



PREZES
PROKURATORII GENERALNEJ
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Leszek Bosek

KR-51-127/18/KBU
W/18571/18

Warszawa, dnia 9 marca 2018 r.

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz.
13. 03. 2018
Data wpływu

Pan
Adam PODGÓRSKI
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu RP

Szanowny Panie Ministrze

W odpowiedzi na pismo z dnia 5 lutego 2018 r., znak: GMS-WP-173-36/18, dotyczące zaopiniowania **obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin** (przedstawiciel wnioskodawców: Pełnomocnik Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej Andrzej Rozenek), w załączeniu przekazuję opinię Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej do przedłożonego projektu.

2018.03.09

PREZES
Prokuratorii Generalnej
Rzeczypospolitej Polskiej
z up. WICEPREZES
Marek Miller

Otrzymują:

- 1) adresat – 1 egz.,
- 2) a/a – 1 egz.

Opinia do obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (przedstawiciel wnioskodawców: Pełnomocnik Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej Andrzej Rozenek)

W związku z otrzymaniem do zaopiniowania *obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin* (przedstawiciel wnioskodawców: Pełnomocnik Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej Andrzej Rozenek) zauważa się, co następuje:

Celem projektu, deklarowanym w jego uzasadnieniu, jest przywrócenie stanu prawnego obowiązującego przed dniem wejścia w życie *ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin* (Dz. U. poz. 2270), zwanej „ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r.”. Przepisy tej ustawy ograniczyły wysokość emerytur i rent osobom, które pełniły służbę na rzecz totalitarnego państwa od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. w enumeratywnie wymienionych cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach. W wyniku tego obniżenia w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., zmniejszeniu do 0% uległ współczynnik podstawy wymiaru emerytury za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa (art. 15c 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, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin* (Dz. U. z 2017 r. poz. 132), zwanej dalej: „ustawą”.

Osobom takim obniżono również wysokość renty inwalidzkiej o 10% podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa. W przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa i została zwolniona ze służby przed dniem 1 sierpnia 1990 r. rentę

inwalidzką wypłaca się w kwocie minimalnej według orzeczonej grupy inwalidzkiej. Wysokość ustalonej w ten sposób renty inwalidzkiej nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej renty z tytułu niezdolności do pracy wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (art. 22a ust. 1-3 zmienianej ustawy).

Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. ograniczyła również wysokość renty rodzinnej przysługującej po osobie, która służyła na rzecz totalitarnego państwa i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r. Wysokość tej renty nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej renty rodzinnej wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (art. 24a zmienianej ustawy).

Projektowana ustawa zakłada uchylenie lub zmianę wymienionych przepisów ustawy ograniczających wysokość emerytur lub rent przysługujących byłym funkcjonariuszom oraz wysokość renty rodzinnej przysługującej po osobie, która służyła na rzecz totalitarnego państwa. Przy czym projektowana ustawa ma wyeliminować definicję pojęcia: „*służba na rzecz totalitarnego państwa*”.

Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej pragnie zwrócić uwagę na następujące kwestie dotyczące projektowanych uregulowań prawnych:

1. Projektodawcy uzasadniają potrzebę wydania ustawy swoim przeświadczeniem, że zmiany przepisów dokonane przez *ustawę z dnia 16 grudnia 2016 r.* wynikały ze świadomego wprowadzenia w błąd społeczeństwa, ponieważ mianem „ubeków” określono również funkcjonariuszy pełniących służbę po 1956 r., tj. po rozwiązaniu jednostek stalinowskiego aparatu represji. Zdaniem autorów projektu, zdecydowana większość funkcjonariuszy objętych przepisami *ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r.* to osoby urodzone w latach 50-tych XX w., które po okresie przemian politycznych wiernie służyły Ojczyźnie i nie można przypisywać negatywnego znaczenia dla ich służby. W ich ocenie *ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r.* posługuje się radykalizowanym językiem quasi-prawnym, takim jak „*państwo totalitarne*” w odniesieniu do „*Polski Ludowej*” po 1956 r., która była państwem niedemokratycznym lecz nie totalitarnym. Ponadto określenie to nie zostało zdefiniowane, a jakoby jego znaczenie nie jest powszechnie rozumiane.

Odnosząc się do tych tez należy zauważyć, iż Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wskazywał, że nie podanie przez ustawodawcę definicji opisowej danego pojęcia nie oznacza niemożności wskazania obszarów znaczeniowych, wyłącznie właściwych dla tego pojęcia (wyrok z dnia 15 września 1999 r. sygn. K 11/99, „OTK” 1999, nr 6, poz. 116). Co więcej, Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 1 września 2011 r., sygn. V KK 98/11, „LEX” nr 950444, uznał, że zbędne jest powoływanie biegłego w sprawie dla zdefiniowania „ustroju totalitarnego”, ponieważ znaczenie tego pojęcia wśród historyków jest utrwalone i można tu mówić o *notorium* sądowym.

Termin „państwo totalitarne” jest stosowany zarówno w tekstach aktów prawnych (w tym ustaw) jak również w orzecznictwie sądowym w odniesieniu do całego okresu funkcjonowania Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, tj. od 1944 r. do upadku komunizmu i przejścia do ustroju demokratycznego. Już w *uchwale Sejmu RP z dnia 31 sierpnia 1995 r. z okazji piętnastej rocznicy sierpnia 1980 r., podpisania porozumień i powstania NSZZ „Solidarność”* (M. P. Nr 46, poz. 521) stwierdzono, że zapoczątkowane w sierpniu 1981 r. „masowe strajki stały się kulminacją protestu społecznego przeciwko państwu totalitarnemu”. Również w *uchwale Senatu RP z dnia 16 kwietnia 1998 r. o ciągłości prawnej między II a III Rzeczpospolitą Polską* (M. P. Nr 12, poz. 200), uznano „państwo utworzone w wyniku II wojny światowej na ziemiach polskich i funkcjonujące w latach 1944-1989 za niedemokratyczne państwo o totalitarnym systemie władzy, będące elementem światowego systemu komunistycznego, pozbawione suwerenności i nie realizujące zasady zwierzchnictwa Narodu”. W *uchwale z dnia z dnia 18 czerwca 1998 r. w sprawie potępienia totalitaryzmu komunistycznego* (M.P. Nr 20, poz. 287) Sejm potępił system komunistyczny funkcjonujący w Polsce w latach 1944-1989, wskazując, że istniejący wtedy ustrój totalitarny został narzucony siłą wbrew woli Narodu.

W przepisach aktów normatywnych, np. w preambule *ustawy z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów* (Dz. U. z 2017 r. poz. 2186) wyrażono potępienie dla osób, których praca albo służba w organach bezpieczeństwa państwa komunistycznego w latach 1944-1990 „była trwale związana z łamaniem praw człowieka i obywatela na rzecz komunistycznego ustroju totalitarnego”.

Również w orzecznictwie sądowym ustrój państwa komunistycznego funkcjonujący po 1944 r. został uznany za totalitarny. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu orzeczenia z dnia 5 listopada 1996 r., sygn. K 6/96, „OTK” 1996, nr 5, poz. 42, stwierdził, iż Polska Zjednoczona Partia Robotnicza do dnia 24 sierpnia 1989 r. „miała charakter podstawowej struktury państwa totalitarnego”. W wyroku z dnia 28 kwietnia 1999 r., sygn. K 3/99, „OTK” 1999, nr 4, poz. 73, Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż w 1989 r. „trwał odwrót PZPR od totalitarnych metod i praktyk”.

Trybunał w uzasadnieniu cytowanego orzeczenia zaznaczył, iż ustawodawca może przyjąć w „zaokrągleniu” datę upadku państwa totalitarnego, ponieważ przejście do państwa demokratycznego było procesem ciągłym.

Trybunał Konstytucyjny negatywnie ocenił państwo totalitarne istniejące od 1944 r. do czasu przemian demokratycznych. Ocena ta jest oparta na preambule Konstytucji RP, która stanowi o „gorzkich doświadczeniach z czasów, gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane”. Potępienie „totalitarnych metod i praktyk działania komunistycznego aparatu partyjnego i bezpieczeństwa” przejawiało się przez uchwalenie ustaw dotyczących „przejęcia na własność państwa majątku b. PZPR, rozwiązania Służby Bezpieczeństwa i weryfikacji jej b. funkcjonariuszy, konsekwencji wobec sędziów, którzy w okresie PRL sprzeniewierzili się niezawisłości, lustracji osób pełniących odpowiedzialne stanowiska w państwie, wreszcie powołania Instytutu Pamięi Narodowej” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 kwietnia 1999 r., sygn. K 3/99). Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny wskazał, że reżim komunistyczny nie mógłby istnieć w Polsce w latach 1944-1989 bez organów bezpieczeństwa państwa, które stały na jego straży (wyrok z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, „OTK-A” 2010, nr 2, poz. 15).

2. Zdaniem projektodawców, zmiany przepisów dokonane przez *ustawę z dnia 16 grudnia 2016 r.* wprowadziły zasadę odpowiedzialności zbiorowej funkcjonariuszy służb ochrony państwa przez obniżenie im świadczeń emerytalno-rentowych, zaś wszelkie odstępstwa od zasady ochrony praw nabytych powinny być oparte na mechanizmach karnej odpowiedzialności indywidualnej tych funkcjonariuszy. Ponadto odebranie przywilejów emerytalnych dotychczas przysługujących tym funkcjonariuszom stanowiłoby wycofanie się państwa z udzielonej im obietnicy pełnego, uzasadnionego i sprawiedliwego zabezpieczenia emerytalnego. Tym samym *ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r.* według projektodawców narusza konstytucyjne zasady: zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez niego prawa, równości wobec prawa oraz gwarancji należytego zabezpieczenia społecznego osób niezdolnych do pracy i szczególnie potrzebujących. Ponadto ich zdaniem *ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r.* narusza zasadę niedziałania prawa wstecz oraz niestosowania odpowiedzialności zbiorowej.

Wskazać jednak należy, iż przepisy *ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r.* zostały skonstruowane analogicznie jak regulacje prawne *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), zwanej dalej: „ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r.” które były przedmiotem oceny zgodności z Konstytucją RP. Ustawa ta wprowadziła do zmienianej ustawy przepis art. 15b, stanowiący, że osobom, które pełniły służbę w organach bezpieczeństwa państwa i które pozostawały w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., obniża się wysokość emerytury do 0,7 % podstawy wymiaru - za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990. Trybunał Konstytucyjny wyroku z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, „OTK-A” 2010, nr 2, poz. 15, stwierdził, że nie jest uzasadniony zarzut naruszenia zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa przez przepisy tej ustawy. Z faktu zatrudnienia byłych funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa w służbach wolnej Polski w 1990 r. w wyniku postępowania kwalifikacyjnego nie można uznać, że nieprzerwanie sprawowali oni służbę. Celem tego postępowania nie było wystawianie świadectw moralności funkcjonariuszom Służby Bezpieczeństwa, lecz stworzenie nowych służb specjalnych. Tym samym zatrudnienie w nowych służbach nie oznaczało zapewnienia im świadczeń emerytalnych za pracę w służbach totalitarnego państwa w latach 1944-1990, zwłaszcza, że z konstytucyjnej zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa nie wynika, że każdy może zakładać, iż unormowanie jego praw socjalnych nie ulegnie nigdy w przyszłości zmianie na jego niekorzyść. Ponadto ze względu na potępienie państwa totalitarnego, byli funkcjonariusze organów bezpieczeństwa Polski Ludowej nie mogli oczekiwać, że po upadku reżimu komunistycznego ich działalność pozostanie prawnie indyferentna.

Trybunał Konstytucyjny w omawianym wyroku opierając się m.in. na brzmieniu preambuły do *Konstytucji RP* uznał, iż gwarancje „*przywilejów ekonomicznych pochodzących z budżetu państwa za służbę w instytucjach i organach stosujących w dyktaturze represje nie mogą być traktowane jako element praw słusznie nabytych*”. Uprzywilejowane prawa emerytalne byłych funkcjonariuszy aparatu represji państwa totalitarnego zostały nabyte niegodziwie, ponieważ cele i metody działania tego aparatu nie były godziwe. Trybunał stwierdził, 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*”. Analogiczne jest również stanowisko Sądu Najwyższego, zgodnie z którym „*z bezprawnego tytułu i okresów uczestnictwa w zwalczaniu przyrodzonych praw człowieka i narodu oraz podstawowych wolności obywatelskich nie sposób prawnie ani racjonalnie wywodzić żądania utrzymania niestusznego, niegodnie lub niegodziwie nabytych przywilejów z zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych*”.

Tak uzyskane przywileje nie podlegają ochronie w demokratycznym porządku prawa krajowego, wspólnotowego i międzynarodowego, ponieważ osoby zwalczające przyrodzone prawa człowieka i narodu oraz podstawowe wolności obywatelskie nie mają prawa podmiotowego ani tytułu moralnego domagania się utrzymania przywilejów zaopatrzeniowych za okresy zniewalania dążeń niepodległościowych, wolnościowych i demokratycznych narodu polskiego” (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 3 marca 2011 r., sygn. II UZP 2/11, „OSNP” 2011, nr 15-16, poz. 210).

Zwrócić należy uwagę, iż przedstawiony powyżej pogląd jest utrwalony w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który orzekł, iż „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 dnia 22 sierpnia 1990 r., sygn. K 7/90, „OTK” 1990, poz. 5, pkt VI).

Reasumując, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09 orzekł, iż byli funkcjonariusze aparatu represji wiedzieli o formułowanych w Sejmie RP po 1989 r. negatywnych ocenach dotyczących Służby Bezpieczeństwa i jej poprzedniczek w Polsce Ludowej. Tym samym przepisy ograniczające ich przywileje emerytalne nie mogły stanowić dla nich żadnego zaskoczenia.

Odnosząc się do rzekomego wprowadzenia przez przepisy *ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r.* odpowiedzialności zbiorowej funkcjonariuszy służb ochrony państwa totalitarnego należy zauważyć, iż w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyrażono pogląd, zgodnie z którym przepisy podobne do regulacji prawnych zawartych w *ustawie z dnia 16 grudnia 2016 r.* (np. dotyczące odebrania uprawnień kombatanckich byłym funkcjonariuszom tych służb, jak również zmniejszenia im świadczeń emerytalno-rentowych przez *ustawę z dnia 23 stycznia 2009 r.*) nie zawierają sankcji karnych lub represyjnych nakładanych na tą grupę osób, a także nie przesadzają winy adresatów norm w nich wyrażonych (orzeczenie TK z dnia 15 lutego 1994 r., sygn. K 15/93, „OTK” 1993, poz. 4). Przepisy takie przewidują jedynie obniżenie im uprzywilejowanych świadczeń np. emerytalnych do poziomu średniej emerytury powszechnej. Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, iż z faktu uznania przez ustawodawcę braku potrzeby udowodnienia osobom zatrudnionym w strukturach komunistycznego aparatu represji okoliczności działania przeciw niepodległości Polski i swobodom demokratycznym nie wynika, że krąg osób, które zostaną pozbawione przywilejów kombatanckich i emerytalno-rentowych nie został określony precyzyjnie. Osoby takie były zatrudnione albo pełniły służbę lub funkcję w wymienionych w tych przepisach strukturach, jednostkach organizacyjnych i stanowiskach, które realizowały cele i zadań związane ze zwalczaniem demokracji i

niepodległości Polski. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego zakres i charakter tego uczestnictwa nie ma znaczenia prawnego, ponieważ „*natura struktur, jednostek organizacyjnych i stanowisk, była tego rodzaju, że przesądzała o negatywnej ocenie każdej formy zatrudnienia i uczestnictwa. W najlepszym bowiem przypadku można było mówić o biernym uczestnictwie w realizowaniu negatywnie ocenionych zadań lub milczącym akceptowaniu takiej działalności. Ustawodawca dokonał takiego określenia struktur organizacyjnych, przyjmując za podstawę ich identyfikacji kryterium przedmiotowe (stosowanie represji wobec osób działających na rzecz suwerenności i niepodległości RP), z którego wynika, że wszystkie osoby, które były w nich zatrudnione, pełniły służbę lub funkcje, podlegają wyłączeniu*” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 września 1999 r., sygn. K 11/99). Podobne stanowisko zajął Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 28 maja 1992 r., sygn. III AZP 5/92, uznając, że uniemożliwienie uzyskania przywilejów kombatanckich jest uzasadnione przez sam fakt zatrudnienia w aparacie bezpieczeństwa publicznego odpowiedzialnym za stosowanie represji okresu powojennego.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zwracał uwagę na specyfikę pracy w aparacie represji totalitarnego państwa, ponieważ: „*realizacja zadań aparatu bezpieczeństwa dokonywała się w sposób zasadniczo odbiegający od zasad związanych z przyjętymi podziałami kompetencyjnymi w normalnie funkcjonujących organach państwowych. Realizacja poszczególnych czynności, związana np. ze zbieraniem informacji wykorzystanych w pracach aparatu, nie była formalnie przypisana wyłącznie określonym pionom czy określonym funkcjonariuszom. Czynności takie mógł wykonywać zarówno oficer służby bezpieczeństwa, jak i np. zatrudniona na stanowisku administracyjnym urzędniczka lub też pracownik służb pomocniczych – kierowca lub portier. Z tych też zapewne powodów osoby zatrudniane w służbach aparatu bezpieczeństwa poddawane były przed zatrudnieniem lub przyjęciem do służby specjalnym procedurom sprawdzającym – i to zasadniczo bez względu na rodzaj stanowiska. Nie oznacza to oczywiście, że każda z tych osób uczestniczyła w funkcjach represyjnych*” (wyrok z dnia 5 marca 2003 r., sygn. K 7/01 „OTK-A” 2003, nr 3, poz. 19). W innym wyroku Trybunał wskazał również, że „*pomimo formalnych podziałów strukturalnych i zmieniających się nazw oraz uwarunkowań prawnych, wszystkie te organy stanowiły spójny aparat przymusu, stojący na straży państwa totalitarnego i państwu temu służący. W kontekście wykonywania zadań wywiadowczych i kontrywiadowczych zauważyć trzeba zresztą, że miały one oblicze dwojake. Część działań miała oczywisty i zrozumiały charakter zabezpieczenia interesów państwa, zdobywania informacji militarnych czy handlowych niezbędnych do funkcjonowania Polski w sferze międzynarodowej (wywiad) oraz przeciwdziałania akcjom wywiadów państw obcych (kontrywiad), a także zabezpieczenie granicy państwowej np. przed przemytem (działania dla ochrony granic). Decydujące jednak znaczenie musi mieć również oczywiste stwierdzenie, że znaczna (jeśli wrecz nie przeważająca) część działań, które można byłoby zakwalifikować jako „wywiadowcze”, „kontrywiadowcze” i wykonywanych „dla ochrony granic” była całkowicie*

podporządkowana ośrodkom władzy politycznej i nakierowana na realizację tych samych zadań, które należały do innych struktur organów bezpieczeństwa. Tym samym granice pomiędzy działalnością wywiadowczą i kontrwywiadowczą, a zwalczaniem przeciwników władzy ludowej były niezwykle trudne do przeprowadzenia. W świetle wielu dostępnych i wciąż ujawnianych materiałów za oczywiste uznać bowiem trzeba, że podstawowym zarzutem stawianym wszelkim przeciwnikom władzy ludowej była współpraca z obcym wywiadem. Wszystkie powojenne organizacje antyreżimowe – zarówno zbrojne jak i czysto polityczne, były przedstawiane opinii publicznej, oskarżane i likwidowane jako zdradzieckie, podległe, finansowane i działające w interesie innych państw [...] Podobne zarzuty stawiane były na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych „syjonistom”, w późniejszym zaś okresie członkom Komitetu Obrony Robotników i Ruchu Obrony Praw Człowieka i Obywatela, jak też działaczom NSZZ „Solidarność” (wyrok z dnia 28 maja 2003 r., sygn. K 44/02, „OTK-A” 2003, nr 5, poz. 44).

Trybunał Konstytucyjny nie uznał zasadności zarzutu naruszenia zasady równości wobec prawa przez przepisy *ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r.*, które jakoby w identyczny sposób traktowały 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, a także tych, którzy przeszli na emeryturę przed rokiem 1990 i po 1990 r. Odstępstwo od zasady równości jest dopuszczalne jeżeli prawodawca spełnił następujące warunki:

- 1) kryterium różnicowania jest racjonalnie związane z celem i treścią danej regulacji;
- 2) waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, jest odpowiednio proporcjonalna do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania;
- 3) kryterium różnicowania musi być związane z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

Trybunał w wyroku z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09 uznał, że wspólną cechą wszystkich funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polski Ludowej, która została przyjęta *w ustawie z dnia 23 stycznia 2009 r.*, jest ich służba we wskazanych w tej ustawie organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990. Cecha ta jest istotna (relewantna) ponieważ różni tych funkcjonariuszy od innych funkcjonariuszy służb mundurowych zatrudnionych przed 1990 r. i jest określona na podstawie zasady sprawiedliwości społecznej i preambuły *Konstytucji RP*. Przyjęta wspólna cecha istotna skutkuje jednakowym potraktowaniem przez ustawodawcę funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polski Ludowej.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09 orzekł, iż nieprawdziwy jest zarzut ograniczenia świadczeń emerytalno-rentowych przysługujących

funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa Polski Ludowej poniżej poziomu powszechnego systemu ubezpieczeń. Przyjęty w *ustawie z dnia 23 stycznia 2009 r.* wskaźnik 0,7% za każdy rok służby należy ocenić, uwzględniając istotnie wyższe niż przeciętne w kraju uposażenia osiągnięte w czasie służby przez funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polski Ludowej i pozostałych podstaw nabywania, podwyższania oraz waloryzowania emerytur za cały czas służby funkcjonariuszy w organach bezpieczeństwa Polski Ludowej. W związku z powyższym Trybunał ustalił że, przeciętna, obniżona przez *ustawę z 23 stycznia 2009 r.* emerytura funkcjonariusza organów bezpieczeństwa Polski Ludowej wynosiła 2558,82 zł i była wyższa o 58% od przeciętnej emerytury w powszechnym systemie emerytalnym (1618,70 zł) oraz prawie cztery razy wyższa od najniższej emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Trybunał Konstytucyjny uznał zatem, że ustawodawca po zmianie przepisów dotyczących ustalenia wysokości świadczeń emerytalno-rentowych nadal zapewnia emerytowanym funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa Polski Ludowej odpowiednie, uzasadnione i sprawiedliwe zabezpieczenie społeczne za okres ich służby przed 1990 r. Również Sąd Najwyższy orzekł, iż zmiana wskaźnika przyjętego dla określenia wysokości świadczeń emerytalno-rentowych „nie stanowi jakiegokolwiek naruszenia powszechnej zasady równości lub proporcjonalności świadczeń uzyskiwanych z zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych przez osoby pełniące służbę w organach bezpieczeństwa totalitarnego państwa, które stosowały bezprawne, niegodne lub niegodziwe akty lub metody przemocy politycznej wobec innych obywateli, w porównaniu do standardów świadczeń uzyskiwanych z powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego” (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 3 marca 2011 r., sygn. II UZP 2/11). Tym samym przeczy to analogicznym zarzutom podniesionym w uzasadnieniu projektowanej ustawy w odniesieniu do przepisów *ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r.*, a także danym o rzekomo niskiej wysokości emerytur funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polski Ludowej.

3. Podnoszony w uzasadnieniu projektu zarzut wprowadzania przepisów mających na celu wyeliminowanie pozostałości systemu totalitarnego po upływie wielu lat od upadku komunizmu nie jest uzasadniony. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, wskazał, iż upływ czasu od upadku komunizmu w Polsce w 1989 r. nie może być uznany za decydujące kryterium oceny zgodności z *Konstytucją RP* przepisów rozliczających system totalitarny. Konstytucja nie zawiera przepisu, który określałby ramy czasowe rozliczenia z rządami komunistycznymi albo który ustanawiałby zakaz stanowienia takiej regulacji prawnej. Ponadto Trybunał zauważył, iż *Rezolucja nr 1096 (1996) Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w sprawie środków służących likwidacji spuścizny po totalitarnych systemach*

komunistycznych nie zawiera zalecenia aby rozliczenia z pozostałościami systemu komunistycznego były dokonywane wyłącznie w okresie 10 lat od obalenia dyktatury. Wprost przeciwnie, zgodnie z pkt 14 tej *Rezolucji*: „*W wyjątkowych przypadkach, gdy rządzące elity dawnego reżimu przyznały sobie wyższe emerytury niż pozostałej części społeczeństwa, emerytury te powinny być ograniczone do zwykłego poziomu*”. Również Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł, że „*nie da się wyznaczyć żadnych określonych ram czasowych ani tempa, w jakim dany kraj ma doprowadzić do końca proces dekomunizacji, ponieważ zależy to od okoliczności szczególnych dla jego historycznego i politycznego kontekstu*” a władze krajowe decydują kiedy można zastosować takie środki, ze względu na wymogi związane z interesem publicznym (decyzja ETPCZ z dnia 14 maja 2013 r., skarga nr 15189/10 Adam Cichopek przeciwko Polsce).

4. Odnosząc się do zarzutu naruszenia przez przepisy *ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r.* prawa do ochrony własności określonego w art. 1 *Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności* należy zauważyć, iż na tle przepisów obniżających wysokość emerytury ze względu na kłamstwo lustracyjne sędziemu Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził, że wskazany przepis *Protokołu* „*nie może być interpretowany jako dający tytuł do emerytury określonej wysokości*” (wyrok z dnia 28 kwietnia 2009 r. w sprawie Rasmussen przeciwko Polsce (skarga nr 38886/05)). Podobne stanowisko zajmował ETPCz w sprawach ze skarg przeciwko Polsce osób, które na podstawie ustawy zostały pozbawione statusu kombatananta i utraciły związane z nim uprawnienia do świadczeń społecznych z powodu współpracy z komunistycznymi służbami bezpieczeństwa (wyrok z dnia 16 kwietnia 1998 r. w sprawie Styk przeciwko Polsce nr 28356/95, wyrok z dnia 1 lipca 1998 r. w sprawie Szumilas przeciwko Polsce nr 35187/97, wyrok z dnia 9 września 1998 r. w sprawie Bieńkowski przeciwko Polsce nr 33889/97). W sprawach tych ETPCZ orzekł, iż skarżący zachowali prawo do zwykłej emerytury według powszechnego systemu emerytalnego, ze względu na utratę specjalnych świadczeń emerytalnych w związku ze współpracą z komunistycznym aparatem służ specjalnych. Zdaniem Europejskiego Trybunału obniżenie uprawnień emerytalnych nie jest sprzeczne z prawami własnościowymi osoby chronionymi przez art. 1 *Protokołu nr 1 do Konwencji*. Stanowisko takie prezentował ETPCz również w swoim orzecznictwie niezwiązanym z przepisami państw postkomunistycznych, np. w wyroku z dnia 27 kwietnia 1999 r. w sprawie Bellet, Huertas oraz Vialatte p. Francji, nr 40832/98, orzekając, że w przypadku gdy osoba fizyczna nie spełnia lub przestaje spełniać wymogi prawne określone w prawie krajowym, na

mocy których takie świadczenia się przyznaje, nie dochodzi do naruszenia praw na mocy art. 1 *Protokołu nr 1*.

Reasumując ETPCz orzekł, iż „*zgodnie z art. 1 Protokołu nr 1 władza ustawodawcza państw obejmuje obniżanie lub zmienianie wysokości świadczeń zapewnianych w ramach systemu ubezpieczeń społecznych. A fortiori, może ona – realizując zasadę sprawiedliwości społecznej – likwidować istniejące nierówności pomiędzy uprzywilejowanymi emeryturami przyznanymi określonej grupie i postrzeganymi jako niesprawiedliwe lub wygórowane w stosunku do świadczeń uzyskiwanych w ramach powszechnego systemu i w stosunku do przeciętnych emerytur*” (decyzja ETPCZ z dnia 14 maja 2013 r., skarga nr 15189/10 Adam Cichopek przeciwko Polsce).

Mając na uwadze przedstawione wyżej poglądy zawarte w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczącym przepisów ograniczających uprzywilejowane świadczenia emerytalno-rentowe byłych funkcjonariuszy aparatu represji państwa totalitarnego należy uznać jako bezzasadne twierdzenia uzasadniające cel wydania projektowanej ustawy.

RADCA
Prokuratury Generalnej
Rzeczypospolitej Polskiej
K. B.
dr Krzysztof Buczyński
9.03.2018