunału należy bowiem całkowita apolityczność i bezstronność ideologiczna. Niezależność od innych władz państwowych i celów partii. Sędziów TK obowiązuje w działalności zawodowej szacunek dla wszystkich, a więc i tych, których z różnych powodów mogą nie lubić, czy nie podzielać ich poglądów. Sędziowie nie mogą kierować się swoimi pozaprawnymi przekonaniem, nie mogą przejmować się potencjalną groźbą „kompromitacji”, czy ostracyzmu w swoim środowisku, które desygnowało ich na sędziów, ani też osobistymi poglądami politycznymi. Istota orzekania polega bowiem na tym, aby nie ulegając żadnym emocjom, naciskowi i oczekiwaniom bezstronnie (racjonalnie) ustalić, czy zaskarżone regulacje nie naruszają zasad, wartości, czy reguł Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

III

Preambuła ustawy z 23 stycznia 2009 r.

Preambuła ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. jest napisana w bardzo podniosłej stylistyce. Wprowadza określoną wersję historii i wyprowadza z niej oceny moralne, którym jednocześnie nadaje charakter obowiązujących ocen prawnych wobec pracy każdego funkcjonariusza służb bezpieczeństwa PRL i każdego żołnierza zawodowego – członka WRON. Jak była o tym wcześniej mowa, stwarza to normatywną podstawę dla drastycznej obniżki dotychczas pobieranych przez te osoby emerytur.

Tak sformułowana preambuła zaskarżonej ustawy pozostaje w opozycji do charakteru i treści Preambuły Konstytucji RP. Preambuła Konstytucji RP odnosi się po prostu „do teraźniejszości i przyszłości” naszej Ojczyzny. Natomiast pamięć o złych doświadczeniach przeszłości ma być tylko przestrogą przed powrotem do „gorzkich doświadczeń (...), gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane”.

Preambuła Konstytucji w imieniu Narodu Polskiego gwarantuje dla wszystkich i na zawsze obywatelskie prawa i wolności, dbałość o zachowanie przyrodzonej godności człowieka, wprowadza obowiązek powszechnej solidarności. Nie ma tu żadnych elementów pozwalających na penalizację przeszłości w stosunku do czynów i zdarzeń nie będących przestępstwami.

Podtrzymuję swój pogląd (por. zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2007 r., sygn. akt K 2/07), że stwierdzenie niezgodności tego typu specjalnej i normatywnej preambuły ustawy z Preambułą Konstytucji RP pozwala stwierdzić niezgodność ustawy z Konstytucją.

Preambuła ustawy z 23 stycznia 2009 r. idzie jednak jeszcze dalej, bo dotychczasowe emerytury służb mundurowych a więc i funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa PRL oraz żołnierzy zawodowych – członków WRON, określa *expressis verbis* jako „tolerowanie i nagradzanie bezprawia”. Mamy więc supozycję bezprawności określonej części obowiązującego do 2010 r. porządku prawnego. Takiej formy obalenia domniemania konstytucyjności obowiązujących przepisów nie przewiduje polskie ustawodawstwo. Wskazane sformułowanie Preambuły narusza więc art. 7 w związku z art. 2 Konstytucji RP.

IV

Odrębne systemy emerytalne i wynikające z nich podmiotowe prawa majątkowe

Rozpatrywana sprawa nie dotyczy zmiany systemu emerytur służb mundurowych. W tym zakresie dopiero toczą się prace, aby po przeprowadzonej reformie emerytur pomostowych (ustawa z 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych, Dz. U. Nr 237, poz. 1656) przygotować projekt mający zmniejszyć krąg osób uprawnionych do uzyskiwania świadczeń na szczególnych zasadach. Związane to jest z kryzysem finansów publicznych (wzrost długu publicznego, deficytu budżetowego oraz spadek dochodów państwowych). Stąd ustawa z 23 stycznia 2009 r. jest typową ustawą specjalną i nie ma nic wspólnego z pracami nad tworzeniem jednolitego systemu emerytalnego.

Emerytury służb mundurowych stanowią odrębny system w stosunku do powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego. Nie są jednak żadnym przywilejem. Płace i emerytury służb mundurowych (do których należą podmioty objęte zaskarżoną ustawą) finansowane są (jak w większości państw) z budżetu państwa.

W 1999 r. objęto funkcjonariuszy służb mundurowych powszechnym systemem ubezpieczenia społecznego. Próba ta po kilku latach doświadczeń została uznana za błędną i nieudaną (ponieważ motywacją do pracy w służbach są – traktowane łącznie a nie rozdzielnie – płace i emerytury), co doprowadziło w 2003 r. do odpowiedniej zmiany ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych. Przyjęto wtedy, jak przed reformą z 1999 r., że szczególne ryzyka zawodowe związane z pełnieniem służby wymagają dla służb mundurowych odrębnego systemu emerytalnego.

Emerytury służb mundurowych, tak jak emerytury w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych, przysługują – na warunkach określonych przepisami – za wykonywaną uprzednio pracę. Te same reguły uzyskiwania emerytury są wspólne dla wszystkich rodzajów służb mundurowych. Wypłacając taką emeryturę Państwo wypełnia po prostu swoje zobowiązania wynikające z obowiązujących, przedtem i obecnie reguł prawa.

W doktrynie prawa są szczegółowo omówione specjalne ryzyka zawodowe uzasadniające istnienie odrębnego systemu, w stosunku do systemu powszechnego, emerytur służb mundurowych (por. przykładowo J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2006, s. 223-224, s. 271).

W świetle powyższego mówienie o uprzywilejowanym systemie emerytur służb mundurowych jest albo niezamierzonym błędem przesunięcia kategoryjnego, albo zamierzoną manipulacją pojęciową, mającą usprawiedliwić wprowadzenie drastycznych rozwiązań.

Tymczasem zasada ochrony praw nabytych wypracowana przez orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce. Reformy systemu emerytalnego nie można więc dokonywać pod nośnym społecznie pozorem cofania „nienależnych”, czy „nadmiernych” przywilejów.

Przy ograniczaniu posiadanych praw podmiotowych nie należy operować wielkościami przeciętnymi. Każde prawo podmiotowe ze swej istoty ma charakter indywidualny a nie zbiorowy.

Dla „usprawiedliwienia” obniżki dotychczas pobieranych emerytur dla poszczególnych osób nie można więc odwoływać się do różnych średnich. Twierdzi się, że w wyniku zaskarżonej ustawy z 23 stycznia 2009 r. przeciętny emeryt ze służb PRL straci około 1 tysiąc złotych.

Emerytura zależy od okresu pracy i pobieranego za nią wynagrodzenia (związanego z charakterem wykonywanych czynności, zajmowanym stanowiskiem itp.). Wynika z tego, że majątkowe uprawnienia emerytalne mają charakter praw majątkowych tak ściśle związanych z sytuacją prawną jednostki, że nie podlegają mechanicznym uśrednieniom. Dla wszystkich praw majątkowych istotna jest bowiem zawsze konkretna wysokość konkretnego świadczenia, w sytuacji konkretnego świadczeniobiorcy.

Przepisy obu ustaw (z 10 grudnia 1993 r. i z 18 lutego 1994 r.) o emeryturach żołnierzy i funkcjonariuszy nie wyróżniały ani członków WRON, ani funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa PRL. Korzystali oni z emerytur na tych samych zasadach, co przedtem i obecnie reszta emerytów mundurowych. I tu nie można więc mówić o żadnych „przywilejach emerytalnych”.

V

Działania ustawodawcze mające na celu obejście zasad, wartości i reguł konstytucyjnych

Pozornością działań ustawodawczych, podejmowanych dla obejścia określonych rygorów prawnych, zajmował się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 kwietnia 2004 r., sygnatura akt K 45/02. Trybunał stwierdził wtedy niekonstytucyjność przepisu przejściowego (w dwa lata po wejściu w życie regulacji!) ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. Nr 74, poz. 676), ponieważ pod pozorem reformy wskazanych instytucji chciano – według ówczesnej oceny Trybunału – obejść przepisy gwarantujące funkcjonariuszom służb specjalnych wzmocnioną trwałość ich zatrudnienia. Pozorowana działalność ustawodawcza potrzebna była dla formalnego uzasadnienia wielu zwolnień pożądaných, z punktu widzenia ówczesnej większości parlamentarnej. Trybunał w wyroku z 20 kwietnia 2004 r. sygn. akt K 45/02 stwierdził niekonstytucyjność przepisu uzasadniającego zwolnienia, z obejściem regulacji gwarantujących funkcjonariuszom stabilizację ich pozycji zawodowej, co oznaczało możliwość przywrócenia ich do pracy, albo żądania od Skarbu Państwa stosowanego odszkodowania za okres niesłusznego zwolnienia.

Pozorne działania ustawodawcze są nie tylko sprzeczne z zawartą w Preambule Konstytucji znaną zasadą rzetelności działania instytucji publicznych, ale i z samą istotą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Racje polityczno-ideologiczne nie mogą nigdy dominować nad racjami konstytucyjnymi i systemowo-prawnymi.

Drastyczne obniżenie emerytur w stosunku do ich wysokości należnej według zasad zarówno poprzednio, jak i obecnie obowiązujących w systemie emerytalnym służb mundurowych jest represją ekonomiczną wobec określonych świadczeniobiorców i – co należy podkreślić – ich rodzin. Temu represjonowaniu towarzyszy – jak już sygnalizowano – zawarta w preambule ustawy z 23 stycznia 2009 r. stygmatyzacja penalna objętych ustawą emerytów poprzez określenie ich całej służby w PRL-u jako tylko stosowanie bezprawia, stałe popełnianie zbrodni naruszających podstawowe prawa człowieka – wszystko tylko po to, aby „utrwalić nieludzki system władzy”.

Spełnione są więc dwie podstawowe przesłanki przesądzające o tym, że mamy do czynienia z karą w sensie materialnym, a więc i konstytucyjnym (wymierzenie dolegliwości połączonej z potępieniem moralnym).

Pozorne działania ustawodawcze polegają tu na zabiegach, aby karę w sensie materialnym uznać za „odebranie tylko nienależnych przywilejów emerytalnych”.

Wcześniej już była mowa, że prawo do ubezpieczenia społecznego jest konsekwencją pozostawania przez funkcjonariusza, czy żołnierza zawodowego w służbowym stosunku

pracy. Jest osobistym prawem majątkowym podlegającym „równej dla wszystkich ochronie” wynikającej z art. 64 ust. 2 Konstytucji. Już dawno Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że ze swej istoty system emerytalny i wynikające z niego uprawnienia nie mogą być instrumentem prowadzenia przez państwo określonej polityki represyjnej. Drastyczne zmniejszenie dla wyodrębnionej grupy podmiotów wysokości pobieranych dotąd świadczeń nie może być zakamuflowaną formą kary połączonej z niedopuszczalną odpowiedzialnością zbiorową.

W rozpatrywanej sprawie chodzi nie o cofnięcie „nienależnego przywileju”, bo jak wcześniej wykazano, emerytury służb mundurowych nie są żadnym przywilejem a ich zasady przyznawania były zawsze takie same dla wszystkich. Pozorne działanie ukrywa prawdziwy cel ustawodawczy – zbiorowe represjonowanie funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa PRL-u i wojskowych z WRON, przez drastyczne obniżenie im (po 20 latach od upadku PRL) dotychczas pobieranych emerytur. Takie „karanie- niekaranie” prowadzi do obejścia konstytucyjnych i kodeksowych zasad karania. W ten sposób zaciera się granice między przestępstwem a postępowaniem dopuszczonym przez prawo. Uruchomiony zostaje kumulatywny mechanizm możliwych, kolejnych odstępstw od zasad, wartości i reguł konstytucyjnych przez nazwanie represjonowania odbieraniem tylko nienależnych (nadmiernych) przywilejów.

Nie można karać obywatela za to w jakich organach państwa pracował, a nie za to co zrobił. W stosunku do żołnierzy i funkcjonariuszy służb mundurowych mają zastosowanie zasady indywidualnej odpowiedzialności za popełnione przez nich czyny. Negatywna ocena celów do jakich władze PRL-u wykorzystywały służby bezpieczeństwa państwa nie może prowadzić do zbiorowej odpowiedzialności.

Nie ma kary bez winy. Nie ma w Konstytucji RP winy i niewinności zbiorowej, jest tylko wina i niewinność indywidualna.

Poddanie *ex lege* represji (przez drastyczne obniżenie dotychczas pobieranych emerytur) określonych podmiotów oznacza, że władza ustawodawcza postanowiła zastąpić władzę sądowniczą, chociaż obowiązuje konstytucyjny wymóg sądowego ustalania winy i kary. Narusza to zarówno zasadę podziału władz (art. 10 Konstytucji), jak i konstytucyjne prawo do sądu.

Ustawa z 23 stycznia 2009 r. w swojej preambule orzeka o zbiorowej winie, a w artykułowanym tekście wymierza karę. Tymczasem każdy, zgodnie z obowiązującymi standardami międzynarodowymi i art. 45 ust. 1 naszej Konstytucji, przy rozstrzyganiu o jego prawach i zobowiązaniach ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia swojej sprawy przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Należy to do uniwersalnych gwarancji bezpieczeństwa prawnego jednostki.

Nie można karać, bez gwarancji proceduralnych, wraz z prawem do dwóch instancji, za czyny sprzed 20 i więcej lat, których przestępczość nie podlega żadnemu dowodzeniu.

Obniżenie określonej grupie obywateli, bez zindywidualizowanego postępowania, *ex lege* wysokości pobieranych dotąd świadczeń emerytalnych wraz z ich moralnym potępieniem jest zastosowaniem reguł odpowiedzialności zbiorowej niedopuszczalnej w demokratycznym państwie prawnym (por. art. 2 i art. 42 Konstytucji).

Warto tu przypomnieć, kiedy obowiązujące ustawodawstwo, w zgodzie z konstytucyjnymi i kodeksowymi zasadami karania, dopuszcza pozbawienie funkcjonariusza służb mundurowych prawa do emerytury przysługującej tym służbom.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 i 2 ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (...) prawo to nie przysługuje funkcjonariuszowi skazanemu prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne lub przestępstwo skarbowe umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego, popełnione w związku z wykonywaniem czynności służbowych i w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, albo za przestępstwo określone w art. 258 kodeksu karnego (udział w zorganizowanej grupie celem popełnienia przestępstwa), lub

wobec którego orzeczono prawomocnie środek karny pozbawienia praw publicznych za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, które zostało popełnione przed zwolnieniem ze służby. Jednakże w takim przypadku prawomocnie skazanemu przestępcy przysługuje świadczenie na zasadach obowiązujących w powszechnym systemie emerytalnym.

Wskazane rozwiązanie nie pozostawia więc cienia wątpliwości, że ustawa z 23 stycznia 2009 r. wprowadziła niedopuszczalną, pozasądową zbiorową odpowiedzialność penalną wobec osób uznanych za dawnych przeciwników politycznych aktualnej większości parlamentarnej. Obniżono im emerytury w sposób znacznie bardziej drastyczny, niż jest to obecnie dopuszczalne nawet wobec funkcjonariuszy prawomocnie skazanych przez sąd za popełnione przestępstwa. Ci ostatni funkcjonariusze mogą zostać pozbawieni świadczeń emerytalnych przysługujących służbom mundurowym przez obniżenie ich do poziomu przysługującego w ramach powszechnego systemu emerytalnego. Jak wiadomo, ustawa z 23 stycznia 2009 r. obniża te świadczenia, objętej nią grupie osób, poniżej tego poziomu (na 0,7% podstawy wymiaru wobec 1,3% podstawy wymiaru w powszechnym systemie emerytalnym). Na jednoznacznie polityczny charakter ocenianej ustawy z 23 stycznia 2009 r. wskazuje też jej art. 2 pkt 3, który dodał do obowiązującej ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin art. 15b ust. 3 i ust. 4. Wskazane dwa ustępy art. 15 wprowadzają dwa, oparte na ocenie politycznej, standardy pracy funkcjonariuszy PRL. Stanowią, że za służbę w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1994 -1990 zamiast obniżonej z 2,6% podstawy wymiaru do 0,7% podstawy wymiaru może być jednak liczone normalnie przysługujące 2,6% podstawy wymiaru, jeżeli funkcjonariusz udowodni, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, podjął współpracę i czynnie wspierał osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego. Dopuszczalne są tu wszystkie środki dowodowe, w szczególności zaś wyroki skazujące, choćby nieprawomocne, za działalność polegającą na podjęciu, bez wiedzy przełożonych, czynnej współpracy z osobami lub organizacjami działającymi na rzecz niepodległości państwa Polskiego.

VI

Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa

Z art. 2 Konstytucji wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zakłada ona ciągłość polskiej państwowości i związanego z nią prawa. Preambuła ustawy z 23 stycznia 2009 r. zrywa tę ciągłość. Określa PRL jako „niehumanitarny system władzy”, czyli formację zbrodniczą wyłączonej z naszej historii. Konsekwencje tego najtrafniej określił red. Rafał Ziembiewicz w Tygodniku Powszechnym nr 5 z 31 stycznia 2010 r. („Rozsyпка” s. 21). Stwierdził mianowicie, że po prostu operowanie argumentem legalizmu wobec PRL-u jest bez sensu, ponieważ cały PRL był nielegalny.

Tego „rewolucyjnego” zerwania ciągłości wspólnoty politycznej (państwa) i stanowionego przez nie prawa dokonano w preambule ustawy z 23 stycznia 2009 r. po to, aby poddać represjonowaniu nawet działania, które w momencie ich realizacji były legalne i nie stanowiły przestępstwa w myśl prawa międzynarodowego.

Przyjęty w PRL, po II wojnie światowej ustrój, nie był wyrazem swobodnie wyrażonej woli społeczeństwa polskiego (podobnie było w innych krajach tak zwanego obozu socjalistycznego). Ustrój ten został narzucony przez ZSRR, *nota bene* za zgodą ówczesnych przywódców demokracji zachodnich.

W PRL panowały zupełnie inne warunki ustrojowe niż obecnie, w których musieli żyć ludzie i musiała funkcjonować ówczesna państwowość z wszystkimi jej ograniczeniami i wypaczeniami stosunku do obecnie obowiązujących konstytucyjnych standardów suwerennego, demokratycznego państwa prawnego. Nie było jednak wtedy innego polskiego państwa. Rozpowszechniane obecnie w środkach masowego przekazu twierdzenie, że PRL było „prawniczym niebytem”, jakąś „czarną dziurą” jest, najogólniej mówiąc, czymś niepoważnym.

Wprowadzanie po dziesiątkach lat, zbiorowej odpowiedzialności za działania, które nie były wtedy przestępstwem i nie stanowiły przestępstwa w myśl prawa międzynarodowego, świadczy o nieodróżnianiu – i to przez ustawodawcę – w demokratycznym państwie prawnym – czasu teraźniejszego od czasu przeszłego. Nie można nakazywać komuś dziś zrobienie lub niezrobienie czegoś wczoraj.

Według badań opinii społecznej ocena PRL ciągle dzieli polskie społeczeństwo (por. M. Grabowska, *Podział postkomunistyczny. Społeczne podstawy polityki w Polsce po 1989*, Warszawa 2004, s. 14). W historii ludzkości takie podziały miały zawsze miejsce w następstwie religijnych reformacji, rewolucji przemysłowych, czy radykalnych przemian ustrojowo-politycznych.

Nie jest tu więc ważne przytaczanie wyników badań o równomierności lub nierównomierności podziału opinii publicznej. Nie ulega bowiem najmniejszej wątpliwości, że PRL była prawie półwieczną naszą jedyną rzeczywistością i przez żadne zabiegi słowne, symboliczne gesty nie można jej wymazać z życia obywateli, którzy wtedy żyli, pracowali, zdobywali wykształcenie i pozycje zawodową, zakładali rodziny, płodzili dzieci itp., w ramach swojej niepowtarzalnej egzystencji.

Senat RP w znanej uchwale z dnia 16 kwietnia 1998 r. o ciągłości prawnej między II i III Rzeczpospolitą Polską (M. P. Nr 12, poz. 200) stwierdził, że nawet nieważność naruszających podstawowe prawa i wolności obywatelskie „aktów rangi ustawowej wymaga stwierdzenia ustawowego, a innych aktów normatywnych – decyzji właściwych organów władzy państwowej” a więc nie może być dokonana *implicite* przez przyjęcie w preambule jakiegokolwiek ustawy określonej wersji historii traktującej PRL jak jakąś „czarną dziurę” w dziejach Polski.

Na delegalizację PRL przy pomocy na przykład zwrotu, że był to „niehumanitarny system władzy” nie pozwalają ratyfikowane przez PRL umowy i traktaty międzynarodowe, dotyczące najżywońszych interesów Polski (np. granic), uczestnictwo w międzynarodowym życiu prawnym (np. ONZ) itp. Co więcej, o ciągłości polskiej państwowości przesądza art. 241 ust. 1 Konstytucji RP. Stanowi on, że umowy międzynarodowe ratyfikowane przez PRL mają pierwszeństwo przed ustawami zwykłymi przyjętymi po 1990 r.

Ciągłość politycznej wspólnoty i tworzonego przez nią prawa wiąże się z jednością życia każdego człowieka. Zachodzą zmiany historyczne, następują przełomy polityczno-ustrojowe. Nikt jednak nie wybiera daty swego urodzenia ani nie wie jak długo i w jak „ciekawych czasach” będzie przebiegała jego ludzka egzystencja.

Aby żyć należy pracować. Wykonywana praca daje prawo – w ramach przyjętych reguł demokratycznego państwa prawa – do otrzymywania środków koniecznych do egzystencji, kiedy dana osoba z powodu wieku nie będzie już pracy wykonywała. W przypadku zaskarżonej ustawy zerwanie z przyczyn polityczno – ideologicznych, ciągłości życia określonej grupy ludzi dotyczy właśnie prawa do nabytej i pobieranej już emerytury.

Ciągłość ludzkiego życia, czym zajmuje się między innymi prawo pracy i prawo ubezpieczeń społecznych, była *nota bene* w pełni zrozumiała dla demokratycznych budowniczych odrodzonej państwowości po 123 latach niewoli. II RP – na której rozwiązania stale i z dumą się powołujemy – płaciła emerytury funkcjonariuszom państw zaborczych

(Austrii, Rosji i Prus), którzy po 1918 r. zostali obywatelami polskimi. Wysługę w armiach zaborczych zaliczano do wysługi lat w odrodzonym Wojsku Polskim! Podporządkowanie godności człowieka, człowieczego losu przemianom politycznym jest natomiast charakterystyczne dla systemów totalitarnych i stanowi jedną z fundamentalnych różnic między demokratyczną transformacją, jaka przeszliśmy w wyniku porozumień „Okrągłego Stołu” a rewolucją. Stąd na przykład żądaniem czerwonej gwardii w czasie chińskiej rewolucji kulturalnej w 1966 r. było obniżenie uposażeń emerytalnych „starych burżuazyjnych krwiopijców i ciemiężców sprzed wyzwolenia (...) wyższych od robotniczych zarobków (...) do poziomu najniższych zarobków robotniczych”.

O życiu poszczególnych ludzi każdy może mieć różne zdanie. Prezentowane zdanie nie daje jednak samoistnego prawa do represjonowania „innych” według swoich ocen historycznych. Karać można – jak była już o tym obszernie mowa – tylko zgodnie z zasadami określonymi w art. 42-45 Konstytucji RP. Warto tu przywołać słowa Cz. Miłosza

„Żyjesz tu, teraz. Hic et nunc.

Masz jedno życie, jeden punkt.

Co zdążysz zrobić, to zostanie.

Choćby ktoś inne mógł mieć zdanie”.

(„W praojcach swoich pogrzebani” cyt. za A. Walickim „Zdanie” nr 1-2 z 2008 r. s. 71).

Sprawująca władzę ustawodawczą demokratycznie wybrana większość może tworzyć nowe rozwiązania tylko w ramach obowiązującej Konstytucji. Nie ma swobody w narzucaniu rozwiązań według swoich poglądów i ocen, niezależnie od tego, czy te oceny i poglądy są tendencyjne, czy wręcz przeciwne, są formułowane przy szerokim, obiektywnym spojrzeniu na historyczne uwarunkowania zachodzących procesów i wydarzeń.

Pojawia się pytanie, jak długo będą jeszcze tworzone kolejne rozwiązania prawne rozliczające okres 1994-1990? Warto tu znowu przypomnieć Raport dok. 7568 z 3 czerwca 1996 r. Komitetu do spraw Prawa i Praw Człowieka Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy. Powstał on w wyniku szeroko zakrojonych prac nad likwidacją spuścizny po totalitarnych systemach komunistycznych. Zawiera wytyczne mające zapewnić zgodność wszelkich działań likwidacyjnych z wymaganiami demokratycznego państwa prawnego, a więc szanującego wszystkie zasady zagwarantowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz zasady wynikające ze wspólnych tradycji konstytucyjnych. Na podstawie Raportu dok. 7568 z 3 czerwca 1996 r. została przyjęta przez Zgromadzenie parlamentarne Rady Europy wspomniana już Rezolucja nr 1096 (1996) w sprawie środków służących likwidacji spuścizny po totalitarnych systemach komunistycznych. Rezolucja opiera się – jak była już wcześniej mowa – na ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz ściśle koresponduje z wiążącym nas, od chwili przystąpienia do Unii Europejskiej artykułem 6 ust. 1 i 2 Traktatu o Unii Europejskiej. Według Rezolucji działania likwidacyjne powinny być prowadzone tylko przy pomocy środków administracyjnych i nie mogą być mniej lub więcej otwartym, czy też zakamuflowanym karaniem osób. Stosowane środki administracyjne nie powinny być nadużywane dla celów politycznych. Powinny być też one ograniczone w czasie. Wszystkie działania w tej materii, według Rezolucji, powinny być zakończone najpóźniej do 31 grudnia 1999 r. Do tego czasu bowiem nowy system demokratyczny powinien ugruntować się we wszystkich byłych państwach komunistycznych.

Przed wydaniem ustawy z 23 stycznia 2009 r. wydawało się, że problem emerytur funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa PRL został rozstrzygnięty, w terminie określonym w Rezolucji nr 1096 Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, przez art. 13 ust. 2 ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej,

Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (tekst pierwotny ustawy z dawnymi nazwami tych służb – Dz. U. z 1994 r. Nr 53, poz. 214). Wskazany artykuł stanowi, że zasad emerytalnych dotyczących funkcjonariuszy nie stosuje się do służby w latach 1944-1954 w charakterze organów bezpieczeństwa państwa, porządku i bezpieczeństwa publicznego, jeżeli przy wykonywaniu czynności służbowych funkcjonariusz popełnił przestępstwo przeciwko wymiarowi sprawiedliwości lub naruszające dobra osobiste obywatela i za to został zwolniony dyscyplinarnie, umorzono wobec niego postępowanie karne ze względu na znikomy lub nieznaczny stopień społecznego niebezpieczeństwa czynu lub został skazany z winy umyślnej prawomocnym wyrokiem sądu.

Po upływie dalszych 15 lat, proces rozliczeń funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa PRL powrócił, jak już wskazano wyżej, w nowej regulacji ustawowej, w jeszcze szerszej i bardziej zaostrzonej formie.

Tymczasem upływ czasu ma ogromne znaczenie w europejskiej kulturze w zakresie prawa karnego (przedawnienie ścigania, przedawnienie wykonania kary, zatarcie skazania), prawa publicznego, w zakresie ochrony bezpieczeństwa obrotu prawnego (instytucja przedawnień, czy zasiedzenia), ochrony nabytych praw majątkowych (w tym praw do należnych emerytur). Stąd z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) wynika konieczność uwzględniania czynnika czasu przy tworzeniu nowych rozwiązań prawnych. Manipulowanie czasem nie może bowiem prowadzić do obniżenia standardów ochrony określonych praw podmiotowych.

Stąd z art. 2 Konstytucji RP wynika, że nie wolno drastycznie zmniejszać pobieranych dotychczas emerytur, czy pozbawiać świadczeń z zakresu powszechnej opieki zdrowotnej, pozbawiać świadectw dotyczących wykształcenia, czy kwalifikacji zawodowych osoby uznane *ex post* za „historycznie odpowiedzialne” np. za prywatyzację prowadzącą do korupcji, obecne zaniedbania w ochronie zdrowia, trudności gospodarcze, które naraziły rzesze obywateli na spadek stopy życiowej, czy bezrobocie z wszystkimi jego konsekwencjami itp.

Tak samo też rozliczanie PRL-u nie może lekceważyć upływu czasu i (głębokich, przemysłanych) zasad, na których oparta została Rezolucja nr 1096 (1966) Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy.

VII

Zmiana systemu emerytalnego

Wcześniej wykazano, że obowiązująca Konstytucja nie pozwala na drastyczne ograniczenia przysługujących uprawnień emerytalnych określonej grupy osób, tylko z powodów politycznych, na wzór bolszewickiej instytucji „liszeńców”.

Zmiana emerytur osób objętych ustawą z 23 stycznia 2009 r. jest możliwa tylko w ramach całego systemu emerytalnego służb mundurowych, przy pełnym zachowaniu konstytucyjnych reguł dotyczących ochrony praw nabytych.

Chociaż wykracza to poza zakres rozpatrywanej sprawy, warto przypomnieć, że podstawę ochrony praw nabytych stanowi zawarta w art. 2 Konstytucji RP zasada demokratycznego państwa prawnego a w odniesieniu do praw majątkowych (do jakich należy zaliczyć uprawnienia emerytalne) także art. 64 ust. 2 Konstytucji. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, że ograniczenia praw nabytych wymagają każdorazowo zbadania:

a) czy wprowadzone ograniczenia praw nabytych mają podstawę w normach lub zasadach konstytucyjnych (każda ingerencja w prawa nabyte musi mieć uzasadnienie konstytucyjne),

b) czy nie istnieje możliwość realizacji danej normy lub zasady konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych,

c) czy wartościom konstytucyjnym leżącym u podstaw ograniczenia praw nabytych można w danej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi się u podstaw zasady ochrony praw nabytych,

d) czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie obywatelom warunków do przystosowania się do nowej regulacji.

Każda ingerencja w prawa i wolności jednostki, a więc również w uprawnienia do świadczeń socjalnych, musi także respektować zasadę proporcjonalności określoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Obniżanie świadczeń emerytalnych dla dawnych przeciwników politycznych po dziesiątkach lat od rozpoczęcia przemian ustrojowych nie jest konieczne w demokratycznym państwie ani dla bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ani dla ochrony środowiska, ani dla ochrony moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób.

Obniżanie świadczeń emerytalnych łączy się też z ryzykiem naruszenia godności ludzi starych przez realne zagrożenie podstaw ich materialnej egzystencji (art. 30 Konstytucji RP).

VIII

Zasady sprawiedliwości społecznej a obniżanie emerytur

Łatwiej przychodzi odbieranie niż dawanie. Samo jednak obniżanie emerytur jednym dlatego, że inni mają niższe emerytury nie rozwiązuje problemu niskich emerytur, ani ubóstwa, czy materialnego wykluczenia. Może natomiast odpowiadać oczekiwaniom wyborców – emerytów otrzymujących niskie i najniższe świadczenia społeczne.

Obniżenie emerytur dla osób objętych ustawą z 23 stycznia 2009 r. przez odstępstwo w stosunku do nich od zasad przyznawania emerytur dla wszystkich służb mundurowych, nie podwyższy jednak świadczeń dla osób objętych powszechnym systemem zaopatrzenia emerytalnego. Zadowoli natomiast negatywne uczucia zemsty, odwetu, czy zwyczajnej zawiści.

Ma to więc niewiele wspólnego z zasadami sprawiedliwości społecznej, o których mówi art. 2 Konstytucji RP. Wskazane zasady odwołują się bowiem do zasady państwa socjalnego, to jest państwa, które ma być opiekuńcze do wszystkich swoich obywateli. Do zasad sprawiedliwości społecznej należy ochrona słabszych ekonomicznie jednostek i grup ludności wyrażająca się w istnieniu odpowiednich zabezpieczeń społecznych i usług socjalnych.

Rolę zasad sprawiedliwości społecznej eksponuje orzecznictwo TK przy wykładni zasady równości. Zasadę równości należy rozpatrywać w ścisłym związku z zasadami sprawiedliwości społecznej, aby zróżnicowanie prawa w stosunku do określonych podmiotów, wyodrębnionych z ich szerszej grupy, nie przekształciło się w sprzeczną z art. 32 ust. 2 Konstytucji RP dyskryminację.

Konstytucyjne zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP) nie tylko nie mają nic wspólnego z „rewolucyjnymi zasadami sprawiedliwości dziejowej”, ale są ich zaprzeczeniem. Nie mogą bowiem być realizowane w oderwaniu od wartości i reguł demokratycznego państwa prawnego. W sposób nie budzący żadnych wątpliwości wskazuje na to konstrukcja art. 2 Konstytucji RP.

Ustawodawca jest ograniczony przez zasady, wartości i normy konstytucyjne. Nie może arbitralnie, tylko zgodnie z przyjętymi ocenami politycznymi redukować dotychczasowe świadczenia emerytalne w stosunku do pewnej grupy podmiotów z pominięciem zasady ochrony praw nabytych.

Racjonalnych zasad sprawiedliwości społecznej nie można więc w żadnym zakresie utożsamiać z, opartymi na polityczno-historycznych ocenach i emocjach, „rewolucyjnymi zasadami sprawiedliwości dziejowej”.

„Zasady sprawiedliwości dziejowej” z góry bowiem przesądzą o sposobie rozstrzygnięcia problemu. Dopiero potem szuka się do uzasadnienia tego rozstrzygnięcia argumentów prawnych.

Zupełnie inaczej jest w rozumowaniach opartych na porządku konstytucyjnym. Punktem wyjścia jest tutaj nie przyjęcie radykalnej zmiany polityczno-ustrojowej a uznanie ciągłości życia człowieka i ciągłości państwa i stanowionego przez nie prawa. Ciągłość instytucjonalno-prawna, jak była już mowa, ma istotne znaczenie dla bezpieczeństwa zewnętrznego całej politycznej zbiorowości, jak i dla ochrony praw i wolności obywatelskich (a także przecież przy naprawianiu krzywd wyrządzonych przez władze PRL).

Nawet częściowa delegitymizacja Polski Ludowej może podważać wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasada ta, jak była już wcześniej mowa, stanowi klamrę, która spina cały obowiązujący porządek prawny. O sile państwa i skuteczności jego działania decyduje bowiem zaufanie do niego jego obywateli. W żadnym stopniu bynajmniej nie hamuje to ścigania nieprzedawnionych przestępstw popełnionych w okresie Polski Ludowej przez funkcjonariuszy służb państwowych.

Ustawodawca nie ma nieograniczonej władzy nad czasem. Nie może arbitralnie relatywizować w prawie znaczenia jego upływu i przyjmować, że istnienie konkretnego układu sił politycznych, układu zdolnego do uchwalenia ustawy pozwala pomijać w niej różne formy przedawnienia, czy fundamentalną zasadę, że im więcej czasu minęło od zapoczątkowania przemian politycznych, tym bardziej są nieproporcjonalne różne ograniczenia praw uzasadnione tylko rozpoczętą przed 20 laty transformacją.

X X X

Z tych wszystkich względów uważam, że cała zaskarżona ustawa wraz z jej preambułą jest niezgodna z Preambułą Konstytucji RP i podanymi przez wnioskodawców wzorcami konstytucyjnymi.

Zdanie odrębne

sędzi Trybunału Konstytucyjnego Teresy Liszcz
do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. akt K 6/09

Na podstawie art. 68 ust. 3 zdanie drugie ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do uzasadnienia wyroku TK z dnia 24 lutego 2010 r. w sprawie o sygn. K 6/09.

Zgadzając się z rozstrzygnięciem (sentencją wyroku) Trybunału Konstytucyjnego, mam jednocześnie zastrzeżenia do sposobu jego uzasadnienia. Pragnę przy tym podkreślić, że nie kwestionuję w żadnym przypadku prawdziwości zawartych w nim twierdzeń ani trafności ocen. Moje zastrzeżenia dotyczą głównie: 1) sposobu ujęcia materii uzasadnienia – w szczególności wyeksponowania obszernych wywodów poświęconych problematyce rozliczeń z reżimem komunistycznym w Polsce i innych krajach postkomunistycznych Europy „przed

przystąpieniem do badania konstytucyjności zakwestionowanych regulacji” (pkt 2.3 części III uzasadnienia), jak gdyby bez związku z poszczególnymi zarzutami wniosku, co sprawia mylne wrażenie swoistej autonomizacji i przewagi argumentacji o charakterze ideologiczno-politycznym nad argumentacją *stricte* prawniczą wyroku Trybunału; 2) braku dostatecznej precyzji rozważań dotyczących porównania obniżonej emerytury z zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy „mundurowych” (i żołnierzy zawodowych) i emerytury z („powszechnego”) ubezpieczenia społecznego.

Nie ulega wątpliwości, że zaskarżone przepisy spowodowały znaczące obniżenie wymiaru emerytur „mundurowych”, przysługujących żołnierzom zawodowym, którzy byli członkami WRON, oraz byłym funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa państwa, którzy pełnili służbę w latach 1944-1990 (z wyłączeniem tych spośród nich, którzy bez wiedzy przełożonych podjęli współpracę i czynnie wspierali osoby lub organizacje działające na rzecz państwa polskiego). Zdaniem wnioskodawcy, to obniżenie zostało po pierwsze dokonane arbitralnie, z rażącym naruszeniem – między innymi – konstytucyjnych zasad poszanowania praw słuszenie nabytych oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a po drugie nie polega na pozbawieniu tych osób przywileju, lecz „spycha ich adresatów do pozycji zdecydowanie poniżej powszechnego systemu emerytalnego [przelicznik 0,7], co jest (...) najzupełniej jawną represją”.

Symetrycznie do tych dwóch głównych zarzutów, Trybunał Konstytucyjny musiał, badając zaskarżone przepisy, odpowiedzieć na dwa podstawowe pytania: 1) czy w granicach wskazanych zasad konstytucyjnych (poszanowania praw słuszenie nabytych i zaufania obywatela do państwa) obniżenie emerytur wymienionych kategorii osób było („w ogóle”) dopuszczalne i 2) w razie pozytywnej odpowiedzi na pierwsze pytanie – czy obniżenie tych emerytur w następstwie wejścia w życie zaskarżonych przepisów doprowadziło tylko do likwidacji uprzywilejowania tych osób i zrównania wymiaru ich świadczeń emerytalnych z wysokością emerytur z powszechnego systemu ubezpieczenia emerytalnego, czy też spowodowało ich istotne obniżenie poniżej porównywalnych świadczeń ubezpieczeniowych i przez to nabrało charakteru „represji”.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się w swoich orzeczeniach na temat zasady poszanowania praw słuszenie nabytych, której treścią jest zakaz stanowienia norm arbitralnie odbierających lub ograniczających prawa podmiotowe. Zasada ta należy niewątpliwie do najważniejszych zasad składających się na pojęcie państwa prawnego, lecz – podobnie jak niemal wszystkie zasady konstytucyjne – nie ma charakteru absolutnego i możliwe są odstępstwa od niej, w szczególności uzasadnione koniecznością ochrony innych (niż bezpieczeństwo prawne obywateli) wartości konstytucyjnych.

Po pierwsze Trybunał zwraca uwagę, że ochronie podlegają tylko prawa słuszenie nabyte, a nie są nią objęte prawa niesłuszenie (czy wręcz niegodziwie) nabyte. Przy tym na równi z prawami niesłuszenie nabytymi Trybunał traktuje w dotychczasowym orzecznictwie prawa niemające oparcia w założeniach obowiązującego w chwili orzekania porządku konstytucyjnego (por. np. wyroki TK z: 28 kwietnia 1999 r., sygn. K 3/99, OTK ZU nr 4/1999, poz. 73; 6 lipca 1999 r., sygn. P 2/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 103; 15 września 1999 r., sygn. K 11/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 116; 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165; 21 grudnia 1999 r., sygn. K 22/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 166; 17 listopada 2003 r., sygn. K 32/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 93; 17 października 2005 r., sygn. K 6/04, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 100; 10 kwietnia 2006 r., sygn. SK 30/04, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 42; postanowienie z 6 listopada 2007 r., sygn. P 32/07, OTK ZU nr

10/A/2007, poz. 131; a także: W. Sokolewicz, komentarz do art. 2 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 37).

Znamienna jest zwłaszcza wypowiedź Trybunału w wydanym w pełnym składzie wyroku z 28 kwietnia 1999 r. (sygn. K 3/99) w sprawie dotyczącej – między innymi – niewliczania do stażu pracy, warunkującego nabycie prawa i wymiar niektórych świadczeń (dodatku „stażowego” do wynagrodzenia i gratyfikacji jubileuszowej) przez członków korpusu służby cywilnej, okresów pracy w partii komunistycznej i organach bezpieczeństwa między 22 lipca 1944 r. a 1 lipca 1989 r. W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził między innymi: „Przemiany demokratyczne w Polsce, których istotnym etapem było proklamowanie Rzeczypospolitej Polskiej demokratycznym państwem prawnym, oznaczały radykalny w treści odwrót od formuły państwa socjalistycznego. Wynika to wyraźnie z preambuły Konstytucji RP, gdzie jest mowa o «gorzkich doświadczeniach z czasów, gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane». Dezaprobata dla totalitarnych metod i praktyk działania komunistycznego aparatu partyjnego i bezpieczeństwa legła również u podstaw obowiązujących unormowań ustawowych dotyczących przejścia na własność państwa majątku b. PZPR, rozwiązania Służby Bezpieczeństwa i weryfikacji jej b. funkcjonariuszy, konsekwencji wobec sędziów, którzy w okresie PRL sprzeniewierzyli się niezawisłości, lustracji osób pełniących odpowiedzialne stanowiska w państwie, wreszcie powołania Instytutu Pamięci Narodowej. Niezależnie od tego, że cele i treści tych współczesnych regulacji prawnych są zróżnicowane, ich wspólnym mianownikiem aksjologicznym jest niewątpliwie dezaprobata dla owych metod i praktyk”.

W wyroku z 14 lipca 2003 r. (sygn. SK 42/01, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 63) Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „stosowanie art. 2 Konstytucji tylko w aspekcie zasady ochrony praw nabytych, bez jednoczesnego uwzględnienia słuszności wynikającej z zasady sprawiedliwości społecznej, byłoby więc wybiórcze i tym samym niedopuszczalne. Sprawiedliwość jako cecha dotycząca skarżonych przepisów wymaga uwzględnienia historycznych losów społeczeństwa polskiego w latach 1944-1956, gdy «podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane» (Preambuła do Konstytucji). Z tego względu negatywne wyróżnienie grupy sędziów, która w tym okresie pracowała lub służyła w aparacie bezpieczeństwa i wyodrębnienie ich spośród innych sędziów – nie wykazuje cech arbitralności i odpowiada zasadzie słuszności”.

Tezy przywołanych wyroków Trybunału Konstytucyjnego są w pełni adekwatne do niniejszej sprawy. Jest poza sporem, że przesłanki nabycia i zasady ustalania wymiaru emerytur z odrębnych systemów zaopatrzenia emerytalnego, obejmujących żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy szeroko pojętego aparatu bezpieczeństwa państwa („z zaopatrzenia mundurowego”), są o wiele bardziej korzystne od przesłanek nabycia prawa do emerytury i zasad ustalania wysokości emerytury z „systemu powszechnego”, czyli ze społecznego ubezpieczenia emerytalnego (określonego w ustawach: z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585; oraz z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227).

Ujmując rzecz w dużym uproszczeniu, główne różnice są następujące:

- 1) W zakresie nabycia prawa do emerytury:
 - a) emeryturę z zaopatrzenia mundurowego nabywa się, bez względu na wiek, po 15 latach służby (i okresów równorzędnych z okresami służby);

b) emeryturę z systemu powszechnego nabywa się po osiągnięciu wieku emerytalnego (65 lat mężczyzna, 60 lat kobieta) i – w odniesieniu do ubezpieczonych urodzonych przed 1 stycznia 1969 r. – pod warunkiem posiadania co najmniej 25 lat (mężczyzna) albo 20 lat (kobieta) okresów składkowych i nieskładkowych (tj. głównie okresów zatrudnienia lub wykonywania innej działalności zarobkowej).

2) W zakresie zasad ustalania wymiaru emerytury:

a) w ubezpieczeniu mundurowym wysokość emerytury (nabytej po 15 latach służby) jest równa 40% podstawy wymiaru i zwiększa się o co najmniej 2,6% podstawy wymiaru za każdy kolejny rok służby po odświeżeniu 15 lat (bądź o wyższy od 2,6 % procent w przypadku odbywania służby w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze); 2,6% wskaźnik wymiaru obowiązuje też za każdy posiadany rok zatrudnienia (zarobkowania) poprzedzającego służbę, w granicach do 3 lat (dłuższy okres „cywilnego” zatrudnienia zwiększa emeryturę „mundurową” o 1,3% podstawy za każdy rok);

b) w systemie powszechnym wysokość emerytury (nabywanej po co najmniej 25-letnim albo 20-letnim okresie zatrudnienia lub zarobkowania w inny sposób) – jest równa iloczynowi podstawy wymiaru, liczby lat składkowych i nieskładkowych i wskaźnika wymiaru 1,3% (w przypadku 25 lat zatrudnienia wysokość emerytury wynosi: podstawa wymiaru $\times 25 \times 1,3\% = 32,5\%$ podstawy wymiaru), podczas gdy wysokość emerytury „mundurowej” po 25 latach służby jest równa co najmniej $(40\% + 10 \times 2,6\%) = 66\%$ podstawy wymiaru, a więc ponad dwukrotnie wyższy procent od (wyższej przy tym) podstawy wymiaru.

3) W zakresie podstawy wymiaru:

a) podstawą wymiaru emerytury „mundurowej” jest wysokość uposażenia z ostatniego miesiąca służby (na ostatnio zajmowanym stanowisku), czyli w normalnym toku zdarzeń – uposażenia najwyższego w całym okresie służby;

b) podstawę wymiaru „cywilnej” emerytury w systemie zdefiniowanego świadczenia (miarodajnym dla dokonywania porównań emerytur powszechnych z emeryturami „mundurowymi” w populacji emerytów urodzonych przed 1969 r.) ustala się w oparciu o przeciętne miesięczne wynagrodzenie z kolejnych pełnych 10 lat kalendarzowych z ostatnich 20 lat zatrudnienia (bądź z 20 lat wybranych z całego okresu zatrudnienia), bez względu na to, czy we wszystkich miesiącach roku kalendarzowego ubezpieczony uzyskiwał wynagrodzenie lub inne przychody.

Obowiązywanie odrębnych systemów zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy formacji mundurowych, korzystniejszych od powszechnego systemu ubezpieczenia emerytalnego obejmującego pozostałych obywateli (z wyjątkiem sędziów i prokuratorów), nie jest traktowane w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jako uprzywilejowanie stanowiące naruszenie zasad równości (art. 32 Konstytucji) i sprawiedliwości (art. 2 Konstytucji), lecz jako dozwolone zróżnicowanie uprawnień, obiektywnie i racjonalnie uzasadnione szczególnym charakterem pełnionej przez nich służby dla ochrony bezpieczeństwa, suwerenności i integralności terytorialnej państwa oraz praw i wolności obywateli, związanej z (uciążliwą) zwiększoną dyspozycyjnością i nierzadko z bezpośrednim narażeniem własnego życia i zdrowia (por. w szczególności orzeczenia TK: z 22 września 1997 r., sygn. K 25/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 35, z 12 lutego 2008 r., sygn. SK 82/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 3 oraz z 19 lutego 2001 r., sygn. SK 14/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 31).

Jednakże ocena tych samych szczególnych uprawnień emerytalnych z punktu widzenia zasad sprawiedliwości i równości musi być diametralnie odmienna, gdy ich beneficjentami są funkcjonariusze organów bezpieczeństwa totalitarnego państwa, których głównym zadaniem

nie było działanie na rzecz bezpieczeństwa i suwerenności państwa oraz bezpieczeństwa, praw i wolności jego obywateli, lecz działanie w celu utrzymania i umacniania reżimu totalitarnego (komunistycznego), z zastosowaniem, za przyzwoleniem ówczesnej władzy, metod naruszających nawet obowiązujące wówczas prawo, prowadzących do nagminnego łamania podstawowych wolności i praw człowieka (patrz: *Instrukcje pracy operacyjnej aparatu bezpieczeństwa (1945-1989). Materiały pomocnicze Biura Edukacji Publicznej IPN*, t. 1, Warszawa 2004). Udowodnieniu prawdziwości takiej właśnie charakterystyki i metod działania służby bezpieczeństwa w PRL, która jest obecnie oczywista i wręcz „przypieczetowana” w treści preambuły do Konstytucji RP z 1997 r., jest poświęcony w przeważającej mierze obszerny fragment uzasadnienia wyroku obejmujący stronicie 41-72.

Prawdą jest również, że funkcjonariusze służby bezpieczeństwa wykonywali swoje działania bez narażania własnego życia i zdrowia (za to z narażeniem życia lub zdrowia i naruszeniem innych dóbr osobistych współobywateli) – z zastrzeżeniem dotyczącym funkcjonariuszy UB likwidujących w latach czterdziestych XX w. oddziały zbrojnego niepodległościowego podziemia, w celu „utrwalenia władzy ludowej” (we wniosku grupy posłów z 23 lutego 2009 r. określa się te działania jako obronę „porządku prawnego legalnej Polski, jaka wówczas istniała z woli mocarstw sprzymierzonych, i jaka była uznawana przez społeczność międzynarodową”).

W kontekście takiego charakteru zadań i metod działania organów bezpieczeństwa wymienionych w art. 2 zaskarżonej ustawy, szczególne, wybitnie korzystne, uprawnienia emerytalne funkcjonariuszy tych organów jawią się, na gruncie aksjologii i standardów demokratycznego państwa prawnego, nie jako słuszenie nabyte uprawnienia, lecz jako grupowy przywilej osób szczególnie zasłużonych dla totalitarnego reżimu i będących jego beneficjentami. Przywilej ten należał im się z tego tylko tytułu, że byli funkcjonariuszami wymienionych w ustawie organów, a nie ze względu na jakieś rzeczywiste lub rzekome indywidualne zasługi. Przysługiwał w jednakowym stopniu tym, którzy bezpośrednio dopuszczali się łamania praw człowieka, jak i tym, którzy tego nie czynili, akceptując jednak działalność tych organów swoją – dobrowolną wszak – służbą w nich, a także, wspierając ją wykonywaną na różnych stanowiskach pracą i otrzymując za nią wyższą zapłatę oraz inne świadczenia socjalne niż za pracę tego samego rodzaju wykonywaną na rzecz innych podmiotów.

Jako nieuzasadniony przywilej, szczególne uprawnienia emerytalne funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa PRL nie korzystają z ochrony, jaka przysługuje prawom słuszenie nabytym, i dlatego Trybunał Konstytucyjny zasadnie uznał, że mogą zostać („grupowo”) odebrane, a raczej – jak uczyniły to zaskarżone przepisy – istotnie ograniczone, w drodze ustawy, tak samo jak w drodze ustawy zostały im („grupowo”) nadane. Wyrazem ewidentnego nieporozumienia jest zatem zarzut, jakoby przepisy ograniczające te niesprawiedliwe przywileje wprowadzały tym samym „zbiorową odpowiedzialność” czy też „zbiorowe represje” wobec byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa PRL.

Absurdalność tezy o „zbiorowej represji” w postaci ograniczenia przywileju emerytalnego funkcjonariuszy bezpieczeństwa uwidacznia się jaskrawo, gdy porówna się wysokość ich emerytur, także po ograniczeniu (a także rent inwalidzkich, niepodlegających ograniczeniu), z wysokością emerytur (lub rent inwalidzkich) dużej populacji osób zaangażowanych w działalność „Solidarności” i inną działalność opozycyjną wobec władz PRL, nierzadko będących ofiarami służby bezpieczeństwa, które przechodziły na emeryturę lub rentę w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX w. i którym ustalano wymiar tych świadczeń na podstawie wynagrodzenia z najgorszego dla nich okresu, gdy przez całe

miesiące lub lata byli – z powodu swojej działalności na rzecz suwerenności Polski i demokracji – bezrobotni albo wykonywali najniżej opłacane prace.

Nieuzasadniony jest też zarzut wnioskodawcy, że wszyscy funkcjonariusze bezpieczeństwa, zarówno ci, którzy dopuścili się w związku z pełnioną służbą łamania praw człowieka, jak i ci, którym takich zachowań nie udowodniono, zostali potraktowani jednakowo, a tym samym nierówno i niesprawiedliwie. Należy bowiem zwrócić uwagę na treść art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67, ze zm.), który całkowicie wyłącza z okresu służby warunkującej nabycie prawa do emerytury funkcjonariusza okres służby w latach 1944-1956 w charakterze funkcjonariusza organów bezpieczeństwa państwa, jeżeli przy wykonywaniu czynności służbowych funkcjonariusz popełnił przestępstwo przeciwko wymiarowi sprawiedliwości lub naruszające dobra osobiste obywatela, oraz art. 10, pozbawiający funkcjonariusza skazanego za przestępstwo umyślne popełnione w związku z wykonywaniem czynności służbowych prawa do zaopatrzenia emerytalnego, przysługującego na podstawie tej ustawy.

Na nieporozumieniu oparty jest zarzut nierównego traktowania funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa pełniących służbę w latach 1944-1989 i pracowników tychże organów wykonujących w tym samym okresie pracę, na podstawie umowy o pracę, przez to, że zaskarżone przepisy zmniejszają emerytury za czas tej służby tylko funkcjonariuszom, pozostawiając na dotychczasowym poziomie emerytury byłych pracowników. Nieporozumienie polega na tym, że tylko byli funkcjonariusze organów bezpieczeństwa mieli prawo do uprzywilejowanego „mundurowego” zaopatrzenia emerytalnego, podczas gdy pracownicy tychże organów (zatrudnieni na podstawie umowy o pracę) korzystają z emerytury z powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego (mogą one być wyższe od przeciętnych emerytur otrzymywanych przez osoby, które wykonywały taką samą lub podobną pracę na rzecz innych pracodawców, tylko o tyle, o ile wynagrodzenia pracowników organów bezpieczeństwa, decydujące o wysokości podstawy wymiaru emerytury, były wyższe od wynagrodzenia tych innych pracowników).

Skoro Trybunał Konstytucyjny, kontynuując linię orzecznictwa, dotyczącego ustaw znoszących różnorodne przywileje nadane funkcjonariuszom państwa komunistycznego za służbę temu państwu w czasach, gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były przez to państwo łamane, uznał za dopuszczalne, w zgodzie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, ograniczenie wysokości emerytur funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa przyznanych z tytułu służby w latach 1944-1989, pozostaje odpowiedź na drugie z postawionych na wstępie pytań: czy to ograniczenie, wprowadzone zaskarżonymi przepisami, poprzestaje na likwidacji przywileju przez obniżenie wysokości tych emerytur do poziomu emerytur z powszechnego systemu emerytalnego, czy też – jak twierdzi wnioskodawca – „spycha ich do pozycji zdecydowanie poniżej powszechnego systemu emerytalnego (przelicznik 0,7)”.

Tę część rozważań należy zacząć od przypomnienia, że zaskarżone przepisy, jak i inne przepisy ustawowe, korzystają z domniemania konstytucyjności i to skarżący (wnioskodawca) powinien przedstawić argumenty uzasadniające zarzuty, które mogą doprowadzić do obalenia tego domniemania i uznania niekonstytucyjności przepisów.

Wnioskodawca w tej sprawie ograniczył się do przytoczonego wyżej gołosłownego stwierdzenia i wskazania jedynie obniżonego w stosunku do przyjętego w powszechnym systemie emerytalnym (1,3%) wskaźnika wymiaru emerytury (0,7%), pomijając wszystkie pozostałe elementy mechanizmu ustalania prawa do emerytury i jej wysokości, różne w obu systemach.

Trybunał Konstytucyjny, wypełniając ciążący na nim obowiązek wszechstronnego wyjaśnienia sprawy (art. 19 ustawy o TK), dokonał badania obydwu mechanizmów prawnych, z uwzględnieniem efektów ich zastosowania, celem stwierdzenia, czy emerytura funkcjonariusza po zmianach wprowadzonych zaskarżonymi przepisami jest porównywalna pod względem „korzyści” z emeryturą z systemu powszechnego, czy też jest mniej korzystna od niej. Trzeba jasno powiedzieć, że to porównanie jest bardzo utrudnione, z uwagi na to, że w obu mechanizmach różne są w zasadzie wszystkie elementy, i dlatego nie może być sensownie dokonane bez uwzględnienia praktycznych efektów (finansowych) zastosowania obydwu porównywalnych mechanizmów, w postaci wysokości świadczeń.

Nie byłoby tych trudności, gdyby, w celu doprowadzenia do zrównania poziomu (stopnia korzystności) emerytur funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa PRL i emerytur z powszechnego systemu emerytalnego, posłużono się prostą i jednoznaczną formułą, że ci funkcjonariusze tracą z dniem określonym w ustawie prawo do emerytury z zaopatrzenia funkcjonariuszy i w zamian uzyskują prawo do emerytury ustalonej na zasadach obowiązujących w powszechnym systemie emerytalnym. Przepisom o takiej (hipotetycznej) treści, ocenianym bez uwzględnienia efektów ich zastosowania, nie można byłoby zarzucić, że wprowadzają „represję ekonomiczną”. Jednakże zastosowanie takiego, formalnie poprawnego, rozwiązania prawnego prowadziłoby do tego, że wielu byłych funkcjonariuszy bezpieczeństwa albo w ogóle nie nabyłoby prawa do ubezpieczeniowej (powszechnej) emerytury (jeśli nie posiadaliby wymaganego 25-letniego bądź 20-letniego okresu służby, zatrudnienia lub innego zarobkowania objętego ubezpieczeniem społecznym), albo nabyliby prawo do emerytury w minimalnej wysokości, ze względu na to, że nie mieliby możliwości wykazania, w sposób rygorystycznie określony w przepisach dotyczących postępowania przed organami ZUS, wysokości wynagrodzenia ze stosunkowo długiego okresu służby, przyjmowanego za podstawę wymiaru emerytury z powszechnego systemu.

Ustawodawca wybrał więc wariant „oszczędzający”, polegający na pozostawieniu byłym funkcjonariuszom bezpieczeństwa PRL dotychczasowego prawa do zaopatrzenia „mundurowego”, ze zmianą tylko jednego elementu, jakim jest wskaźnik wymiaru emerytury, który – co do zasady – został obniżony z dotychczasowego 2,6% do 0,7%. Jest to obniżenie o niemal połowę wskaźnika dotyczącego w systemie powszechnym tzw. okresów składkowych (tj. głównie okresów zatrudnienia lub wykonywania innej działalności zarobkowej), wynoszącego 1,3%. Takie obniżenie wskaźnika wymiaru ma zrównoważyć pozostałe elementy mechanizmu ustalania wysokości emerytury funkcjonariusza, znacznie korzystniejsze od odpowiednich elementów mechanizmu ustalania emerytury powszechnej (niezmieniona, znacznie korzystniejsza podstawa wymiaru; stosowanie do podlegających zmniejszeniu emerytur, na podstawie art. 15b ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, przepisów art. 14 i art. 15 ustawy, przewidujących wyższe nawet niż 2,6% wskaźniki wymiaru za niektóre okresy służby; oraz stosowanie wskaźnika 2,6% za okresy – maksymalnie 3 lata – zwykłego zatrudnienia poprzedzającego służbę w charakterze funkcjonariusza; zwiększenie emerytury z tytułu inwalidztwa związanego ze służbą; korzystniejsze zasady ograniczenia wysokości emerytury w związku z uzyskiwaniem przez emeryta dodatkowych przychodów; pomijając dodatkowe świadczenia socjalne przysługujące emerytowi „mundurowemu”). W tym kontekście zrównanie wskaźnika wymiaru emerytury w

obu systemach, skutkowałyby – w sposób oczywisty – dalszym trwaniem znacznego uprzywilejowania byłych funkcjonariuszy bezpieczeństwa PRL w stosunku do emerytów ZUS.

Precyzyjna ocena relacji (ekwiwalentności) mechanizmu nabycia i wymiaru emerytury funkcjonariusza organów bezpieczeństwa PRL po obniżeniu wskaźnika wymiaru i powszechnego systemu emerytalnego (z uwzględnieniem identycznego okresu służby i pracy) wymagałaby przeprowadzenia skomplikowanych rachunków symulacyjnych, czego z oczywistych względów Trybunał nie może zrobić. Znacznie prostszym i w pełni uprawnionym sposobem pośredniego badania ekwiwalentności tych mechanizmów jest porównanie efektów ich zastosowania. Temu celowi służyło zapoznanie się przez Trybunał z danymi statystycznymi dotyczącymi wysokości (w różnych wariantach) emerytur byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa PRL, ustalonych na nowo na podstawie zaskarżonych przepisów, oraz emerytur wypłacanych w tym samym czasie przez ZUS, co nie oznacza bynajmniej, że tym samym Trybunał Konstytucyjny przestał być – jak można było usłyszeć – sądem nad prawem, stając się sądem faktów.

Porównanie tych danych nie potwierdza zarzutu, jakoby wejście w życie zaskarżonych przepisów spowodowało obniżenie emerytur objętych nimi funkcjonariuszy poniżej poziomu emerytur z powszechnego systemu emerytalnego. Przeciwnie, wskazuje na to, że obniżone emerytury byłych funkcjonariuszy wciąż pozostają generalnie korzystniejsze od emerytur z powszechnego systemu emerytalnego, i to w sytuacji, gdy okres służby funkcjonariusza był, z reguły, znacznie krótszy od okresu zatrudnienia pracownika.