



HELŚIŃSKA FUNDACJA PRAW CZŁOWIEKA
HELSENSKI FOUNDATION for HUMAN RIGHTS

RADA FUNDACJI

Halina Bortnowska-Dąbrowska
Janusz Grzelak
Michał Nawrocki
Marek Antoni Nowicki
Stefan Starczewski

ZARZĄD FUNDACJI

Prezes: **Danuta Przywara**
Wiceprezes: **Jerzy Ciemniowski**
Sekretarz: **Adam Bodnar**
Skarbnik: **Elżbieta Czyż**
Członek Zarządu: **Janina A. Kłosowska**

Warszawa, dnia 11 stycznia 2010 r.

071 /2010/PCzRP/PO

Do
Trybunału Konstytucyjnego

Al. Jana Christiana Szucha 12A
00-918 Warszawa

Sygn. akt: K 6/09

OPINIA PRAWNA
HELŚIŃSKIEJ FUNDACJI PRAW CZŁOWIEKA
w sprawie wniosku Grupy posłów z dnia 23 lutego 2009 r.

I. Wstęp

1.1. Rola Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

Helsińska Fundacja Praw Człowieka pragnie niniejszym przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu opinię prawną w sprawie przedmiotu postępowania wywołanego wnioskiem Grupy posłów na Sejm z dnia 23 lutego 2009 r., w przedmiocie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej całości 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, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. Nr 24, poz. 145) – zwana dalej „ustawą zmieniającą”.

„Opinia przyjaciela sądu” (*amicus curiae*) to znana w praktyce sądów zagranicznych, a w kilkudziesięciu sprawach także w Polsce, forma wyrażania przez organizacje pozarządowe opinii prawnej w postępowaniach sądowych, w przypadkach, gdy w związku z celami działalności danej organizacji zachodzi taka potrzeba. „Opinia przyjaciela sądu” ma na celu przedstawienie szczególnego poglądu organizacji społecznej na sprawę rozpatrywaną przed sądem, któremu taka opinia jest przedstawiana. „Opinia przyjaciela sądu” pomaga sądowi w kompleksowym rozpoznaniu sprawy, z uwzględnieniem argumentów oraz poglądów, które niekoniecznie mogą być przedstawione przez strony w postępowaniu. Na dopuszczalność i potrzebę korzystania z tej instytucji Trybunał Konstytucyjny wskazał w uzasadnieniu wyroku z dnia 16 stycznia 2006 r. w sprawie o sygn. SK 30/05¹.

¹ OTK ZU z 2006 r., seria A, nr 1, poz. 2.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka jest organizacją pozarządową, której statutowym celem jest ochrona praw człowieka, w tym zapewnienie ich przestrzegania przez organy władzy publicznej w Polsce. Wśród problemów, które stanowią przedmiot szczególnego zainteresowania Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka jest przestrzeganie zasad państwa prawa, praw jednostki i gwarancji procesowych w związku ze środkami prawnymi służącymi uporaniu i rozliczeniu się ze spuścizną po okresie państwa komunistycznego, co obejmuje w przypadku niniejszej sprawy ustawy zmieniającej, regulującej wysokość świadczeń emerytalnych byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa komunistycznego oraz członków Wojskowej Rady Ocalenia Narodowego (dalej „WRON”).

Helsińska Fundacja Praw Człowieka prowadzi program pod nazwą „Prawa człowieka a rozliczenia z przeszłością”, którego przedmiot zainteresowania stanowią m.in. standardy praworządności i ochrony praw człowieka w kontekście regulacji prawnych oraz praktyki władz sądowych i wykonawczych w związku z szeroko rozumianą lustracją i innymi problemami towarzyszącymi rozliczeniu z przeszłością komunistyczną. Działalność Programu „Prawa człowieka a rozliczenia z przeszłością” dostarczyła Fundacji doświadczenia i wiedzę o praktycznych skutkach aktów prawnych regulujących wskazane zagadnienia dla osób, których uprawnienia i obowiązki one regulują. Doświadczenia Fundacji w tym zakresie pozwalają na odpowiedzialne przedstawienie opinii w rozpoznawanej sprawie. Helsińska Fundacja Praw Człowieka miała już zaszczyt przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu opinię w sprawie aktów prawnych regulujących problematykę rozliczenia się z przeszłością, w postaci ustawy lustracyjnej z 2006 r.¹ oraz ustawy o IPN² w sprawie o sygn. K 2/07, która została zakończona wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2007 r. oraz w sprawie o sygn. K 26/07, która została umorzona postanowieniem z dnia 11 czerwca 2008 r., jak również w sprawie K 5/08, zakończonej wyrokiem z dnia 25 listopada 2008 r. Fundacja miała również zaszczyt przedstawiać opinię (tzw. *third-party intervention*) Europejskiemu Trybunałowi Praw Człowieka m.in. w sprawie *Stępniaik przeciwko Polsce* (skarga nr 45630/06)³ oraz w sprawie *Mościcki przeciwko Polsce* (skarga nr 52443/07)⁴.

Do Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka o pomoc, bądź zaopiniowanie rozwiązań przyjętych ustawą zmieniającą zwróciły się zarówno organizacje, takie jak Związek Byłych Funkcjonariuszy Służb Ochrony Państwa czy Stowarzyszenie Emerytów i Rencistów Policyjnych, jak i osoby indywidualne. Do dnia złożenia opinii do Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka wpłynęła korespondencja dotycząca 2469 osób indywidualnych, sporządzonych w większości według szablonu. Nieliczne z nich zawierały pewne dodatkowe informacje odnoszące się do sytuacji w konkretnych przypadkach.

1.2. Wniosek Grupy posłów – przedmiot zaskarżenia

W dniu 23 lutego 2009 r. Grupa posłów na Sejm RP wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP całej ustawy zmieniającej.

Zaskarżona ustawa wprowadziła zmiany do 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 z późn. zm.) – dalej: „ustawa o zaopatrzeniu

¹ Ustawa z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz.U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425 z późn. zm.).

² Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz.U. z 2007 r. Nr 63, poz. 424 z późn. zm.).

³ <http://www.hfhrpol.waw.pl/przeszlosc-rozliczenia/aktualnosci/hfpc-zlozyla-etpc-opinie-w-pierwszej-sprawie-dotyczacej-konsekwencji-ujawnienia-tzw-listy-wildsteina.html>

⁴ <http://www.hfhrpol.waw.pl/przeszlosc-rozliczenia/aktualnosci/opinia-helsinskiej-fundacji-praw-czlowieka-w-sprawie-moscicki-przeciwko-polsce.html>

emerytalnym funkcjonariuszy” oraz ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz.U. z 2004 r. Nr 8, poz. 66 z późn. zm.) – dalej: „**ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy**”. Zmiany te skutkują obniżeniem świadczeń emerytalnych byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa komunistycznego oraz członków WRON.

W ocenie Grupy posłów zaskarżona ustawa jest niezgodna z art. 2 Konstytucji RP, wyrażającym zasadę demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, z której wynika zasada ochrony praw słusznie nabytych, zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasada lojalności państwa wobec obywatela, z której wynika zakaz tworzenia rażąco niesprawiedliwych przepisów prawa oraz zakaz stosowania odpowiedzialności zbiorowej i sięgania do domniemania winy. Wnioskodawcy podnieśli również niezgodność ustawy zmieniającej z art. 10 Konstytucji RP, wyrażającym zasadę podziału i równowagi władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, wyrażającym zasadę proporcjonalności oraz art. 32 Konstytucji RP, wyrażającym zasadę równości wobec prawa⁵.

II. Historia koncepcji obniżenia świadczeń emerytalnych byłym funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa państwa komunistycznego i towarzyszących im instrumentów

Koncepcja obniżenia świadczeń emerytalnych byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa komunistycznego przyjęła konkretną formę po raz pierwszy w pierwszej połowie 2007 r., która została wyrażona w projekcie ustawy o podaniu do wiadomości publicznej informacji o byłych funkcjonariuszach komunistycznego aparatu bezpieczeństwa, czasowym ograniczeniu pełnienia przez nich funkcji publicznych oraz pozbawieniu ich nieuzasadnionych przywilejów materialnych⁶. Obniżenie świadczeń miało jednak zostać połączone z podaniem przez Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej do wiadomości publicznej informacji o byłych funkcjonariuszach komunistycznych organów bezpieczeństwa państwa w formie obwieszczenia publikowanego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Ponadto, miało ono zostać połączone z czasowym ograniczeniem możliwości pełnienia przez byłych funkcjonariuszy funkcji publicznych w postaci 10-letniego zakazu pełnienia funkcji publicznych objętych procedurą lustracyjną z wyjątkiem funkcji pochodzących z wyborów powszechnych oraz pracy dziennikarza niepolegającej na pełnieniu funkcji redaktora naczelnego. Termin obowiązywania zakazu pełnienia funkcji publicznych biec miał od chwili wejścia w życie ustawy. Projekt ustawy zyskał w powszechnej opinii miano ustawy dezubekizacyjnej. Mimo skierowania projektu w dniu 21 sierpnia 2007 r. do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu, prace przerwane zostały w momencie skrócenia kadencji Sejmu w następstwie obowiązywania zasady dyskontynuacji.

Projekt ustawy, z pewnymi zmianami, ponownie wniesiony został w dniu 13 grudnia 2007 r.⁷. Jednakże w dniu 24 października 2008 r. został on odrzucony w pierwszym czytaniu na posiedzeniu Sejmu RP.

W obydwu projektach różnił się nieco od siebie sposób ustalania na nowo wysokości obniżonych świadczeń emerytalnych i rentowych.

⁵ Treść wniosku Grupy posłów z dnia 23 lutego 2009 r. uzyskano ze strony internetowej Klubu Poselskiego Lewica: http://lewica.kluby.sejm.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=448&Itemid=6.

⁶ Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, V Kadencja, Druk nr 2026 z 4 maja 2007 r.: Poselski projekt ustawy o podaniu do wiadomości publicznej informacji o byłych funkcjonariuszach komunistycznego aparatu bezpieczeństwa, czasowym ograniczeniu pełnienia przez nich funkcji publicznych oraz pozbawieniu ich nieuzasadnionych przywilejów materialnych.

⁷ Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, VI Kadencja, Druk nr 789 z 13 grudnia 2007 r.: Poselski projekt ustawy o podaniu do wiadomości publicznej informacji o byłych funkcjonariuszach komunistycznego aparatu bezpieczeństwa, czasowym ograniczeniu pełnienia przez nich funkcji publicznych oraz pozbawieniu ich nieuzasadnionych przywilejów materialnych.

Projekt z dnia 4 maja 2007 r. (Druk nr 2026) uzależniał wysokość wypłacanych świadczeń emerytalnych byłych funkcjonariuszy z rozróżnieniem dwóch okresów służby – mających miejsce:

- 1) w latach 1944-1956; oraz
- 2) między 1 stycznia 1957 roku a 30 czerwca 1989 roku.

Projekt zakładał, iż przy obliczaniu wysokości świadczeń emerytalnych nie uwzględnia się okresu z pkt. 1, natomiast okres z pkt. 2 traktuje się jak okresy służby za uposażeniem odpowiadającym najniższemu zaszerogowaniu, bez uwzględnienia świadczeń o charakterze dodatków lub podobnym.

Stosownie natomiast do regulacji proponowanych w projekcie ustawy wniesionym w dniu 13 grudnia 2007 r. (Druk nr 789), przy obliczaniu wysokości świadczeń – zarówno emerytury, jak i renty rodzinnej przysługującej po byłym funkcjonariuszu – ponownie nie uwzględniano okresu służby w latach 1944-1956. Natomiast okres służby przypadający od 1 stycznia 1957 r. do 30 czerwca 1989 r. miał być traktowany jak okres zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, dla którego przyjmowano – przy obliczaniu wysokości emerytury – 1,3% podstawy wymiaru emerytury za każdy rok służby. Projekt jednocześnie przewidywał, iż osobom tym nie przysługuje 40-procentowa podstawa wymiaru emerytury za 15 lat służby.

Regulacje dotyczyły zarówno świadczeń ustalanych na podstawie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, jak i na podstawie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy.

Jednocześnie obydwie projekty ustaw zakładały osobne traktowanie byłych funkcjonariuszy komunistycznych organów bezpieczeństwa państwa, którzy wykazą, że w czasie pełnienia służby podejmowali z pobudek patriotycznych, w tajemnicy przed przełożonymi i narażając się na represje, działania wspierające niepodległościowe i demokratyczne aspiracje Narodu, osłabiające skuteczność akcji tych organów przeciwko Kościołowi katolickiemu, innym niezależnym instytucjom lub osobom występującym na rzecz niepodległości Polski lub w obronie praw człowieka albo służące ujawnieniu tajnych celów i metod działania tych organów. Osoby takie miałyby zachowywać świadczenia emerytalne w dotychczasowej wysokości.

Kolejny projekt w omawianym zakresie stanowił, wniesiony w dniu 24 września 2008 r., projekt ustawy 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 rodzin⁸, który stanowił podstawę prac nad uchwaloną później i zaskarżoną wnioskiem w niniejszej sprawie ustawą 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, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. Nr 24, poz. 145).

W pierwszej wersji ustawa została uchwalona przez Sejm dnia 19 grudnia 2008 r. Senat, oprócz wprowadzenia poprawek redakcyjnych, dodał do niej preambułę, wyrażającą przesłanki, jakimi ustawodawca kierował się obniżając świadczenia emerytalne byłych funkcjonariuszy komunistycznych organów bezpieczeństwa państwa oraz członków WRON. Senat ponadto wprowadził procedurę przedstawiania organom emerytalnym, na ich wniosek, przez Prezesa

⁸ Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, VI Kadencja, Druk nr 1140 z 24 września 2008 r.: Poselski projekt ustawy 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.

Instytutu Pamięci Narodowej informacji o przebiegu służby wskazanych funkcjonariuszy w organach bezpieczeństwa państwa⁹. Jak wprost wskazał Senat w uzasadnieniu swojej uchwały, dodanie preambuły stanowi niezbędne uzupełnienie ustawy, bowiem „wyraża [ona] *ratio legis* ustawy i służy wzmocnieniu oraz podkreśleniu intencji ustawodawcy, zawartej w normatywnej części ustawy”. Poprawki senackie przyjęte zostały w całości przez Sejm RP w dniu 23 stycznia 2009 r. Prezydent podpisał ustawę dnia 6 lutego 2009 r., a weszła ona w życie w dniu 16 marca 2009 r., natomiast skutki prawne, w postaci wypłaty świadczeń emerytalnych w obniżonej wysokości, wywołuje ona od dnia 1 stycznia 2010 r.

III. Rozwiązanie przyjęte ustawą zmieniającą

3.1. Uwagi wprowadzające

W ustawie z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. Nr 24, poz. 145) projektodawca, a następnie ustawodawca odszedł od pierwotnych koncepcji uchwalenia odrębnej ustawy samodzielnie regulującej kwestie związane z wysokością świadczeń emerytalnych byłych funkcjonariuszy komunistycznych organów bezpieczeństwa państwa na rzecz wprowadzenia zmian w dwóch ustawach regulujących uprawnienia emerytalne funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych – tzw. emerytury mundurowe. Ustawa wprowadziła zmiany do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy, w swej preambule wskazując *rationes*, jakimi kierował się ustawodawca dokonując tych zmian.

Treść preambuły do ustawy wskazuje, że sama ustawa i wprowadzone nią regulacje prawne opierają się na następujących założeniach:

- 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;
- 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;
- samowolna Wojskowa Rada Ocalenia Narodowego służyła utrwalaniu systemu komunistycznego w Polsce;
- istnieje konieczność wyróżnienia postawy tych funkcjonariuszy i obywateli, którzy ponosząc wielkie ryzyko stanęli po stronie wolności i krzywdzonych obywateli;
- zasada sprawiedliwości społecznej wyklucza tolerowanie i nagradzanie bezprawia.

Ustawodawca ograniczył zakres regulacji jedynie do kwestii związanych z wysokością świadczeń emerytalnych, odchodząc od koncepcji, które pojawiły się wcześniej, równoczesnego podania do publicznej wiadomości informacji o funkcjonariuszach komunistycznych organów

⁹ Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, VI Kadencja, Druk nr 1571 z 15 stycznia 2009 r.: Uchwała Senatu RP w sprawie ustawy 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.

bezpieczeństwa państwa oraz wprowadzenia w stosunku do nich 10-letniego zakazu pełnienia funkcji publicznych.

3.2. Ogólne założenia systemu zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy

Ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy oraz ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy w autonomiczny sposób reguluje zasady nabywania prawa do świadczeń emerytalnych i rentowych przez żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy służb mundurowych. Przywołane ustawy czynią to w sposób odrębny od ogólnych zasad, to jest powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych, uregulowanych ustawą z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227) – zwana dalej „**ustawą o emeryturach i rentach z FUS**”. Regulacja odnosząca się do żołnierzy i funkcjonariuszy normuje wskazane kwestie w sposób zdecydowanie korzystniejszy dla jednostek objętych tym systemem zabezpieczenia społecznego.

Stosownie do przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, emerytura policyjna przysługuje funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który w dniu zwolnienia posiada 15 lat służby w Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Straży Granicznej, Biurze Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej lub w Służbie Więziennej (art. 12). Jako równorzędne ze służbą w formacjach wymienionych w ustawie traktowane są (art. 13 ust. 1): (1) okresy służby w charakterze funkcjonariusza Urzędu Ochrony Państwa; (2) okresy służby w charakterze funkcjonariusza Policji państwowej oraz Milicji Obywatelskiej; (3) 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.) – dalej „**ustawa lustracyjna**”, na zasadach określonych w art. 15b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy; (4) służbę wojskową uwzględnianą przy ustalaniu prawa do emerytury wojskowej¹⁰.

Jednocześnie jednak, stosownie do art. 13 ust. 2 w związku z art. 13 ust. 1 pkt 1a i ust. 1b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, za okres służby nie jest uznawana służba 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.

Emerytura dla funkcjonariusza, który pozostawał w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., wynosi 40% podstawy jej wymiaru za 15 lat służby. Jest ona dodatkowo powiększona o: (1) 2,6% podstawy wymiaru – za każdy dalszy rok tej służby; (2) 2,6% podstawy wymiaru – za każdy rok okresów składkowych¹¹ 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

¹⁰ Okresami takimi są ponadto: 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. (art. 13 ust 1 pkt 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy) oraz 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. (art. 13 ust 1 pkt 4 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy).

¹¹ W rozumieniu art. 6 ustawy o rentach i emeryturach z FUS w związku z art. 3 ust. 1 pkt 10 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

którym mowa powyżej; (4) 0,7% podstawy wymiaru – za każdy rok okresów nieskładkowych¹² poprzedzających służbę (art. 15 ust. 1). Emerytura podwyższana jest ponadto dodatkowo za okresy służby w określonych formacjach, bądź warunkach, na zasadach wskazanych w art. 15 ust. 2 – ust. 5 ustawy¹³.

Podstawę wymiaru emerytury co do zasady stanowi natomiast uposażenie należne funkcjonariuszowi na ostatnio zajmowanym stanowisku (art. 5 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy).

Nabycie prawa do świadczeń z tytułu uposażenia emerytalnego funkcjonariuszy następuje niezależnie od osiągnięcia podstawowego wieku emerytalnego, wynoszącego 60 lat dla kobiet oraz 65 lat dla mężczyzn¹⁴.

3.3. Ogólne założenia systemu zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy

Stosownie do przepisów ustawy o zabezpieczeniu emerytalnym żołnierzy, emerytura wojskowa przysługuje żołnierzowi zwolnionemu z zawodowej służby wojskowej, który w dniu zwolnienia z tej służby posiada 15 lat służby wojskowej w Wojsku Polskim (art. 12). Za równorzędne ze służbą wojskową w Wojsku Polskim ustawa uznaje z jednej strony przypadające w czasie od dnia 1 września 1939 r. okresy działalności w ruchu oporu, z wyłączeniem tajnego nauczania, okresy służby w armiach sojusznicznych oraz okresy pobytu w niewoli lub w obozach dla internowanych żołnierzy (art. 13 ust. 1 pkt 1), z drugiej natomiast okresy służby uwzględniane przy ustalaniu prawa do emerytury policyjnej, niezależnie od tego kiedy one przypadają (art. 13 ust. 1 pkt 2). Jednocześnie, jako służba w Wojsku Polskim nie jest traktowana służba w latach 1944–1956 w Informacji Wojskowej, sądownictwie wojskowym i w prokuraturze wojskowej, jeżeli emerytowi udowodniono w trybie postępowania karnego lub dyscyplinarnego stosowanie represji wobec osób podejrzanych lub skazanych za działalność podjętą na rzecz suwerenności i niepodległości Polski (art. 13 ust. 2 i ust. 3).

Emerytura wojskowa dla żołnierza, który pozostawał w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., wynosi 40% podstawy jej wymiaru za 15 lat służby wojskowej, a dodatkowo wzrasta o: (1) 2,6% podstawy wymiaru – za każdy dalszy rok tej służby; (2) 2,6% podstawy wymiaru – za każdy rok okresów składkowych¹⁵ 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 wcześniej; (4) 0,7% podstawy wymiaru – za każdy rok okresów nieskładkowych¹⁶ poprzedzających służbę (art. 15 ust. 1). Emerytura podwyższana jest ponadto dodatkowo za okresy służby w określonych formacjach, bądź warunkach, na zasadach wskazanych w art. 15 ust. 2 – ust. 5 ustawy¹⁷. Podstawę wymiaru emerytury wojskowej co do zasady stanowi natomiast uposażenie należne żołnierzowi zawodowemu w ostatnim miesiącu pełnienia zawodowej służby wojskowej (art. 5).

¹² W rozumieniu art. 7 ustawy o rentach i emeryturach z FUS w związku z art. 3 ust. 1 pkt 10 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

¹³ Jednocześnie jednak ograniczenia wysokości emerytury określone zostały w art. 18 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

¹⁴ Art. 24 ust. 1 oraz art. 27 pkt 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

¹⁵ W rozumieniu art. 6 ustawy o rentach i emeryturach z FUS w związku z art. 3 ust. 1 pkt 10 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy.

¹⁶ W rozumieniu art. 7 ustawy o rentach i emeryturach z FUS w związku z art. 3 ust. 1 pkt 10 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy.

¹⁷ Jednocześnie jednak ograniczenia wysokości emerytury określone zostały w art. 18 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy.

3.4. Rozwiązania przyjęte ustawą zmieniającą – tzw. rozwiązania dezubekizacyjne

Ustawa zmieniająca wprowadziła do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy szczególne regulacje prawne w odniesieniu do szczególnego rodzaju dwóch grup podmiotów – odpowiednio osób, które pełniły służbę w organach bezpieczeństwa państwa w rozumieniu art. 2 ustawy lustracyjnej oraz członków WRON.

Jeśli chodzi o szczególne zasady ustalania wysokości emerytury policyjnej, na podstawie art. 15b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, w przypadku osoby, która pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy lustracyjnej 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 ustawy), czyli w szczególności okresy służby w charakterze funkcjonariusza Urzędu Ochrony Państwa (art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy), okresy służby w charakterze funkcjonariusza Policji państwowej, Milicji Obywatelskiej (art. 13 ust. 1 pkt 1a ustawy) oraz służbę wojskową uwzględnianą przy ustalaniu prawa do emerytury wojskowej (art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy).

Ustawa przewidziała jednocześnie, w art. 15b ust. 3, szczególne regulacje w stosunku do funkcjonariuszy, którzy przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, podjęli współpracę i czynnie wspierali osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego. Na żądanie bowiem takiego funkcjonariusza, o ile udowodni on zaistnienie przywołanych okoliczności, do wskazanych w art. 13 ust. 1 ustawy okresów równorzędnych ze służbą w Policji, ABW, AW, SKW, SWW, CBA, SG, BOR, PSP i w SW, mogą być doliczone w pełnym wymiarze okresy służby w latach 1944-1990 w organach bezpieczeństwa państwa. Art. 15b ust. 4 ustawy wskazuje natomiast, że w sytuacji takiej środkiem dowodowym może być zarówno sporządzona przez Instytut Pamięi Narodowej – Komisję Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu na podstawie posiadanych akt osobowych informacja o przebiegu służby funkcjonariusza w organach bezpieczeństwa państwa, o której mowa w art. 13a ust. 1 ustawy, jak i inne dowody, w szczególności wyrok skazujący, choćby nieprawomocny, za taką właśnie 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.

W porównaniu do zasad ogólnych odnoszących się do emerytur policyjnych, opisanych w pkt 3.2 opinii, na mocy przepisów ustawy zmieniającej zmieniono sposób ustalania wysokości emerytury policyjnej w stosunku do byłych funkcjonariuszy komunistycznych organów bezpieczeństwa poprzez odejście od zasady, iż stanowi ją suma 40% podstawy emerytury za 15 lat służby oraz 2,6% podstawy za każdy kolejny dodatkowy rok służby, na rzecz ustalenia, iż wysokość emerytury określana jest poprzez przyznanie:

- za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa 0,7% podstawy wymiaru emerytury,
- za pozostałe natomiast okresy – za każdy rok służby 2,6% podstawy wymiaru emerytury.

W szczególnym przypadku osoby, która udowodni działalność na rzecz niepodległości Państwa Polskiego (art. 15b ust. 2 ustawy), nie uzyskuje ona emerytury policyjnej na zasadach ogólnych, ale w jej przypadku przyjmuje się dla każdego roku służby w organach bezpieczeństwa państwa przelicznik w podstawowej wysokości 2,6% podstawy wymiaru emerytury za każdy rok służby. W tym przypadku również nie znajduje zastosowania wyjściowy przelicznik 40% podstawy wymiaru emerytury za 15 lat służby.

Na mocy przepisów ustawy zmieniającej nie uległy natomiast zmianie zasady ustalania podstawy wymiaru emerytury policyjnej.

Chcąc zobrazować rozwiązania wprowadzone na mocy ustawy zmieniającej można pokusić się o dokonanie symulacji wyliczenia i porównania wysokości emerytury policyjnej dla 3 różnych przypadków dla najprostszej sytuacji, w której okres wysługi emerytalnej wynosił 15 lat.

Na zasadach ogólnych wysokość emerytury wynosi w takim wypadku 40% podstawy wymiaru emerytury (art. 15 ust. 1 *in principio* ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy). Dla 15-letniej służby w organach bezpieczeństwa państwa wysokość emerytury wynosi natomiast na zasadach określonych ustawą zmieniającą, 10,5% podstawy wymiaru emerytury – iloczyn 15 x 0,7% podstawy (art. 15b ust. 1 pkt 1). W przypadku funkcjonariusza, który przy okresie wysługi emerytalnej w wysokości 15 lat odbył 10 lat służby w organach bezpieczeństwa państwa, natomiast kolejne 5 lat służby – po pozytywnym przejściu procedury weryfikacyjnej – w Urzędzie Ochrony Państwa, przysługująca mu emerytura policyjna wyniesie 20% podstawy wymiaru emerytury – suma iloczynu 10 x 0,7% (7%) podstawy (art. 15b ust. 1 pkt 1) oraz iloczynu 5 x 2,6% (13%) podstawy (art. 15b ust. 1 pkt 2). Jeśli natomiast funkcjonariusz udowodni swą działalność na rzecz niepodległości Państwa Polskiego, jego emerytura wyniesie 39% podstawy wymiaru emerytury – iloczyn 15 x 2,6% podstawy (art. 15b ust. 3).

Tabela 1: Symulacja wysokości emerytury policyjnej za okres 15 lat służby w różnych przypadkach przewidzianych w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy

Analizowana sytuacja	Sposób obliczenia wysokości świadczenia	Wysokość emerytury	Podstawa prawna
Zasady ogólne	40%	40% podstawy wymiaru emerytury	art. 15 ust. 1 <i>in principio</i>
Służba w organach bezpieczeństwa państwa komunistycznego	15 x 0,7%	10,5% podstawy wymiaru emerytury	art. 15b ust. 1 pkt 1
Służba w organach bezpieczeństwa państwa komunistycznego (10 lat) oraz po pozytywnym przejściu procedury weryfikacyjnej (5 lat)	10 x 0,7% + 5 x 2,6% 7% + 13%	20% podstawy wymiaru emerytury	art. 15b ust. 1 pkt 1 i pkt 2
Służba w organach bezpieczeństwa państwa komunistycznego funkcjonariusza, który udowodnił działalność na rzecz niepodległości Państwa Polskiego	15 x 2,6%	39% podstawy wymiaru emerytury	art. 15b ust. 3

Jeśli natomiast chodzi o nowelizację ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy dokonaną na mocy ustawy zmieniającej, wprowadzony został do niej art. 15b, stosownie do którego emerytura wojskowa 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. Ustawodawca nie wprowadził zatem żadnej górnej cezurę czasowej, do której zastosowanie znajduje obniżony mnożnik. W tym przypadku ustawodawca również nie zmienił zasad obliczania podstawy wymiaru emerytury.

Jednocześnie odnotować warto, że do wszystkich przypadków nabycia uposażenia na podstawie przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy i ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy, a więc również sytuacji stanowiących następstwo stosowania zasad wprowadzonych ustawą zmieniającą – zastosowanie znajdują przepisy o najniższej emeryturze (art. 18 ust. 2 w związku z art. 3 ust. 1 pkt 9 w związku z art. 85 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS oraz art. 18 ust. 2 w związku z art. 3 ust. 1 pkt 9 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy w związku z art. 85 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS), która w chwili obecnej wynosi 415 zł.

Ustawa zmieniająca zawiera, bądź wprowadza jednocześnie przepis o charakterze przejściowym, odnoszący się do kwestii proceduralnych. Odnośnie do emerytur policyjnych jest to przepis art. 13a wprowadzony do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy – na skutek poprawek zaproponowanych w toku prac ustawodawczych przez Senat – na mocy art. 2 pkt 2 ustawy zmieniającej oraz przepis art. 3 ust. 2 i ust. 3 ustawy zmieniającej. W odniesieniu natomiast do członków Wojskowej Rady Ocalenia Narodowego przepisami o charakterze przejściowym są art. 3 ust. 1 i ust. 3 ustawy zmieniającej.

Odnieść należy się do dosyć ciekawego rozwiązania prawnego zastosowanego w art. 3 ust. 3 w związku z art. 3 ust. 1 *in fine* oraz w związku z art. 3 ust. 2 *in fine* ustawy zmieniającej. Stosownie do art. 3 ust. 3 ustawy zmieniającej, wypłata świadczeń ustalonych na nowych zasadach w stosunku do byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa oraz członków Wojskowej Rady Ocalenia Narodowego następuje od dnia 1 stycznia 2010 r. Jednocześnie, na podstawie art. 3 ust. 1 *in fine* oraz ust. 2 *in fine* ustawy zmieniającej, złożenie do sądu ubezpieczeń społecznych odwołania od decyzji organu emerytalnego nie wstrzymuje wykonania tejże decyzji. Ustawa zmieniająca wprowadza więc swoistą instytucję *quasi*-natychmiastowej wykonalności decyzji o ponownym ustaleniu wysokości emerytury policyjnej, bądź wojskowej.

Kwestie praktyczne dotyczące wykonywania przez Zakład Emerytalno-Rentowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji przepisów znowelizowanych ustawą zmieniającą zostały częściowo przedstawione w piśmie z dnia 14 grudnia 2009 r. Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, sygn. ZER-ON-062-3680/09, stanowiącym odpowiedź na wniosek Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka o udostępnienie informacji publicznej. Obrazuje ono sytuację według stanu na dzień 8 listopada 2009 r. Pismo przedłożone zostaje w załączeniu do niniejszej opinii. Dodatkowe informacje o praktycznych aspektach realizacji ustawy zmieniającej na swojej stronie internetowej przedstawił Instytut Pamięi Narodowej¹⁸.

IV. Problem konstytucyjności przyjętych rozwiązań

4.1. Emerytura mundurowa jako przywilej – dopuszczalność obniżenia emerytury policyjnej i wojskowej

4.1.1. Emerytura mundurowa jako przywilej

Wyjściowym problemem w rozważaniach nad instrumentami służącymi obniżeniu świadczeń z tytułu zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy w stosunku do członków Wojskowej Rady Ocalenia Narodowego oraz funkcjonariuszy komunistycznych organów bezpieczeństwa państwa, uczynić należy charakter tych świadczeń. Podstawowym zagadnieniem jest okoliczność, czy można uznać te świadczenia za rodzaj przywileju.

Zarówno ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, jak i ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy w analogiczny sposób konstruuje system zaopatrzenia służb mundurowych

¹⁸ http://www.ipn.gov.pl/portal/pl/245/11533/Realizacja_przez_IPN_ustawy_z_dnia_23_stycznia_2009_r_o_zmianie_ustawy_o_zaopatr.html

odrębny od powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych, uregulowanego ustawą o emeryturach i rentach z FUS. System zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych jest odrębnym systemem zabezpieczenia społecznego opartym na znacznie korzystniejszych od powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych zasadach.

Obydwie ustawy regulujące działanie tego systemu zabezpieczenia określają go mianem zaopatrzenia emerytalnego, na które składają się należne z budżetu państwa świadczenia przysługujące z tytułu wysługi lat lub w razie całkowitej niezdolności do służby (art. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy; art. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy). System zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy oraz system zabezpieczenia społecznego funkcjonariuszy w szczególności nie zna takiej instytucji powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych, jak odprowadzanie od wynagrodzenia składek na ubezpieczenie społeczne.

Inny znany system zabezpieczenia społecznego skonstruowany na preferencyjnych zasadach w stosunku do powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych, znajdujący zastosowanie do osób wykonujących władztwo publiczne stanowi stan spoczynku sędziego i prokuratora oraz związane z nim uposażenie. W wyroku z dnia 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98¹⁹, Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie określił uprawnienia wynikające ze stanu spoczynku sędziego i prokuratora jako szczególne przywileje.

W innym rozstrzygnięciu dotyczącym szczególnego systemu zabezpieczenia społecznego, w orzeczeniu z dnia 15 lutego 1994 r., sygn. K 15/93²⁰, Trybunał Konstytucyjny za przywilej uznał natomiast uprawnienia kombatanckie.

W obydwu orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny wskazał, że możliwość korzystania z przywilejów w zakresie systemu zabezpieczenia społecznego może zostać ograniczona do osób godnych ich uzyskania. Co za tym idzie, pod określonymi warunkami, zwłaszcza odnoszącymi się do działalności konkretnej jednostki w okresie państwa komunistycznego, Trybunał Konstytucyjny za dopuszczalne uznał pozbawienie jednostek tego szczególnego przywileju i określenie ich sytuacji prawnej na płaszczyźnie świadczeń emerytalnej na zasadach ogólnych powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych.

Wobec takiej oceny ze strony TK uposażenia wynikającego ze stanu spoczynku sędziego i prokuratora oraz uprawnień kombatanckich, na analogicznych zasadach, za przywilej uznać należy również uposażenie z tytułu zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy i funkcjonariuszy. W przypadku tego uposażenia również można ograniczyć jego stosowanie do osób, które nienagannie wywiązywały się ze swoich obowiązków.

Za uznaniem uposażenia emerytalnego żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy za przywilej przemawiają ponadto pewne szczegółowe regulacje zawarte zarówno w ustawie o uposażeniu emerytalnym żołnierzy, jak i uposażeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Stosownie bowiem do art. 10 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy 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. Osoba taka może uzyskać jedynie świadczenia z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych.

Analogicznie, na podstawie art. 10 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, prawo do zaopatrzenia emerytalnego na podstawie ustawy nie przysługuje funkcjonariuszowi, 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

¹⁹ OTK ZU z 1998 r. nr 4, poz. 52; M.P. z dnia 7 lipca 1998 r. Nr 22, poz. 331.

²⁰ OTK w 1994 r., cz. I., poz. 4.

przestępstwo określone w art. 258 Kodeksu karnego – tj. przestępstwo brania udziału w zorganizowanej grupie albo związku przestępczym – lub wobec którego orzeczono prawomocnie środek karny pozbawienia praw publicznych za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, które zostało popełnione przed zwolnieniem ze służby.

Jednak ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy idzie nawet dalej. Na podstawie bowiem jej art. 10 ust. 2, skazanie emeryta albo rencisty 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 popełnione przed zwolnieniem ze służby, powoduje utratę prawa do zaopatrzenia emerytalnego na podstawie ustawy.

Osoby skazane wyrokiem sądu karnego mogą uzyskać świadczenia emerytalne na zasadach określonych przez powszechny system ubezpieczeń społecznych.

4.1.2. Istota obniżenia świadczeń emerytalnych byłym funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa państwa – pozbawienie przywileju czy represja

Punktem wyjściowym dla rozważań nad istotą obniżenia świadczeń emerytalnych byłym funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa państwa uczynić należy pkt 14 Rezolucji nr 1096 (1996) Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w sprawie środków służących likwidacji spuścizny po totalitarnych systemach komunistycznych, przyjęta w dniu 27 czerwca 1996 r. (dalej zwaną: „Rezolucją”), zgodnie z którym zaleca się, by – co do zasady – pracownicy, którzy utracili swoje stanowiska na podstawie ustaw o charakterze lustracyjnym, nie tracili wcześniej nabytych uprawnień finansowych. Postanowienie to stanowi jednak, że w wyjątkowych sytuacjach, w których rządząca elita minionego reżimu nadała sobie uprawnienia emerytalne wyższe, niż te przysługujące pozostałej części społeczeństwa, uprawnienia te powinny zostać zredukowane do poziomu zwykłego.

Nieco szerzej do kwestii tej odnosi się pkt 47 Raportu nr 7568 Komisji Zagadnień Prawnych i Praw Człowieka Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z dnia 3 czerwca 1996 r. w sprawie środków służących likwidacji spuścizny po totalitarnych systemach komunistycznych²¹. Raport ten stanowił podstawę dla przyjęcia Rezolucji nr 1096(1996). W punkcie 47, stwierdzono, iż zagadnienie uprawnień materialnych jest niejednoznaczne, a wręcz zawile. Co do zasady odebranie uprawnień materialnych takich jak uposażenie emerytalne może być uznane za rodzaj kary, a jako takie jest niedopuszczalne. Jednakże istnieją również sytuacje, w których elita rządząca byłych totalitarnych krajów komunistycznych przyznała sobie znacznie wyższe uprawnienia emerytalne niż te, które przysługują zwykłym obywatelom. Tytułem przykładu, w Niemieckiej Republice Demokratycznej wynosiły one dwukrotność, a nawet trzykrotność zwykłych świadczeń emerytalnych. W takich okolicznościach uzasadnione wydaje się obniżenie wysokości świadczeń przedstawicieli byłych władz do poziomu zwykłych świadczeń. Komisja Zagadnień Prawnych i Praw Człowieka zauważyła jak ostrożnym państwo powinno być przy konstruowaniu instrumentów o charakterze dekomunizacyjnym, aby nie przekroczyć granicy między dozwolonym odebraniem nieuzasadnionych przywilejów, a niedopuszczalnym nadaniu takim instrumentom charakteru sankcji.

Jakkolwiek przytoczona powyżej Rezolucja stanowi jedynie *soft-law*, ma ona istotne znaczenie chociażby dla dokonywanej wykładni postanowień Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w zakresie oceny zgodności z prawami człowieka mechanizmów prawnych stosowanych przez władze publiczne w celu dokonania rozliczeń z przeszłością komunistyczną.

²¹ Measures to dismantle the heritage of former communist totalitarian systems. Doc. 7568. 3 June 1996. Report by the Committee on Legal Affairs and Human Rights; <http://assembly.coe.int//main.asp?link=http://assembly.coe.int/documents/WorkingDocs/doc96/EDOC7568.htm>.

Zamiar pozbawienia „rządzącej elity minionego reżimu” uprawnień emerytalnych wyższych, od tych przysługujących pozostałej części społeczeństwa, przyświecał właśnie autorom ustawy z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin oraz ustawy o zmianie niektórych przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym (Dz.U. 66, poz. 390), odbierającej szczególne przywileje emerytalne – polegające na obniżeniu wieku emerytalnego i wprowadzeniu preferencyjnych zasad ustalania wysokości świadczeń emerytalnych z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych – w stosunku do osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz kierownicze stanowiska w organach Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego, Stronnictwa Demokratycznego, a także w centralnych organach organizacji spółdzielczych oraz członków ich rodzin. Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 22 sierpnia 1990 r., sygn. K 7/90²², uznał tę regulację za zgodną z Konstytucją. Szczęólnego podkreślenia wymaga, że wprowadzona została ona tuż na początku lat 90. XX wieku.

Rezolucja jest niezwykle lakoniczna w zakresie, w jakim odnosi się do kwestii uposażeń emerytalnych przedstawicieli i funkcjonariuszy poprzedniego reżimu. Jedynie przywołany pkt 14 stanowi o tej kwestii, dając niezwykle istotną wytyczną, iż pozbawienie takich wyższych świadczeń emerytalnych polegać powinno na ich obniżeniu do zwykłego poziomu, tj. do poziomu rent i emerytur przysługujących zwykłemu obywatelom.

W sytuacji takiej lakoniczności standardów odnoszących się wprost do kwestii świadczeń emerytalnych, należy sięgnąć do bardziej ogólnych zasad zapewniających zgodność instrumentów prawnych mających służyć rozliczeń z przeszłością a prawami człowieka, wyrażonych w pozostałych punktach Rezolucji oraz wypracowanych w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Trybunału Konstytucyjnego. Niektóre ze standardów należy transponować z gruntu instrumentów o charakterze lustracyjnym i dekomunizacyjnym. Dokonując oczywiście tej operacji pamiętać należy, że celem instrumentów lustracyjnych jest ochrona rodzącej się demokracji i zabezpieczenie procesu jej budowania i utrwalania, podczas gdy celem instrumentów określonych obecnie mianem „dezubekizacyjnych”, polegających na obniżeniu świadczeń emerytalnych jest odebranie nieuzasadnionych przywilejów.

Rezolucja wyraża w punktach 4, 7, 11 i 12 bardziej szczegółowe zalecenia, czy zasady, na których oparte powinny zostać środki służące likwidacji spuścizny po totalitarnych systemach komunistycznych, w tym instrumenty lustracyjne, które w ocenie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka albo powinny być rozumiane w sposób na tyle szeroki, aby stosować je do przepisów ustawy zmieniającej albo powinny być stosowane do rozwiązań wprowadzonych ustawą zmieniającą *mutatis mutandis*.

W takiej sytuacji uwzględnienia wymaga równocześnie dorobek orzeczniczy Trybunału Konstytucyjnego. Do zasad wyrażonych w Rezolucji sięgnął Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 11 maja 2007 r., sygn. K 2/07²³, wskazując i omawiając konstytucyjne standardy lustracji (część III pkt 1 uzasadnienia). O tym, jak istotne są te konstytucyjne standardy lustracji, wypracowane i omówione w wyroku Trybunał Konstytucyjny z 11 maja 2007 r. – całościowo odnoszącym się do ustawy lustracyjnej z 2006 r., a nawet całości problematyki lustracji w Polsce – świadczy ich umiejscowienie w uzasadnieniu tego orzeczenia. Zamieszczone zostały one bowiem w pierwszym punkcie części III. uzasadnienia. Trybunał Konstytucyjny przyjął je zatem za punkt wyjściowy merytorycznych rozważań nad konstytucyjnością rozwiązań ustawy lustracyjnej.

Istotne znaczenie przy dokonywaniu oceny instrumentów mających na celu obniżenie świadczeń emerytalnych byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa odgrywają ponadto uwagi i zalecenia wyrażone przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w orzecznictwie

²² OTK w 1990 r., cz. II, poz. 5.

²³ OTK ZU z 2007 r. nr 5A, poz. 48.

dotyczącym polskich instrumentów lustracyjnych²⁴. Trybunał konsekwentnie wskazuje bowiem, iż jeśli państwo decyduje się na wprowadzenie instrumentów służących rozliczeniu z przeszłością – w omawianych sprawach instrumentów lustracyjnych – powinno zapewnić osobom nimi objętym wszelkie gwarancje proceduralne, mieszczące się w pojęciu sprawiedliwości proceduralnej, czy rzetelnego procesu, jak również – przekładając tę problematykę na grunt polski – musi respektować zasady wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego oraz podstawowe prawa człowieka i wolności jednostki.

Przytoczone zastrzeżenia poczynione przez Europejski Trybunał Praw Człowieka korespondują z założeniami wyrażonymi w Rezolucji²⁵, a jednocześnie analogiczne rozumowanie zidentyfikować można w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego²⁶.

Biorąc pod uwagę powyższe zastrzeżenia idea obniżenia świadczeń emerytalnych byłym funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa państwa jest co do zasady do pogodzenia z zasadami konstytucyjnymi, w szczególności zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Jeśli jednak państwo decyduje się na ich wprowadzenie, musi zapewnić osobom, w stosunku do których znajdują one zastosowanie, odpowiedni standard ochrony. Musi także zapewnić przestrzeganie podstawowych założeń konstytucyjnych demokratycznego państwa prawnego, wyrażonych w Konstytucji, Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, z uwzględnieniem wniosków płynących z Rezolucji oraz orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Trybunału Konstytucyjnego. W szczególności chodzi tu o takie zasady, jak zasada równości wobec prawa i zasada proporcjonalności oraz zasada indywidualizacji odpowiedzialności w opozycji do zasady odpowiedzialności zbiorowej, a ponadto zasada domniemania niewinności.

Przekładając idee, założenia i wytyczne płynące ze wskazanych wyżej źródeł, na grunt polskich instrumentów służących obniżeniu świadczeń emerytalnych funkcjonariuszom i przedstawicielom poprzedniego reżimu (tzw. instrumenty dezubekizacyjne) wskazać należy na następujące zasady:

1. Demokratyczne państwo oparte na rządach prawa musi stosować środki formalnoprawne takiego państwa. Nie może ono stosować żadnych innych środków, ponieważ wówczas nie byłoby wcale lepsze od reżimu totalitarnego.
2. Demokratyczne państwo oparte na rządach prawa nie powinno zaspokajać żądz zemsty zamiast służyć sprawiedliwości. Środki „dezubekizacyjne” stanowić mogą jedynie instrument realizacji idei odebrania nieuprawnionych przywilejów przedstawicieli państwa niedemokratycznego, nie mogą natomiast być wykorzystywane do wymierzania kary ani jako forma zapłaty za winy czy zemsty (pkt 4 i pkt 12 Rezolucji). Nie można zezwalać na nadużywanie takich środków dla celów politycznych lub społecznych.
3. W demokratycznym państwie opartym na rządach prawa środki o charakterze lustracyjnym, dekomunizacyjnym, czy w końcu „dezubekizacyjnym” nie mogą służyć karaniu osób uznawanych za winne, gdyż ściganie sprawców przestępstw jest zadaniem oskarżycieli publicznych postępujących się prawem karnym.

²⁴ Poczynając od wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 24 kwietnia 2007 r. w sprawie *Matyjek przeciwko Polsce* (skarga nr 38184/03); przez wyrok z dnia 17 lipca 2007 r. w sprawie *Bobek przeciwko Polsce* (skarga nr 68761/01); wyrok z dnia 15 stycznia 2008 r. w sprawie *Luboch przeciwko Polsce* (skarga nr 37469/05); wyrok z dnia 17 lutego 2009 r. w sprawie *Jałowiecki przeciwko Polsce* (skarga nr 34030/07); wyrok z dnia 28 kwietnia 2009 r. w sprawie *Rasmussen przeciwko Polsce* (skarga nr 38886/05), kończąc na wyroku z dnia 5 stycznia 2010 r. w sprawie *Wrona przeciwko Polsce* (skarga nr 23119/05).

²⁵ Przede wszystkim pkt 4 i pkt 12 Rezolucji.

²⁶ Zwłaszcza wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2007 r., sygn. K 2/07.

4. Demokratyczne państwo oparte na rządach prawa konstruując i stosując instrumenty o charakterze lustracyjnym, dekomunizacyjnym oraz „dezubekizacyjnym” musi pamiętać, że w żadnym wypadku nie może opierać się na winie zbiorowej i domniemaniu winy. Winę – mającą charakter indywidualny, a nie zbiorowy – należy udowodnić w każdym indywidualnym przypadku, co wskazuje wyraźnie na konieczność indywidualnego, a nie kolektywnego, stosowania ustaw lustracyjnych, dekomunizacyjnych i „dezubekizacyjnych”.
5. Demokratyczne państwo oparte na rządach prawa decydując się na poddanie określonej osoby procesowi lustracji, dekomunizacji, czy też „dezubekizacji” musi zapewnić tej osobie pełną ochronę przewidzianą w ramach rzetelnego procesu sądowego oraz sprawiedliwej procedury, takie jak prawo do obrony, prawo do wysłuchania, domniemanie niewinności do czasu udowodnienia winy oraz prawo do odwołania się do sądu.

Niezależnie od powyższych założeń i argumentów, należy także rozważyć dopuszczalność sięgnięcia do rozwiązań ingerujących w sferę uprawnień emerytalnych osób związanych z aparatem państwa komunistycznego i obniżających je dopiero po upływie dwudziestu lat od zmian ustrojowych. Europejski Trybunał Praw Człowieka oceniając przyjęte na Litwie instrumenty prawne o charakterze dekomunizacyjnym, wprowadzające w stosunku do byłych funkcjonariuszy KGB zakazu sprawowania szeregu funkcji zwrócił uwagę również na tę kwestię²⁷. Europejski Trybunał Praw Człowieka w sprawie *Žičkus przeciwko Litwie* podkreślił, że dla oceny proporcjonalności wprowadzanych rozwiązań znaczenie ma czas jaki upłynął od zaprzestania współpracy z KGB.²⁸

Podsumowując, obniżenie świadczeń emerytalnych byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa komunistycznego z tytułu emerytury policyjnej uznać należy za dopuszczalne w demokratycznym państwie prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, ale tylko wtedy kiedy stanowi ono odebranie przywileju. W żadnym jednak wypadku nie może ono przyjąć formy jakiegokolwiek represji, sankcji, odpłaty, bądź odpowiedzialności prawnej o charakterze represyjnym, zwłaszcza opartych na zasadzie odpowiedzialności zbiorowej.

Zupełnie inną instytucją prawną jest odebranie szczególnych przywilejów emerytalnych, na przykład poprzez zastosowanie zasad powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych, bądź skonstruowanie szczególnych instytucji mających na celu osiągnięcie takiego stanu, a czy innym są instrumenty o charakterze represyjnym.

O represyjnym charakterze rozwiązań ustawowych można mówić, jeżeli ograniczenie uprawnień emerytalnych stanowi odpłatę, a nie przywrócenie stanu równowagi stosownie do zasad sprawiedliwości społecznej oraz w celu ochrony – szeroko rozumianej w ujęciu orzecznictwa TK²⁹ – moralności publicznej.

Przyjęte w ustawie zmieniające instrumenty mają na celu tę właśnie odpłatę. Przyjmując poprawki polegające na wprowadzeniu preambuły do ustawy zmieniającej, Senat sprawił, że ideę, motywy i przesłanki, jakimi kierował się ustawodawca, zostały wyrażone *expressis verbis*. Przed wprowadzeniem do ustawy zmieniającej preambuły, motywy i racje ustawodawcy można było odtworzyć jedynie na podstawie analizy przyjętych rozwiązań, przede wszystkim na podstawie skali redukcji świadczeń emerytalnych. Jednocześnie o oparciu przyjętej konstrukcji prawnej na zasadzie

²⁷ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 7 kwietnia 2009 r. w sprawie *Žičkus przeciwko Litwie* (skarga nr 26652/02).

²⁸ *Ibidem*, por § 33: “[r]estrictions on the applicant’s professional activities were imposed on him at least a decade after he had ceased collaborating with the KGB. The fact of the Law’s belated timing, although not in itself decisive, may nonetheless be considered relevant to the overall assessment of the proportionality of the measures taken.”.

²⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 lipca 1999 r., sygn. P 2/99, OTK Z.U. z 1999 r., nr 5, poz. 103.

domniemania winy świadczy rozwiązanie wprowadzone – przez ustawę zmieniającą – do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w jej art. 15b ust. 3 i ust. 4. Ciężar dowodu wykazania działalności funkcjonariusza na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, ciąży na tym funkcjonariuszu. Ciężar dowodu nałożony został zatem na osobę, która chce skorzystać z dobrodziejstwa tego przepisów i uzyskać wyższą emeryturę policyjną.

W przypadku byłych członków WRON, którzy nie byli żołnierzami ani funkcjonariuszami organów bezpieczeństwa państwa w rozumieniu ustawy lustracyjnej, ustawa zmieniająca przewiduje znacznie dalej idące regulacje, o czysto represyjnym charakterze, a polegające m.in. na obniżeniu uposażeń za cały okres służby wojskowej w PRL. Za zasadne uznać należy stanowisko przedstawione przez Sąd Najwyższy w toku prac ustawodawczych³⁰, zgodnie z którym członkowie Wojskowej Rady Ocalenia Narodowego nie przyznali sobie wyższych uprawnień emerytalnych z tytułu członkostwa w Radzie, a ewentualne ograniczenie świadczeń emerytalnych mogłoby znaleźć zastosowanie w stosunku do okresu członkostwa w Wojskowej Radzie Ocalenia Narodowego lub do okresu jej istnienia.

4.2. Zasada ochrony nabytych praw podmiotowych oraz zasada proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw

4.2.1. Zasada ochrony nabytych praw podmiotowych

Jednym z zarzutów podnoszonych przez Grupę posłów we wniosku inicjującym postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, a jednocześnie zagadnieniem, które wymaga szczególnego odniesienia się przy omawianiu instrumentów służących obniżeniu świadczeń emerytalnych z tytułu emerytur policyjnych i wojskowych na podstawie przepisów ustawy zmieniającej, jest respektowanie zasady ochrony nabytych praw podmiotowych.

Stosownie do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zasada ochrony nabytych praw podmiotowych, wynikająca z zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, wyprowadzanej z zasady demokratycznego państwa prawnego, zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych – zarówno publicznych, jak i prywatnych – przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym.³¹

Zagadnienie obowiązywania zasady ochrony nabytych praw podmiotowych w kontekście stosowania instrumentów obniżenia świadczeń emerytalnych byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa komunistycznego oraz członków Wojskowej Rady Ocalenia Narodowego, na zasadach określonych w ustawie zmieniającej, wymaga dokonania oceny na dwóch płaszczyznach. Pierwszą z nich jest konieczność odpowiedzi na pytania o to, czy uprawnienia te zostały nabyte słusznie, a tylko takie są konstytucyjnie chronione. Drugą natomiast jest kwestia dopuszczalności w ogóle ograniczenia słusznie nabytych praw podmiotowych.

Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że zasada ochrony praw podmiotowych chroni wyłącznie oczekiwania usprawiedliwione i racjonalne³². Jednocześnie Trybunał wskazywał, że nie są objęte ochroną prawa nabyte niesłusznie lub niegodziwie³³.

³⁰ Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, VI Kadencja, Do druku nr 1140 z 29 października 2008 r.: Uwagi Sądu Najwyższego do projektu ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin.

³¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU z 1999 r., nr 5, poz. 100.

³² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2006 r.; K 23/03, OTK ZU z 2006 r. nr 1, seria A, poz. 8.

³³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99, OTK ZU z 1999 r. nr 7, poz. 165.

Pierwszym zagadnieniem w omawianym zakresie, do jakiego odnieść będzie musiał się Trybunał Konstytucyjny, jest kwestia czy uprawnienia emerytalne – emerytura policyjna i emerytura wojskowa – nabyte przez byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa komunistycznego oraz członków WRON są prawami podmiotowymi nabytymi słusznie. Z jednej strony uprawnienia emerytalne zostały ustalone na podstawie obowiązujących w chwili ich przyznawania przepisów ustawowych, na zasadach analogicznych do tych, które odnoszą się do tzw. emerytur mundurowych według obecnie istniejących regulacji. W chwili obecnej system zaopatrzenia emerytalnego skonstruowany został na tych samych założeniach. Z drugiej natomiast strony, służba w organach bezpieczeństwa państwa komunistycznego w dużej mierze sprowadzała się do utrzymywania panującego systemu. Helsińska Fundacja Praw Człowieka nie podejmuje się stwierdzenia czy omawiane uprawnienia zostały nabyte w sposób słuszny. Znacznie dalej idące zastrzeżenia wywołują jednak zasady ograniczenia świadczeń emerytalnych członków WRON, a to ze względu na fakt, że obniżony przelicznik przyjmowany jest dla całego okresu służby wojskowej po 8 maja 1945 r., bez wprowadzania jakiegokolwiek cezury końcowej. Wobec takiej sytuacji jest nią moment zakończenia służby.

Z drugiej strony Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że ochrona praw nabytych nie oznacza nienaruszalności tych praw. Zasada ta nie ma charakteru absolutnego i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych dla jednostki³⁴. Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że odstąpienie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne w szczególnych okolicznościach, a więc wypadkach wyjątkowych, gdy przemawia za tym inna zasada prawnokonstytucyjna. Zasadą taką w szczególności może być zasada sprawiedliwości społecznej³⁵, na którą wskazywali projektodawcy w uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej³⁶. Na gruncie omawianych regulacji dochodzi więc do swoistego konfliktu i konieczności ważenia dwóch wartości wyrażonych w art. 2 Konstytucji RP. Określenie, która z nich w konkretnej sytuacji przeważa jest zadaniem trudnym. Jeżeli ustawodawca przyjął, że jednak przeważa zasada sprawiedliwości społecznej, ocenie podlegać może jedynie proporcjonalność środków oraz instrumentów zastosowanych przez ustawodawcę.

Podsumowując zagadnienia związane z dopuszczalnością obniżenia świadczeń emerytalnych w kontekście zasady ochrony nabytych praw podmiotowych stwierdzić należy, że co do zasady wydaje się ono nie być niedopuszczalną. Istotną natomiast pozostaje kwestia proporcjonalności stosowanych instrumentów.

4.2.2. Proporcjonalność ograniczeń wolności praw konstytucyjnych

Ujmując zagadnienie obniżenia świadczeń emerytalnych na podstawie ustawy zmieniającej z perspektywy ochrony majątkowych praw nabytych w związku z ubezpieczeniem społecznym należy je ocenić z punktu widzenia zgodności z zasadą proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

W art. 67 ust. 1 Konstytucja RP gwarantuje każdemu prawo do zabezpieczenia społecznego. Jednakże Konstytucja wskazuje jednocześnie, że zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa. Przepis ten nie może zatem stanowić podstawy roszczenia o zabezpieczenie społeczne na określonym poziomie. Z tego względu, zwłaszcza w sytuacji, gdy prawo do świadczeń emerytalnych

³⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99.

³⁵ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 sierpnia 1990 r., sygn. akt K 7/90.

³⁶ Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, VI Kadencja, Druk nr 1140 z 24 września 2008 r.: Poselski projekt ustawy 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; s. 1 uzasadnienia projektu ustawy.

zostało już ustalone na podstawie ostatecznej decyzji administracyjnej, prawo to postrzegane musi być łącznie z prawem do własności (art. 64 ust. 1 Konstytucji RP) oraz zasadą ochrony własności i to w sposób równy (art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust.2 Konstytucji RP). Czy też, ujmując tę kwestię nieco szerzej – na gruncie art. 1 Protokołu Dodatkowego nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności – łącznie z prawem do poszanowania mienia.

Art. 31 ust. 3 Konstytucji RP dopuszcza ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw tylko wtedy, gdy są to ograniczenia konieczne w państwie demokratycznym dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób, jednocześnie są one ustanowione w ustawie oraz nie naruszają istoty wolności i praw.

Jedynym kryterium, jakie wchodzi w grę, jako okoliczność, ze względu na którą ustawą zmieniającą dokonywane są ograniczenia w wysokości świadczeń emerytalnych, a w związku z tym ograniczenia prawa do ochrony mienia i własności ujmowanego łącznie z prawem do zabezpieczenia społecznego, jest moralność publiczna. Przesłanka ta w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego była ujmowana stosunkowo szeroko³⁷. W ocenie TK ograniczenie ze względu na moralność stanowi uzyskanie dobra o wyższej wartości, kosztem dobra o niższej wartości.

W przypadku przyjęcia, że ograniczenie rzeczywiście następuje ze względu na konieczność ochrony moralności publicznej, następnym krokiem jest przeprowadzenie testu na proporcjonalność. Zgodnie ze wskazówkami Trybunału Konstytucyjnego jego przeprowadzenie wymaga udzielenia odpowiedzi na trzy pytania: 1) czy wprowadzona regulacja ustawowa jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią celów; 2) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana; 3) czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela³⁸. Jest to konieczność odpowiedzi na pytanie o konieczność, zasadność i proporcjonalność kroków powziętych wobec zamierzonego celu.

Najdalej idące zastrzeżenia powstają w odniesieniu do odpowiedzi na pytanie o spełnienie wymogu proporcjonalności powziętych kroków w stosunku do zamierzonego celu. Celem ustawy było odebranie nienależnych przywilejom funkcjonariuszom i reprezentantom niedemokratycznego państwa. Jednak wobec przyjętego sposobu ustalania wobec tych osób wysokości emerytury, to jest wobec odebrania 40% podstawy wymiaru emerytury za 15 lat służby oraz zmniejszenia przelicznika wysokości emerytury poprzez przyjęcie wielkości odpowiadającej okresowi nieskładkowemu w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych za każdy rok służby funkcjonariusza w organach bezpieczeństwa państwa komunistycznego oraz za każdy rok służby wojskowej członka Wojskowej Rady Ocalenia Narodowego po dniu 8 maja 1945 r. trudno jest o niej mówić.

Szczegółowe rozwiązania przyjęte ustawą zmieniającą prowadzą do konkluzji o nieproporcjonalności podjętych kroków do zamierzonego celu. Celem miało być odebranie wygórowanych świadczeń społecznych w imię realizacji zasad sprawiedliwości społecznej, aby „oprawca” z okresu państwa niedemokratycznego nie otrzymywał więcej w państwie demokratycznym niż jego ofiara sprzed lat. Tymczasem sposób w jaki ustawa zmieniająca dąży do osiągnięcia stanu tej sprawiedliwości idzie zbyt daleko. Nie obniża ona bowiem, stosownie do wytycznej zawartej w punkcie 14 Rezolucji, świadczeń emerytalnych do poziomu świadczeń uzyskiwanych przez zwykłych obywateli, ale idzie znacznie dalej, znacznie bardziej obniżając te świadczenia. Ustawodawca przyjął bowiem, że na potrzeby ustalenia wysokości świadczenia emerytalnego dla każdego roku służby w organach bezpieczeństwa państwa przyjmuje się mnożnik odpowiadający okresowi nieskładkowemu w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych. Traktowany jest on zatem na równi z okresem, w którym nie była świadczona praca. Świadczenia nie

³⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 lipca 1999 r., sygn. P 2/99.

³⁸ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94, OTK ZU w 1995 r., cz. I, poz. 12.

są obniżane zatem do poziomu normalnych świadczeń, ale znacznie poniżej ten poziom. W zaistniałej sytuacji doszło do sięgnięcia do formy odpowiedzialności represyjnej opartej o zasadę odpowiedzialności zbiorowej przy jednoczesnym domniemaniu winy.

Podsumowując kwestie związane z ochroną nabytych praw podmiotowych oraz proporcjonalnością ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw, Helsińska Fundacja Praw Człowieka ma wątpliwości odnośnie do tego, czy tzw. emerytury mundurowe uznać można za prawo podmiotowe nabyte niesłusznie. Jednak uwzględniając całokształt orzecznictwa odnoszącego się do zasady ochrony nabytych praw podmiotowych oraz zasady proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw – przy dochowaniu najwyższego standardu związanego z proporcjonalnością wprowadzonych ograniczeń – ponownie stwierdzić należy, że obniżenie świadczeń emerytalnych co do zasady nie jest niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawa. W sytuacji takiej państwo dysponuje pewnym marginesem swobody w doborze środków mających służyć osiągnięciu założonego celu. Jednakże w analizowanym przypadku, konkretne rozwiązania przyjęte ustawią zmieniającą nie dają się pogodzić z zasadą proporcjonalności. Przyjmują one bowiem *de facto* formę zbiorowej odpowiedzialności o charakterze represyjnym, opartej o domniemanie winy, wynikającej z uczestnictwa w strukturach państwa komunistycznego.

4.3. Problem równości wobec prawa

Regulacje prawne wprowadzone ustawą zmieniającą budzą daleko idące wątpliwości co do ich zgodności z wyrażoną w art. 32 Konstytucji zasadą równości wobec prawa. Wątpliwości te powziąć można na kilku płaszczyznach, przy uwzględnieniu różnych kryteriów rozróżniających.

Podstawowe zagadnienie wymagające rozważenia na tej płaszczyźnie stanowi problem takiego samego taktowania podmiotów znajdujących się w różnej sytuacji, a mianowicie funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa komunistycznego, którzy pozytywnie przeszli w 1990 r. procedurę weryfikacji oraz funkcjonariuszy tychże organów, którzy nie poddali się tej procedurze, bądź przeszli ją negatywnie. W stosunku do obydwu grup podmiotów świadczenia emerytalne podlegają bowiem obniżeniu na tych samych zasadach.

Podstawę ustawową procedury weryfikacji funkcjonariuszy zlikwidowanej Służby Bezpieczeństwa stanowił art. 132 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz.U. Nr 30, poz. 180). Szczegółowe kwestie regulowała 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). Weryfikacja prowadzona była przez Centralną Komisję Kwalifikacyjną, Komisję Kwalifikacyjną do Spraw Kadr Centralnych oraz wojewódzkie komisje kwalifikacyjne, wszystkie o składzie społeczno-zawodowym.

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 (§ 8 ust. 1 uchwały Nr 69 Rady Ministrów z dnia 21 maja 1990 r.).

Pomyślne przejście tej procedury otwierało drogę do podjęcia służby w nowych służbach państwa demokratycznego, w szczególności Policji i Urzędzie Ochrony Państwa. Osoby zweryfikowane pozytywnie uznano za na tyle godne zaufania, by powierzyć im obowiązki w ramach nowych służb państwa demokratycznego, a co za tym idziemy powierzyć im ochronę demokratycznego porządku. Na zagadnienie lojalności funkcjonariuszy byłych służb państwa niedemokratycznego wobec nowo powstałej demokracji, zwrócił również uwagę Europejski Trybunał

Praw Człowieka, wskazując, że oceniając rozwiązania odbierające byłemu funkcjonariuszowi poprzedniego, czy też obcego systemu pod uwagę należy brać fakt, iż same władze litewskie uznały skarżącego za osobę lojalną wobec systemu demokratycznego przyznając mu odznaczenia państwowe³⁹.

Mimo tego, funkcjonariusze, których działanie w okresie PRL nie zostało ocenione negatywnie, którzy obdarzeni zostali na tyle zaufaniem przez rodzącą się demokrację, że powierzono im pełnienie funkcji w nowych służbach, których zadaniem była ochrona bezpieczeństwa państwa w okresie budowy i utrwalania demokracji, są traktowani przez ustawę zmieniającą w sposób identyczny, jak ci funkcjonariusze organów bezpieczeństwa państwa komunistycznego, którzy z różnych względów nie podjęli próby poddania się weryfikacji oraz funkcjonariuszy, których działanie zostało ocenione negatywnie i którzy nie zostali obdarzeni takim zaufaniem ze strony państwa demokratycznego.

Na tym polu do czynienia mamy ze szczególnie rażącym naruszeniem zasady równości wobec prawa. Uprawnienia emerytalne nabyte przez tych funkcjonariuszy, mimo, że służyli w organach bezpieczeństwa państwa komunistycznego, trudno jest uznać za inne niż słusznie nabyte prawa podmiotowe, a ich ograniczenia trudno jest nie uznać za naruszające zasadę proporcjonalności.

Idea nierównego traktowania w tym aspekcie oddana została we wniosku Grupy posłów inicjującym postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. Nierówne traktowanie w tym zakresie uzasadniałoby jednak jedynie orzeczenie o zakresowej niekonstytucyjności ustawy, a konkretnie jej niekonstytucyjności w zakresie, w jakim dotyczy funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa, którzy przeszli pozytywnie procedurę weryfikacji wskazaną w art. 132 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz.U. Nr 30, poz. 180).

Trudno natomiast zgodzić się z twierdzeniem wnioskodawców o nierównym traktowaniu funkcjonariuszy pozytywnie zweryfikowanych w porównaniu z funkcjonariuszami przyjętymi do służby od 1990 r. Obydwie grupy podmiotów, odnośnie do okresu służby od 1990 r. traktowane są w zbliżony sposób⁴⁰. Za każdy rok służby w Policji, UOP i pozostałych służbach przysługuje emerytura w wysokości 2,6% podstawy wymiaru. Dlatego też rozróżnić można jedynie sytuację funkcjonariuszy pozytywnie zweryfikowanych w porównaniu z funkcjonariuszami niezwyfikowanymi, bądź zweryfikowanymi negatywnie.

Dalsza analiza przepisów wprowadzonych na mocy ustawy zmieniającej pozwala wskazać pewne dalsze kryteria, w oparciu o które dochodzi do zróżnicowania sytuacji podmiotów znajdujących się w takiej samej sytuacji, bądź takiego samego traktowania podmiotów znajdujących się w różnej sytuacji, w sposób budzący wątpliwości co do zgodności takiej regulacji z wyrażoną w art. 32 Konstytucji zasadą równości wobec prawa.

Na początku wskazać trzeba na problem zróżnicowania sytuacji prawnej byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa w rozumieniu art. 2 ustawy lustracyjnej, w zależności od tego, czy uzyskali oni emeryturę wojskową, na podstawie przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy, czy emeryturę policyjną, na podstawie przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Regulacja obniżająca wysokość świadczeń emerytalnych wprowadzona została bowiem jedynie do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, niezależnie od tego, że ustawa lustracyjna jako organy bezpieczeństwa państwa wskazuje nie tylko

³⁹ Pkt 33 wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 7 kwietnia 2009 r. w sprawie *Žičkus przeciwko Litwie* (skarga nr 26652/02).

⁴⁰ Mowa jest o sposobie zbliżonym, a nie identycznym, gdyż przy obliczaniu wysokości emerytury byłego funkcjonariusza organów bezpieczeństwa państwa nie znajduje zastosowania przelicznik 40% podstawy wymiaru emerytury za 15-letni okres służby, a do tego 2,6% za każdy dodatkowy jej rok. Jednak w wyniku przemnożenia 15-letniego okresu służby przez 2,6% podstawy wymiaru emerytury za każdy rok służby uzyskuje się zbliżony wynik, bowiem 39% podstawy wymiaru emerytury.

cywilne służby specjalne, to jest służby podległe Ministrowi Spraw Wewnętrznych, ale również służby wojskowe, podległe co do zasady Ministrowi Obrony Narodowej. W grupie wojskowych służb specjalnych stanowiących organy bezpieczeństwa państwa w rozumieniu ustawy lustracyjnej wskazać należy: Zwiad Wojsk Ochrony Pogranicza; Zarząd Główny Służby Wewnętrznej jednostek wojskowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz podległe mu komórki; Informacja Wojskowa; Wojskowa Służba Wewnętrzna; Zarząd II Sztabu Generalnego Wojska Polskiego; inne służby Sił Zbrojnych prowadzące działania operacyjno-rozpoznawcze lub dochodzeniowo-śledcze, w tym w rodzajach broni oraz w okręgach wojskowych (art. 2 ust. 1 pkt 7-12 ustawy lustracyjnej).

We wskazanych organach bezpieczeństwa państwa służbę pełnili żołnierze, a nie funkcjonariusze. Wszli oni zatem w system zabezpieczenia żołnierzy zawodowych, a więc brak jest w stosunku do nich zmian w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy analogicznych do zmian w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

Odnosić należy również, że niektóre organy bezpieczeństwa państwa uległy na początku lat 90. XX w. przekształceniu w taki sposób, że osoby w nich pełniące służbę straciły status żołnierza uzyskując status funkcjonariusza. Przykładem może być zastąpienie Służbą Graniczną Wojsk Ochrony Pogranicza, w skład których wchodził Zwiad WOP, traktowany przez ustawę lustracyjną jako organ bezpieczeństwa państwa.

Odejście przez żołnierzy WOP na emeryturę wojskową przed tym przekształceniem spowodowało, że nie mają do nich zastosowania przepisy ustawy zmieniającej. W odróżnieniu od osób, które choć przez chwilę były funkcjonariuszami i odeszły na emeryturę na zasadach określonych w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Wliczany okres służby w wojskowych organach bezpieczeństwa państwa przy ustalaniu emerytury mundurowej funkcjonariusza, w sytuacji gdy nie wliczany identyczny okres służby przy ustalaniu emerytury mundurowej żołnierza zawodowego.

Zastrzeżenia co do respektowania zasady równości wobec prawa powstają ponadto po skonfrontowaniu art. 15b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, wprowadzonego ustawą zmieniającą, który reguluje sposób ustalania wysokości świadczeń emerytalnych w odniesieniu do byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa z art. 10 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, pozbawiającym prawa do zaopatrzenia emerytalnego na podstawie ustawy funkcjonariuszy i emerytów, bądź rencistów skazanych prawomocnym wyrokiem sądu za wskazane w ustawie przestępstwa, bądź w sytuacji orzeczenia określonych środków karnych. Konsekwencją pozbawienia prawa do zaopatrzenia emerytalnego na podstawie ustawy jest przejście do powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych.

W konkretnych okolicznościach faktycznych doprowadzić może to do paradoksalnej sytuacji nabycia prawa do wyższego świadczenia emerytalnego w ramach powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych przez osobę skazaną prawomocnym wyrokiem sądu karnego niż emerytury policyjnej na podstawie uregulowań ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w odniesieniu do byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa. Ustawa nakazuje bowiem zastosowanie do okresu służby w tych organach zastosowanie przelicznika 0,7% za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa komunistycznego, co odpowiada wysokości przelicznika za okres nieskładkowy w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych.

Podsumowując, rozwiązania przyjęte ustawą zmieniającą budzą poważne wątpliwości co do ich zgodności z zasadą równości wobec prawa. Przede wszystkim problemem jest takie samo traktowanie funkcjonariuszy, którzy pozytywnie przeszli w 1990 r. procedurę weryfikacji, zostali oni obdarzeni przez państwo zaufaniem pozwalającym im współtworzyć służby specjalne chroniące powstające państwo demokratyczne oraz funkcjonariuszy, którzy takie procedury się nie poddali, bądź przeszli ją negatywnie. Okoliczność ta uzasadniałaby orzeczenie o zakresowej niekonstytucyjności zaskarżonej ustawy. Na gruncie ustawy powstają jednak jeszcze dalej idące wątpliwości co do respektowania przez jej postanowienia zasady równości wobec prawa również w

innych płaszczynach. Polegają one na zróżnicowaniu emerytów policyjnych, których obejmuje regulacja ustawy zmieniającej w stosunku do emerytów wojskowych, których ona nie dotyczy. Kolejną kwestią jest sposób traktowania funkcjonariuszy, emerytów policyjnych i żołnierzy, którzy popełnili przestępstwo, a w związku z tym nie przysługują im świadczenia z systemu zaopatrzenia społecznego, a z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych. Rozwiązanie takie może się dla nich okazać korzystniejsze niż rozwiązania wprowadzone ustawą zmieniającą wobec wszystkich funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa oraz członków WRON.

V. Wnioski.

Problematyka uregulowana ustawą zmieniającą ma niezwykle złożony i skomplikowany charakter. Helsińska Fundacja Praw Człowieka pragnie podkreślić, że co do zasady nie jest wykluczone, że ograniczenie świadczeń emerytalnych byłych funkcjonariuszy komunistycznych organów bezpieczeństwa państwa jest do pogodzenia z zasadami konstytucyjnymi, w szczególności zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej oraz zasadą proporcjonalności.

Jednak konkretne rozwiązania przyjęte ustawą zmieniającą budzą poważne wątpliwości co do ich zgodności z Konstytucją. Wprowadzają one nieproporcjonalne ograniczenia, przyjmujące cechy sięgnięcia do konstrukcji odpowiedzialności zbiorowej opartej o zasadę domniemania winy. Przyjęte szczegółowe rozwiązania nie mają cech odebrania przywilejów, lecz bardziej przypominają instrumenty zmierzające do odpłaty. Jednocześnie w odniesieniu do przyjętych rozwiązań powstają daleko idące wątpliwości odnośnie do realizacji zasady równości wobec prawa. Szczególnie widoczne jest to w odniesieniu do sytuacji stosowania takich samych rozwiązań wobec funkcjonariuszy komunistycznych organów bezpieczeństwa państwa, którzy przeszli w 1990 r. pozytywnie weryfikację i podjęli służbę w służbach specjalnych państwa demokratycznego oraz funkcjonariuszy, którzy takiej procedurze się nie poddali, bądź jej nie przeszli z pozytywnym wynikiem.

Z tych względów stwierdzić należy, że regulacje wprowadzone na mocy ustawy zmieniającej do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy budzą poważne wątpliwości co do ich zgodności z Konstytucją RP.

Projekt opinii została przygotowany przez mgr. Pawła Osika, koordynatora Programu „Prawa człowieka a rozliczenia z przeszłością” pod kierunkiem dr Adama Bodnara oraz adw. Mikołaja Pietrzaka.

W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka,

Helsińska Fundacja Praw Człowieka
SEKRETARZ ZARZĄDU
Adam Bodnar



Helsińska Fundacja Praw Człowieka
PREZES ZARZĄDU
Danuta Przywara
Danuta Przywara

W załączeniu:

- 1) Kopia wniosku Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z dnia 2 grudnia 2009 r. o udostępnienie informacji publicznej, skierowanego do Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji;
- 2) Kopia pisma z dnia 14 grudnia 2009 r. Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, sygn. ZER-ON-062-3680/09, stanowiącego odpowiedź na wniosek o udostępnienie informacji publicznej.