



CHMAJ I WSPÓLNICY SP. K.

UL. FLORY 9 LOK. 4, 00-586 WARSZAWA

REGON: 140973843 NIP: 521-343-54-40

TEL./FAX +48 (22) 841 40 00

WWW.CHMAJ.PL



OPINIA PRAWNA

w przedmiocie:

OCENY ZGODNOŚCI Z KONSTITUCJĄ 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 ORAZ USTAWY O UJAWNIANIU INFORMACJI O DOKUMENTACH ORGANÓW BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA Z LAT 1944-1990 ORAZ TREŚCI TYCH DOKUMENTÓW (W WERSJI Z DNIA 12 LIPCA 2016 R.)

przygotowana na zlecenie:

STOWARZYSZENIA EMERYTÓW I RENCISTÓW POLICYJNYCH

SPORZĄDZONA: 25 LIPCA 2016 ROKU W WARSZAWIE

I. ŹRÓDŁA PRAWA

- | | |
|------|--|
| (1). | Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.); |
| (2). | Ustawa z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r., poz. 708 ze zm.); |
| (3). | Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 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. Nr 24, poz. 145 ze zm.); |
| (4). | 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 2013 r., poz. 1388 ze zm.); |
| (5). | Ustawa z dnia 17 grudnia 1988 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 887 ze zm.). |

II. DEFINICJE I SKRÓTY

DEFINICJE:		
(1).	„Zleceniodawca”	Stowarzyszenie Emerytów i Rencistów Policyjnych;
(2).	„Opiniujący”	Prof. dr hab. Marek Chmaj, Chmaj i Wspólnicy Sp.k. w Warszawie;
(3).	„Projekt”	Projekt 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 oraz ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów w wersji z dnia 12 lipca 2016 r.;
(4).	„Konstytucja”	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.;
(5).	„ustawa deubekizacyjna”	Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 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. Nr 24, poz. 145 ze zm.).
--	--

SKRÓTY:	
(1).	„TK” Trybunał Konstytucyjny;
(2).	„UFUS” Ustawa z dnia 17 grudnia 1988 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 887 ze zm.);
(6).	„UZEF” Ustawa z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r., poz. 708 ze zm.).

III. PRZEDMIOT OPINII

Przedmiotem niniejszej opinii jest ocena zgodności z Konstytucją 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 oraz ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (w wersji z dnia 12 lipca 2016 r.).

IV. STAN FAKTYCZNY

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych przedstawiło projekt 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 oraz ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów. Projektodawca jednoznacznie określił jej cel – obniżenie policyjnych emerytur

i rent inwalidzkich wszystkim funkcjonariuszom, którzy pełnili służbę w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990 oraz obniżenie rent rodzinnych pobieranych po tych funkcjonariuszach.

W ocenie projektodawcy konieczne jest ograniczenie przywilejów emerytalnych i rentowych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Nie zasługują one na ochronę prawną ze względu na powszechne poczucie naruszenia w tym zakresie zasady sprawiedliwości społecznej (str. 3 uzasadnienia Projektu). Przy czym, według projektodawcy, zaproponowane rozwiązania nie mają charakteru represyjnego i nie ustanawiają odpowiedzialności za czyny karalne popełnione w okresie PRL, ani nie zastępują takiej odpowiedzialności, a jedynie odbierają niesłusznie przyznane przywileje. „Nie ma bowiem uzasadnienia dla otrzymywania przez byłych funkcjonariuszy pełniących służbę w organach bezpieczeństwa państwa (oraz wdów, czy wdowców po nich) świadczeń emerytalnych i rentowych w kwotach rażąco przewyższających średnią wysokość świadczenia wypłacanego w ramach powszechnego systemu emerytalnego.”

W tym kontekście istotne jest przypomnienie, iż w okresie od 1990 r. dotychczas, jest to już druga regulacja dotycząca obniżenia rent i emerytur osobom, które pełniły służbę w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990. W dniu 23 stycznia 2009 r. Sejm RP uchwalił bowiem tzw. „ustawę deubekizacyjną”, tj. ustawę o zmianie ustawy o zaopatrzeniu 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.

Uchwalona nowelizacja UZEF obniżyła świadczenia emerytalne funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa wymienionych w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz o treści tych dokumentów (Dz.U. 2007 Nr 63, poz. 425 ze zm.), tj. funkcjonariuszy zatrudnionych w następujących służbach i organach:

1. Resort Bezpieczeństwa Publicznego Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego;
2. Ministerstwo Bezpieczeństwa Publicznego;
3. Komitet do Spraw Bezpieczeństwa Publicznego;
4. jednostki organizacyjne podległe organom, o których mowa w pkt 1-3, a w szczególności jednostki Milicji Obywatelskiej w okresie do dnia 14 grudnia 1954 r.;

5. instytucje centralne Służby Bezpieczeństwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz podległe im jednostki terenowe w wojewódzkich, powiatowych i równorzędnych komendach Milicji Obywatelskiej oraz w wojewódzkich, rejonowych i równorzędnych urzędach spraw wewnętrznych;
6. Akademia Spraw Wewnętrznych;
7. Zwiad Wojsk Ochrony Pogranicza;
8. Zarząd Główny Służby Wewnętrznej jednostek wojskowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz podległe mu komórki;
9. Informacja Wojskowa;
10. Wojskowa Służba Wewnętrzna;
11. Zarząd II Sztabu Generalnego Wojska Polskiego;
12. inne służby Sił Zbrojnych prowadzące działania operacyjno-rozpoznawcze lub dochodzeniowo-śledcze, w tym w rodzajach broni oraz w okręgach wojskowych.

Tzw. „ustawa deubekizacyjna” wprowadziła różnice pomiędzy sposobem obliczania wysokości emerytury za okresy służby w organach bezpieczeństwa a pozostałymi okresami służby. Przede wszystkim obniżono podstawę wymiaru emerytury z 40% za 15 lat pełnienia służby do 0,7% za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa w latach 1944-1990. Zmiana sposobu wyliczania wysokości emerytury nastąpiła z dniem 1 stycznia 2010 r. Organy właściwe do ustalania prawa do emerytury zobowiązane zostały do wydawania z urzędu decyzji ustalających prawo oraz wysokość świadczenia na nowych zasadach. Złożenie odwołania od decyzji do sądu nie wstrzymywało jej wykonania.

„Ustawa deubekizacyjna” dotyczyła również nowelizacji ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy w zakresie odnoszącym się do Członków Wojskowej Rady Ocalenia Narodowego. W odniesieniu do tych osób wyłączono ogólne zasady obliczania wysokości emerytury wojskowej i wprowadzono mechanizm obniżenia wysokości świadczenia na zasadzie analogicznej jak w przypadku funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa. Wysokość emerytury byłego członka WRON miała być ustalana przez pomnożenie liczby lat odbytej służby wojskowej po dniu 8 maja 1945 r. przez 0,7% podstawy wymiaru emerytury.

We wniosku z dnia 23 lutego 2009 r. grupa posłów na Sejm zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności „ustawy deubekizacyjnej” z art. 2, art. 10, art. 18, art. 30, art. 31 ust. 3, art. 32 oraz art. 45 Konstytucji. Zdaniem wnioskodawców, ustawa naruszyła konstytucyjne zasady: ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, ochrony praw nabytych i zasady sprawiedliwości społecznej, zasady podziału władzy, równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji oraz proporcjonalności

ograniczeń wolności i praw jednostki w kontekście prawa do zabezpieczenia społecznego, przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka, zasadę domniemania niewinności oraz prawa do sądu.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 lutego 2010 r. (sygn. K 6/09, Dz.U. 2010 Nr 36, poz. 204) stwierdził, że:

1. art. 15b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy jest zgodny z art. 2, art. 10, art. 30 i art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 42 Konstytucji, a także, że w zakresie, w jakim przewiduje, że emerytura osoby, która była członkiem Wojskowej Rady Ocalenia Narodowego wynosi 0,7% podstawy wymiaru za każdy rok służby w Wojsku Polskim po dniu 8 maja 1945 r. do dnia 11 grudnia 1981 r., jest niezgodny z art. 32 Konstytucji;
2. art. 13 ust. 1 pkt 1 UZEF jest zgodny z art. 2, art. 10, art. 30, art. 32 i art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 42 Konstytucji;
3. art. 13 ust. 1 pkt 1b UZEF jest zgodny z art. 2, art. 10, art. 30, art. 32 i art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 42 Konstytucji;
4. art. 15b ust. 1 UZEF jest zgodny z art. 2, art. 10, art. 30, art. 32 i art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 42 Konstytucji.

W świetle wyroku TK, regulacja obniżająca emerytury członkom Wojskowej Rady Ocalenia Narodowego, w zakresie, w jakim przewiduje, że emerytury te wynoszą 0,7% podstawy wymiaru za każdy rok służby w Wojsku Polskim po dniu 8 maja 1945 r. do dnia 11 grudnia 1981 r., jest niezgodna z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa. Pozostałe kwestionowane przepisy, według Trybunału Konstytucyjnego nie naruszyły Konstytucji.

Obecnie projektowana ustawa ma na celu nowelizację, m.in. art. 15b UZEF, który określa sposób wyliczenia emerytury w przypadku osoby, która pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów. Emerytura takiej osoby wynosi aktualnie 0,7% podstawy wymiaru – za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990 oraz 2,6% podstawy wymiaru – za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, 1a oraz pkt 2-4. Projektodawca pragnie obniżyć ww. stawkę

procentową za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990 do 0,5%. Ponadto, Projekt zastrzega, że w przypadku „osoby, która pełniła służbę wyłącznie w organach bezpieczeństwa państwa”, o których mowa powyżej, wysokość emerytury nie może być wyższa niż kwota przeciętnej emerytury. Zgodnie z projektowanym art. 15 ust. 2b, ww. regulację „stosuje się również do osób, które poza służbą w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990 pełniły także czynną służbę wojskową w rozumieniu ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej.” W tym przypadku nie ma również możliwości podwyższenia emerytury o 15% podstawy wymiaru emerytowi, którego inwalidztwo pozostaje w związku ze służbą.

Projekt ma również dokonać nowelizacji regulacji dotyczących ustalania wysokości policyjnych rent inwalidzkich poprzez dodanie art. 22a, zgodnie z którym w odniesieniu do byłych funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa, rentę inwalidzką zmniejsza się, bez żadnego uzasadnienia merytorycznego, o 2% podstawy wymiaru za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990. W przypadku zaś „osoby, która pełniła służbę wyłącznie w organach bezpieczeństwa państwa” wysokość renty inwalidzkiej nie może być wyższa niż kwota przeciętnej renty z tytułu niezdolności do pracy (art. 22a ust. 2 UZEF po nowelizacji). Podobnie, jak w przypadku emerytur policyjnych, regulację powyższą „stosuje się również do osób, które poza służbą w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990 pełniły także czynną służbę wojskową w rozumieniu ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej.”

Nowelizacja art. 24 i dodanie art. 24a UZEF dotyka z kolei rent rodzinnych. Generalnie, wysokość renty rodzinnej będzie ustalana na podstawie świadczenia, które przysługiwało lub przysługiwałoby zmarłemu z uwzględnieniem przepisów art. 15b oraz art. 22a UZEF po nowelizacji. „W przypadku renty rodzinnej przysługującej po osobie, która pełniła służbę wyłącznie w organach bezpieczeństwa państwa” wysokość renty rodzinnej nie może być wyższa niż kwota przeciętnej renty rodzinnej. Regulację powyższą „stosuje się również do osób, które poza służbą w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990 pełniły także czynną służbę wojskową w rozumieniu ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej.”

W stosunku do adresatów ww. unormowań organy emerytalne zostały zobowiązane do wszczęcia z urzędu postępowań w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości świadczeń (art. 3 ust. 1 i ust. 2 Projektu). Od decyzji ustalającej prawo do świadczeń przysługuje odwołanie do sądu, niemniej nie wstrzymuje ono jej wykonania (art. 3 ust. 3 Projektu).

Zgodnie z art. 3 ust. 4 Projektu, wypłata obniżonych świadczeń nastąpi po upływie 9 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.

V. STAN PRAWNY

Rozwiązania zawarte w Projekcie należy poddać ocenie z punktu widzenia norm konstytucyjnych. Regulacja obniżająca wypłacane obecnie świadczenia godzi w zasadę ochrony praw nabytych oraz zasadę zaufania do państwa i prawa przez nie stanowionego (art. 2 Konstytucji). Sam cel Projektu wskazuje na zamiar nierównego potraktowania emerytów i rencistów policyjnych oraz ich bliskich, którzy posiadają ustalone prawo do renty rodzinnej, wbrew konstytucyjnej zasadzie równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji). Szerokie gwarancje prawa do zabezpieczenia społecznego, wynikające z art. 67 ust. 1 Konstytucji, oraz praw inwalidów do zabezpieczenia ich egzystencji (art. 69 Konstytucji) i obowiązek zabezpieczenia dobra rodziny (art. 71 ust. 1 Konstytucji) zdają się być na gruncie analizowanego Projektu pominięte. W świetle tych wątpliwości, przepisy Projektu wymagają kontroli zgodności z art. 2 Konstytucji, art. 32 ust. 1 oraz art. 67 ust. 1, art. 69 oraz art. 71 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

1. ANALIZA ZGODNOŚCI PROJEKTU Z ART. 2 KONSTYTUCJI

Zgodnie z art. 2 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Przepis ten stanowi źródło podstawowych zasad demokratycznego państwa prawnego, w szczególności zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady ochrony praw nabytych. Konstytucyjność przepisów analizowanej Ustawy powinna być oceniona z punktu widzenia dochowania ww. zasad demokratycznego państwa prawnego. Fundamentalne zasady wynikające z art. 2 Konstytucji powinny być przestrzegane szczególnie restryktywnie, gdy chodzi o akty prawne ograniczające wolności i prawa obywatelskie oraz nakładające obowiązki wobec państwa.

1.1. ZASADA ZAUFANIA DO PAŃSTWA I TWORZONEGO PRZEZ NIE PRAWA

W sytuacji, w której państwo po raz drugi obniża świadczenia emerytalne pewnej grupie osób oraz pozbawia inwalidów części lub całości otrzymywanego świadczenia, zaś osoby niezdolne do pracy renty rodzinnej, podstawowe gwarancje konstytucyjne zostają naruszone.

Zasada zaufania obywateli do państwa, a tym samym i prawa przez nie stanowionego oraz zasada bezpieczeństwa prawnego obywateli ma szczególne znaczenie w sferach, w których przejawia się władztwo państwa. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 27 listopada 1997 r. stwierdził, że „ochronie konstytucyjnej podlegać musi zaufanie obywateli nie tylko do litery prawa, ale przede wszystkim do sposobu jego interpretacji przyjmowanej przez organy państwa” (zob. wyrok TK z dnia 27 listopada 1997 roku, sygn. akt U 11/97, OTK 1997, Nr 5-6, poz. 67). Istotne jest zatem nie tylko stanowienie prawa racjonalnego, ale również normy prawne wyrażone w aktach prawnych powinny być jasne i jednoznaczne. W ocenie Opiniującego, obu tych cech brakuje przedmiotowej regulacji Projektu. Nie tylko brak bowiem racjonalności rozwiązania polegającego na obniżeniu wypłacanych uprawnionym świadczeń, ale również przepisy Projektu nie są w tym zakresie precyzyjne i jasne.

Należy podkreślić, iż Projekt ma na celu obniżenie świadczeń emerytalnych byłym funkcjonariuszom służb bezpieczeństwa – po raz drugi. Takie działanie prawodawcy to karanie po raz drugi za to samo i w dodatku bez wyroku skazującego. Obywatele nie mogą ufać ustawodawcy, który korzysta z tego typu instrumentów w zależności od nastrojów politycznych, zwłaszcza gdy istotna ingerencja w prawa jednostek następuje po raz drugi w krótkim odstępie czasu.

Kontekst regulacji stanowi podstawę do stwierdzenia, że prawodawca stosuje odpowiedzialność zbiorową w stosunku do byłych funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa. Obniżenie emerytury po raz drugi, do jeszcze niższego poziomu, jest działaniem czysto represyjnym. Skoro pierwotne obniżenie emerytur miało stanowić pozbawienie przywilejów, to nie można obecnie pozbawić tego, co już odebrano. Poza tym, roczny wskaźnik, do jakiego proponuje się obniżyć się policyjne świadczenie emerytalne, tj. 0,5% nie jest spotykany na gruncie żadnej innej regulacji w zakresie świadczeń emerytalno-rentowych. Stwierdzenie to dotyczy zarówno Polski, jak i państw UE.

Co więcej, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 lutego 2010 r. stwierdził, że sposób, w jaki ustawodawca sięgnął w 2009 r. do obniżenia niegodziwie nabytych uprzywilejowań emerytalnych, jest „wyważony, wstrzemięźliwy i proporcjonalny”. Zatem, skoro tamta obniżka miała te wszystkie cechy, kolejnej należy ich odmówić.

Należy podkreślić, że przepisy Projektu odbierają istotną część świadczenia rentowego osobom niezdolnym do pracy, których egzystencja może zostać w ten sposób zagrożona. Całkowicie niezrozumiałym jest również obniżenie świadczeń rent rodzinnych wypłacanych uprawnionym po zmarłym funkcjonariuszu, emerycie lub renciście – dzieciom, niezdolnym

do pracy lub niemającym możliwości zarobkowania wdowom, czy rodzicom ubezpieczonego (art. 67-71 UFUS). Projektodawca powołuje się przy tym na uzasadnienie, w świetle którego, podejmowane działanie nie stanowi o ukaraniu adresatów ustawy, lecz o odebraniu im niesłusznie przyznanych przywilejów (str. 3 uzasadnienia Projektu). W tym wypadku nie można jednak mówić o istnieniu jakichkolwiek podstaw do odebrania „przywilejów” uprawnionym. Bez względu na ocenę postawy moralnej, czy przewinień, członków rodziny, nie można karać za jakiegokolwiek przewinienia małżonka lub rodzica, co więcej nie można w ten sposób pozbawiać ich środków do życia. Takie działanie ustawodawcy zaprzecza zasadzie zaufania do państwa i prawa.

Istotnym naruszeniem jest również nieprecyzyjne sformułowanie regulacji, która ma zasadniczy wpływ na ograniczenie praw emerytalno-rentowych pewnej grupie osób. Grupę tę Projekt wyróżnia poprzez wskazanie, że chodzi o osoby, które „pełniły służbę wyłącznie w organach bezpieczeństwa państwa” (art. 15b ust. 2a, art. 22a ust. 2 oraz art. 24a ust. 2 UZEF po nowelizacji), oraz osoby, które „poza służbą w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990 pełniły także czynną służbę wojskową w rozumieniu ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 15b ust. 2b, art. 22a ust. 3 oraz art. 24a ust. 3 UZEF po nowelizacji). W tych przypadkach, ponownie ustalona wysokość świadczeń wypłacanych uprawnionym nie może przekraczać kwoty przeciętnego świadczenia (emerytury, renty inwalidzkiej, renty rodzinnej). W świetle uzasadnienia Projektu, regulacja ta ma na celu obniżenie świadczenia do przeciętnej wysokości osobom lub podmiotom uprawnionym po osobach, które pełniły służbę w organach bezpieczeństwa państwa i nabyły prawo do emerytury lub renty z tytułu tej służby, bez możliwości dokonania zwiększeń, w szczególności doliczenia lat pracy przed i po służbie. Jednak, z brzmienia ww. przepisów nie wynika taki zamiar projektodawcy. Przepisy te są nazbyt niejasne i nieprecyzyjne, by móc wyinterpretować z nich normę prawną, o której mowa w uzasadnieniu Projektu.

Co więcej, z ww. przepisów wynika, że każdy, kto pełnił w latach 1944-1990 czynną służbę wojskową podlega ww. regulacji obniżającej świadczenia do przeciętnej wysokości. Jak wiadomo, obowiązkowi pełnienia służby wojskowej podlegali wówczas wszyscy zdolni mężczyźni w wieku 18-50 lat oraz kobiety posiadające kwalifikacje przydatne do tej służby, w wieku 18-40 lat (art. 58 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 2004 Nr 241, poz. 2416 ze zm.). Ponadto, należy zauważyć, iż czynna służba wojskowa w jednostkach wojskowych Sił Zbrojnych nie jest uznana za służbę w organach bezpieczeństwa państwa, zgodnie z 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. Z powyższych względów, treść normy wynikającej z literalnej wykładni ww. projektowanego przepisu wyraźnie odbiega od celu regulacji, założonego przez projektodawcę. Celem tym nie jest przecież obniżenie większości policyjnych świadczeń emerytalno-rentowych do przeciętnej wysokości. Jakkolwiek, wprowadzenie tej regulacji w obecnym kształcie do porządku prawnego zadecyduje o możliwości jej szerokiego stosowania przez organy emerytalne, co będzie się wiązać z poważnymi konsekwencjami dla uprawnień wielu obywateli RP.

Zasada zaufania jest postrzegana w orzecznictwie Trybunału jako zasada lojalności państwa wobec adresata norm prawnych. Prawo nie może stawać się swoistą pułapką dla obywatela, który powinien móc układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki niedające się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i że jego działania są zgodne z obowiązującym prawem oraz także w przyszłości będą uznawane przez porządek prawny. Na utratę zaufania obywateli do państwa mają wpływ „niemożliwe do przewidzenia”, nieuzasadnione, czy też gwałtowne działania ustawodawcy. Brak jakiegokolwiek poczucia bezpieczeństwa prawnego, gdy z chwilą wejścia w życie nowej ustawy, obywatele tracą prawa gwarantowane im przez pewien okres na mocy poprzednio obowiązującej ustawy, zaś takie działanie nie ma oparcia w jakichkolwiek racjonalnych przyczynach. Wprowadzając analizowane uregulowania ustawodawca pozbawi poczucia bezpieczeństwa nie tylko adresatów norm Projektu, ale również wszystkich uprawnionych do świadczeń emerytalnych i rentowych, bowiem nie będzie gwarancji, że w zależności od nastroju politycznego, ustawodawca nie postanowi ukarać lub odebrać „przywileje” pewnym grupom zawodowym, społecznym itd.

W przypadku przedmiotowych unormowań nie można mówić o poszanowaniu przez projektodawcę poczucia bezpieczeństwa prawnego obywateli. W świetle powyższego, przepisy Projektu w analizowanym zakresie naruszają zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

1.2. ZASADA OCHRONY PRAW NABYTYCH

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zasada państwa prawnego zawiera w sobie zasadę zaufania obywateli do państwa, z tą zaś łączy się na zasadzie związków instrumentalnych z zasadą ochrony praw nabytych. Zakresem tej zasady objęte są prawa słusznie (sprawiedliwie) nabyte (orz. TK z 11 lutego 1992 r., sygn. K 14/91, OTK 1992, Nr 1, poz. 7, s. 127).

Zasada ochrony praw nabytych (art. 2 Konstytucji) zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. Zasada ta gwarantuje ochronę praw podmiotowych – zarówno publicznych jak i prywatnych. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, zakresem tej zasady objęte są prawa słusznie (sprawiedliwie) nabyte (orzeczenie TK z 11 lutego 1992 r., sygn. K 14/91, OTK 1992, Nr 1, poz. 7, s. 127). Zasada ta nie obejmuje swoimi gwarancjami praw nabytych niesłusznie lub niegodziwie oraz niemających oparcia w porządku konstytucyjnym, obowiązującym w momencie orzekania (wyrok TK z 10 kwietnia 2006 r., sygn. SK 30/04, OTK A 2006 Nr 4, poz. 42).

Jak wskazuje doktryna prawa, „zasada ochrony praw nabytych chroni przede wszystkim nabyte prawa podmiotowe, zarówno publiczne, jak i prywatne. Konstytucyjnej ochronie podlegają prawa podmiotowe nabyte *in concreto* (na podstawie indywidualnego aktu władzy państwowej) i *in abstracto* (wprost na podstawie ustawy). (...) Poszczególne kategorie sytuacji prawnych chronione są z różną intensywnością, od najbardziej chronionych praw nabytych *in concreto*, poprzez słabiej chronione prawa nabyte *in abstracto*, do podlegających jedynie wyjątkowej ochronie ekspektatyw. Intensywność ochrony jest zróżnicowana także w zależności od rodzaju nabytego prawa. Najsilniej chronione są prawa majątkowe, a wśród nich prawa rzeczowe, a także prawa z ubezpieczenia społecznego. (...)” (M. Jackowski, *Ochrona praw nabytych w polskim systemie konstytucyjnym*, Warszawa 2008, s. 146).

Analizowane regulacje rażąco ingerują w prawa nabyte – obniżając wysokość świadczeń emerytalno-rentowych wypłacanych na rzecz uprawnionych. Projekt dotyczy praw nabytych – ustalonych decyzją organu emerytalnego, na podstawie regulacji UZEF. Jak wskazano wyżej, omawiana zasada konstytucyjna chroni prawa rzeczywiście nabyte – na podstawie rozstrzygnięć indywidualnych lub aktów generalnych, w sytuacji gdy dany podmiot spełnił warunki nabycia prawa (wyrok TK z 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04, OTK A 2005 Nr 10, poz. 111). Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 4 października 1989 r. (sygn. K 3/88, OTK 1989 Nr 1, poz. 2), zasada ta chroni tylko te prawa, które mają podstawę ustawową i jednocześnie stanowią realizację podstawowych praw obywateli, a nie inne. Jeżeli zważyć jednak, że prawa podstawowe (konstytucyjne) stanowią szeroką determinację (podstawę) treści praw podmiotowych obywateli, to wynika stąd, że konstytucyjną ochroną praw nabytych objęte są wszystkie podstawowe dziedziny stosunków prawnych obywateli.

Nie powinno ulegać wątpliwości, iż prawo adresatów norm Projektu do świadczeń emerytalno-rentowych stanowi emanację konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia

społecznego (art. 67 ust. 1 Konstytucji). Prawa te zostały słusznie nabyte – na podstawie przepisów UZEF, po spełnieniu ustawowych wymogów, potwierdzonych decyzją organu emerytalnego. Prawa te stanowią realizację podstawowych praw obywateli i niewątpliwie zasługują na konstytucyjną ochronę. Wprowadzając kwestionowane regulacje, projektodawca pozbawia obywateli części praw słusznie nabytych, ograniczając wysokość wypłacanych świadczeń emerytalno-rentowych.

Ponadto, w świetle uzasadnienia Projektu, regulacja art. 15b ust. 2a oraz art. 24a ust. 2 UZEF po nowelizacji ma na celu obniżenie świadczenia do przeciętnej wysokości osobom, które pełniły służbę w organach bezpieczeństwa państwa i nabyły prawo do emerytury wyłącznie z tytułu tej służby, lub osobom uprawnionym po tych osobach, bez możliwości dokonania zwiększeń, w szczególności doliczenia lat pracy przed i po służbie. Tym samym, Projekt pozbawia te osoby prawa do świadczenia emerytalnego za okresy, za które takie prawo im przysługiwało. Pozbawienie możliwości doliczenia tych lat pracy do okresu, za który przysługuje emerytura nie jest uzasadnione nawet w świetle założeń projektodawcy, który pragnie odebrać przywileje byłym funkcjonariuszom służb bezpieczeństwa ze względu na negatywną ocenę ich postawy w latach 1944-1990 lub w latach, w których tę służbę pełnili. W żadnym zaś zakresie, nie ma podstaw do weryfikowania zasadności przyznania świadczeń emerytalnych za okresy, w których osoby te nie pełniły służby w ww. organach. Pozbawienie prawa do świadczenia za lata pracy poza służbą stanowi o arbitralnym działaniu prawodawcy, które nie ma uzasadnienia nawet w świetle celów Projektu. Tym samym, projektodawca zakłada pozbawienie adresatów norm Projektu praw słusznie nabytych, wbrew gwarancjom art. 2 Konstytucji.

Co więcej, brzmienie projektowanego art. 22a ust. 1 UZEF prowadzi do wniosku, że projektodawca dopuszcza sytuację, w której uprawniony zostanie całkowicie pozbawiony świadczenia rentowego. Według art. 22 ust. 1 UZEF, renta inwalidzka wynosi dla inwalidów zaliczonych do I grupy – 80%, II grupy – 70%, III grupy – 40% podstawy wymiaru, bez uwzględnienia dodatków. Zgodnie z nową regulacją, rentę inwalidzką zmniejsza się o 2% podstawy wymiaru za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990. Tym samym, w sytuacji, gdy funkcjonariusz pracował 30 lat w służbach bezpieczeństwa, zaś z tytułu niezdolności do pracy otrzymał rentę inwalidzką w wysokości 40% podstawy wymiaru, po zastosowaniu ww. regulacji, funkcjonariusz nie otrzyma żadnego świadczenia (30 lat w służbie x 2% podstawy wymiaru = 60% podstawy wymiaru). Projekt przygotowany bez merytorycznej konsultacji z lekarzami orzecznikami nie zawiera żadnych ograniczeń w zakresie obniżki świadczenia, dopuszczając tym samym możliwość całkowitego pozbawienia uprawnionych praw słusznie nabytych, bez jakiegokolwiek rekompensaty z tego

tytułu, czy innej pomocy państwa. Co więcej, zgodnie z projektowanym art. 3 ust. 3 Projektu, złożenie odwołania od decyzji nie wstrzymuje jej wykonania. Zatem, Projekt dopuszcza sytuację, w której do czasu zweryfikowania legalności decyzji uprawniony nie będzie otrzymywał świadczenia lub jego wysokość będzie na tyle niska, że uniemożliwi mu egzystencję. Taką regulację należy uznać za niedopuszczalną w demokratycznym państwie prawa.

Należy wskazać, iż ochrona praw nabytych nie oznacza nienaruszalności tych praw. Zasada ochrony praw nabytych nie ma bowiem charakteru absolutnego. Trybunał Konstytucyjny zastrzegł jednak, że odstępnie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne jedynie w szczególnych okolicznościach, gdy przemawiają za tym inne wartości konstytucyjne. Okoliczności uzasadniające odejście od ochrony praw nabytych to „sytuacje nadzwyczajne, gdy ze względów obiektywnych zachodzi potrzeba dania pierwszeństwa określonej wartości chronionej bądź znajdującej oparcie w przepisach Konstytucji” (wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK 1999 Nr 5, poz. 100). W przedmiotowej sytuacji projektodawca pragnie chronić poczucie sprawiedliwości społecznej, niemniej należy mieć na względzie, iż pojęcie sprawiedliwości jest wysoce ocenne, zaś ochrona tych wartości, kosztem innych praw i wolności, wymaga szczególnej rozważliwości. W analizowanym wypadku rozważliwości tej zabrakło projektodawcy. W imię sprawiedliwości społecznej pragnie on po raz drugi obniżyć poziom świadczeń emerytalnych uprawnionym do nich emerytom, pozbawiając ich nawet wypracowanych poza służbą praw wynikających z lat wysługi oraz ograniczyć wysokość świadczeń uprawnionych do renty inwalidzkiej, zaś niezdolnym do zarabkowania odebrać część renty rodzinnej.

Pozbawienie lub ograniczenie praw słusznie nabytych jest możliwe tylko w zakresie niezbędnym i pod warunkiem pełnego wyrównania (ekwiwalentności) praw (korzyści) utraconych (orzeczenie TK z 4 października 1989 r., sygn. K 3/88, OTK 1989 Nr 1, poz. 2). W tym kontekście nie można uznać, iż wprowadzenie przedmiotowej regulacji jest niezbędne do ochrony sprawiedliwości społecznej oraz że nie ma innych instrumentów prawnych, które zapewniłyby taką ochronę. Wprost przeciwnie należy uznać, iż prawodawca już raz skorzystał z tego typu instrumentów, a nadto w jego rękach pozostają inne narzędzia „wyrównywania sprawiedliwości” oraz karania, przede wszystkim w zakresie stosowania odpowiedzialności karnej. W tym kontekście, podkreślić należy, że projektowana regulacja stanowi niejako obejście drogi odpowiedzialności karnej, bowiem jest metodą ukarania osób, które nie podlegają odpowiedzialności karnej, gdyż nie dopuściły się żadnych przestępstw w latach 1944-1990, a następnie zostały „pozytywnie zweryfikowane”, zaś ich jedynym przewinieniem jest fakt przynależności, przed dłuższy lub krótszy okres czasu (czasem nawet

kilkadziesiąt dni) – do służby, której zadania i cele są w obecnym ustroju demokratycznym surowo potępione.

Podsumowując dotychczasowe orzecznictwo Trybunału w zakresie dopuszczalności ograniczeń zasady ochrony praw nabytych, należy wskazać, że „analiza w tym zakresie wymaga rozważenia:

1. czy wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych,
2. czy nie istnieje możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych,
3. czy wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi u podstaw zasady ochrony praw nabytych, a także
4. czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji.” (wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99).

W ocenie Opiniującego, nie zostały spełnione żadne z powyższych warunków dopuszczalności ograniczenia praw słuszenie nabytych, co świadczy o tym, że regulacje Projektu rażąco naruszają zasadę ochrony praw nabytych (art. 2 Konstytucji).

2. ANALIZA ZGODNOŚCI PROJEKTU Z ART. 32 UST. 1 KONSTYTUCJI

Projekt różnicuje regulacje dotyczące ustalenia wysokości świadczeń emerytalno-rentowych z zaopatrzenia społecznego służb mundurowych w stosunku do wybranej grupy uprawnionych. Grupę tę obejmują osoby, które „pełniły służbę wyłącznie w organach bezpieczeństwa państwa” lub osoby uprawnione do świadczeń emerytalno-rentowych po tych osobach. Grupa ta została wyróżniona spośród wszystkich uprawnionych do świadczeń emerytalno-rentowych z systemu zaopatrzeniowego służb mundurowych.

Mając na względzie wskazany zarzut, niezbędne jest dokonanie analizy przepisów Ustawy w świetle określonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, zasady równości wobec prawa. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie wskazuje się na generalny (*lex generalis*) charakter tej zasady (L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2002, s. 96-98 oraz postanowienie TK z dnia 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK 2001, Nr 7, poz. 225; orzeczenie TK z dnia 18 marca 1997 r., sygn. akt K 15/96, OTK ZU Nr 1/1997, s. 68).

Zasada równości odnosi się do wszystkich podmiotów prawa, a więc tak obywatele państwa polskiego, jak i cudzoziemców, tak osób fizycznych, prawnych, jak i jednostek organizacyjnych.

Zasada równości, jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 13 września 2011 r. (sygn. K 8/09, Dz. U. Nr 206, poz. 1227, str. 12183) gwarantuje, że „wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. A więc według równej miary, bez różnicowań dyskryminujących, jak i faworyzujących” (zob. orzeczenie TK z dnia 9 marca 1988 r., sygn. U 7/87, OTK 1988, Nr 1, poz. 1, s. 14 oraz wyrok TK z dnia 31 marca 1998 r., sygn. K 24/97, OTK 1998, Nr 2, poz. 13, s. 81). Zasady tej nie należy jednak rozumieć jako kształtującej absolutną i bezwzględną równość wszystkich i we wszystkim, lecz jako równość względną, tj. taką która musi i może być stosowana wyłącznie w porównywalnych okolicznościach (K. Działocha, *Równość wobec prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w Polsce*, [w:] *Zasada równości w orzecznictwie trybunałów konstytucyjnych*, (red.) L. Garlicki, J. Trzciniński, Wrocław 1990, s. 141-158; zob. też wyroku TK z 10 stycznia 2012 r., sygn. P 19/10, Dz.U. Nr 14, poz. 76, str. 444).

Mając powyższe na uwadze, konieczne jest wskazanie cechy istotnej, ze względu na którą można wyróżnić grupę podmiotów, których sytuację prawną różnicuje Projekt. Cechą tą jest posiadanie uprawnień do świadczeń emerytalno-rentowych z systemu zaopatrzeniowego służb mundurowych: policyjnej emerytury, policyjnej renty inwalidzkiej oraz policyjnej renty rodzinnej.

Z powyższego wynika, że wszyscy policyjni emeryci powinni być traktowane równo w ramach grupy osób, które pobierają emeryturę policyjną, wszyscy policyjni renciści powinni być traktowane równo w ramach grupy osób, które pobierają policyjną rentę inwalidzką, zaś wszyscy uprawnieni do policyjnej renty rodzinnej powinni być traktowani równo w ramach tej grupy osób. Konstytucja gwarantuje równość wobec prawa podmiotów „równych”. Analizowana Ustawa zawiera liczne istotne odstępstwa w zakresie równego traktowania policyjnych emerytów i rencistów oraz osób uprawnionych do policyjnej renty rodzinnej. Wypływa stąd istotny wniosek, że w grupie charakteryzującej się wyróżnioną cechą istotną – posiadaniem uprawnienia do policyjnego świadczenia emerytalno-rentowego, nie wszystkie podmioty potraktowane zostały równo. Konstytucyjna zasada równości wskazuje, że wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, mają być traktowane równo. Powołane regulacje Projektu stanowią o niedochowaniu przez ustawodawcę zasady równości wobec prawa.

Wyróżnienie tylko niektórych osób z ww. grupy i obniżenie wysokości pobieranych przez nie świadczeń emerytalno-rentowych, nie ma uzasadnienia w żadnej szczególnej sytuacji, która pozwala na takie różnicowanie podmiotów prawa. W ustalonej linii orzeczniczej, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących kryteriach. Kryteria te muszą mieć „charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści, czyli wprowadzane zróżnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony.” (wyrok TK z 16 grudnia 1997 r., sygn. K 8/97, OTK 1997, Nr 5-6, poz. 70, s. 553-554). Opiniujący nie widzi żadnego związku pomiędzy koniecznością zapewnienia sprawiedliwości społecznej, na którą powołuje się projektodawca a pozbawieniem uprawnionych do renty rodzinnej, członków rodziny byłego funkcjonariusza służb bezpieczeństwa, części otrzymywanego świadczenia. Regulacja Projektu wprowadza w tym zakresie odpowiedzialność rodziny funkcjonariusza za jego postawę moralną. W żadnym zakresie nie przyczyni się to do przywrócenia sprawiedliwości, wprost przeciwnie, rozszerzenie zakresu odpowiedzialności za czyny na krąg rodziny osób, których postawę projektodawca potępia, jest niesprawiedliwe, gdyż dotyka osób zupełnie niewinnych i niemogących ponosić odpowiedzialności za działania swoich krewnych. Rozwiązania zawarte w Projekcie są tak daleko idące, że mogą nawet pozbawić uprawnionego do otrzymania renty rodzinnej (art. 24a ust. 1 w zw. z art. 22a ust. 1 UZEF po nowelizacji).

W ocenie Opiniującego, projektodawca narusza zasadę równości również w zakresie, w jakim zastrzega, że w przypadku osób, które pełniły służbę wyłącznie w organach bezpieczeństwa, wysokość świadczeń nie może przekraczać wysokości przeciętnej, nawet jeśli osoby te posiadają lata wysługi przed lub po okresie służby. Brak w tym zakresie jakiegokolwiek powiązania z napiętnowanym przez projektodawcę działaniem w postaci pełnienia służby w organach bezpieczeństwa, skoro lata tej pracy, za którą uprawniony nie otrzyma świadczenia nie były w żadnym zakresie związane ze służbą. Niedopuszczalność zróżnicowania funkcjonariuszy w tym zakresie potwierdza stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w cytowanym już wyroku dotyczącym poprzedniej obniżki świadczeń emerytalnych byłych funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa. Trybunał odniósł się wówczas do regulacji obniżającej świadczenia emerytalne członków WRON wskazując, że: „Skoro celem i treścią regulacji art. 15b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych było obniżenie świadczeń emerytalnych członków Wojskowej Rady jako konsekwencji powołania, działania i wpływu tej Rady na losy Polski od 12 grudnia 1981 r., to Trybunał stwierdza, że ustawodawca arbitralnie przyjął, iż może obniżyć świadczenia emerytalne jej członków przed "ukonstytuowaniem" się Wojskowej Rady. Do pojawienia się Wojskowej Rady i podjętych

przez nią decyzji w nocy z 12 na 13 grudnia 1981 r., jej członkowie nie różnili się taką cechą istotną od innych żołnierzy zawodowych Sił Zbrojnych PRL. A zatem ustawodawca nie mógł, obniżając świadczenia emerytalne członków Wojskowej Rady, ustanowić ich odmiennego sposobu obliczania od sposobu obliczania emerytur innych żołnierzy zawodowych za czas służby przed 12 grudnia 1981 r. Oznacza to, że członkowie Wojskowej Rady mają mieć obliczone emerytury za okres służby przed 12 grudnia 1981 r. na zasadach sprzed wejścia w życie ustawy z 23 stycznia 2009 r., tj. na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych.” (wyr. TK z 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09). W ocenie Opiniującego, tożsame stanowisko należy zająć w zakresie projektowanej regulacji art. 15b ust. 2a oraz art. 24a ust. 2 UZEF.

Należy również podnieść, że nie istnieją żadne usprawiedliwione powody do różnicowania sytuacji emeryta policyjnego, który pełnił służbę wyłącznie w organach bezpieczeństwa państwa i emeryta, który pełnił służbę nie tylko w organach bezpieczeństwa państwa (bo np. Milicji Obywatelskiej, czy Urzędzie Ochrony Państwa lub ponadto w Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego).

Na gruncie art. 32 ust. 1 Konstytucji omawiane „różnicowanie” stanowi naruszenie zasady równości, bowiem oznacza nierówne traktowanie podmiotów podobnych w podobnej sytuacji. Przy czym należy pamiętać, iż zasada równości wynikająca z art. 32 ust. 1 Konstytucji nie jest zasadą absolutną, co oznacza, że dopuszcza się od niej wyjątki. Zgodne z Konstytucją zróżnicowanie w ramach danej grupy podmiotów podobnych musi mieć charakter proporcjonalny, a więc „waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych. (...) kryteria te muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.” (wyrok TK z 16 grudnia 1997 r., sygn. K 8/97, OTK 1997, Nr 5-6, poz. 70, s. 553-554). Spełnienie ww. kryterium podlega ocenie w sytuacji, gdy ustalone zostanie, że dana regulacja różnicuje sytuację prawną podmiotów podobnych. Wówczas sytuacja taka winna zostać zbadana pod kątem proporcjonalności zróżnicowania, tj. istnienia odpowiedniego stosunku pomiędzy wagą celu takiej regulacji, a wagą interesów adresatów dotkniętych zróżnicowaniem.

W tym kontekście, podzielić należy pogląd wnioskodawcy wyrażony w sprawie rozpoznawanej przez Trybunał Konstytucyjny pod sygn. akt K 6/09, dotyczącej poprzedniej obniżki świadczeń emerytalnych byłych funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa, zgodnie z którym: „Wprowadzone zmiany stanowią wygórowaną sankcję w stosunku do osób, którym

nie sposób zarzucić jakiegokolwiek przewinienia, z wyjątkiem tego, że byli funkcjonariuszami organów bezpieczeństwa państwa przed 1990 r. Brak jakiegokolwiek uzasadnienia i celowości obniżenia emerytur zweryfikowanym i ponownie zatrudnionym funkcjonariuszom przesądza o rażącym naruszeniu zasady proporcjonalności.”

Jak wynika z niniejszej analizy, ramy dopuszczalnej intensywności ingerencji prawodawcy w tym wypadku zostały przekroczone. W zakresie dotyczącym świadczeń emerytury policyjnej projektodawca pragnie obniżyć wysokość świadczeń po raz drugi, do poziomu najniższego spośród wszystkich świadczeń emerytalno-rentowych, w tym spośród świadczeń z ubezpieczenia społecznego, przekraczając tym samym ramy intensywności działania. W zakresie dotyczącym policyjnych rent inwalidzkich projektodawca nie wprowadził żadnych mechanizmów chroniących uprawnionych przed całkowitym pozbawieniem ich świadczenia, na skutek wprowadzenia systemu nielimitowanego obniżania wysokości świadczenia o 2% podstawy wymiaru za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa. **W szczególności w odniesieniu do osób, których inwalidztwo powstało już w związku ze służbą w trzeciej RP.**

Należy pamiętać, iż wysokość renty inwalidzkiej nie zależy od liczby lat służby, ale od ustalenia stopnia niezdolności do pracy, czyli grupy inwalidzkiej, o czym orzeka lekarz orzecznik. Zatem, uzależnienie stopnia obniżenia świadczenia od liczby lat w służbie jest czystą niesprawiedliwością społeczną. Powyższe spostrzeżenia, należy bezpośrednio odnieść do konstrukcji obniżenia renty rodzinnej, której wysokość ustala się na podstawie świadczenia, które przysługiwałoby zmarłemu (tj. w zależności od wysokości policyjnej emerytury lub renty inwalidzkiej).

Na gruncie analizowanego Projektu zróżnicowanie sytuacji prawnej adresatów Projektu jest rażąco niewspółmierne i jako takie nie jest dopuszczalne, nawet w świetle uznania za słuszny i uzasadniony założony przez projektodawcę cel – przywrócenie sprawiedliwości społecznej.

Konkludując, należy stwierdzić, że analizowany Projekt różnicuje w sposób nieuzasadniony sytuację prawną uprawnionych do policyjnych świadczeń emerytalno-rentowych. W związku z powyższym regulacja ta jest niezgodna z zasadą równości wobec prawa zawartą w art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3. ANALIZA ZGODNOŚCI PROJEKTU Z ART. 67 UST. 1 KONSTYTUCJI, ART. 69 ORAZ ART. 71 UST. 1 KONSTYTUCJI W ZW. Z ART. 31 UST. 2 KONSTYTUCJI

Zgodnie z art. 67 ust. 1 Konstytucji, obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa.

Według orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, pojęcie zabezpieczenia społecznego obejmuje system urządzeń i świadczeń służących zaspokojeniu usprawiedliwionych potrzeb obywateli, którzy utracili zdolność do pracy lub doznali ograniczenia tej zdolności, albo zostali obciążeni nadmiernie kosztami utrzymania rodziny (zob. orz. TK z 19 listopada 1996 r., sygn. K. 7/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 49, s. 416). Do istoty prawa do zabezpieczenia społecznego należy ochrona obywateli w razie wystąpienia określonego ryzyka ubezpieczeniowego, powodującego całkowitą lub częściową utratę możliwości samodzielnego utrzymania się (zob. wyrok TK z 7 lutego 2006 r., sygn. SK 45/04, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 15) albo polegającego na osiągnięciu określonego wieku emerytalnego.

Zgodnie z jednolitym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego poglądem, norma art. 67 ust. 1 Konstytucji stanowi podstawę do rozróżnienia: 1) minimalnego zakresu prawa do zabezpieczenia społecznego, odpowiadającego konstytucyjnej istocie tego prawa, który ustawodawca ma obowiązek zagwarantować, oraz 2) sfery uprawnień zagwarantowanych przez ustawę i wykraczających poza konstytucyjną istotę rozważanego prawa. W pierwszym wypadku ustawodawca ma znacznie mniejszy stopień swobody przy wprowadzaniu zmian do systemu prawnego. Nowe rozwiązania prawne nie mogą bowiem naruszać konstytucyjnej istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. W drugim wypadku ustawodawca co do zasady może znieść uprawnienia wykraczające poza konstytucyjną istotę prawa do zabezpieczenia społecznego. W każdym wypadku zmiany te powinny jednak być dokonywane przy poszanowaniu pozostałych zasad i norm konstytucyjnych, wyznaczających granice swobody prawodawcy wprowadzania zmian do systemu prawnego, a w szczególności zasady ochrony zaufania jednostki do państwa, zasady proporcjonalności oraz zasady ochrony praw nabytych.

Prawodawca konstytucyjny pozostawia określenie zakresu i form zabezpieczenia społecznego ustawie zwykłej. Regulacja konstytucyjna akcentuje szeroką swobodę działania pozostawioną parlamentowi w zakresie urzeczywistniania prawa do zabezpieczenia społecznego. Do ustawodawcy należy wybór rozwiązań, które uważa za optymalne z punktu widzenia potrzeb obywateli oraz wymogów rozwoju gospodarczego kraju. Swoboda wyboru nie jest jednak nieograniczona (zob. m.in. wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. K. 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100, s. 538). Ustawodawca powinien stworzyć możliwość nabycia prawa do

emerytury wszystkim osobom, które przez odpowiednio długi okres utrzymują się z pracy wykonywanej w ramach stosunku pracy, jak i stosunku służbowego lub samodzielnie prowadzonej działalności zarobkowej. „Określając sposób ustalania wysokości świadczeń, ustawa musi zagwarantować osobom uprawnionym świadczenia odpowiadające minimum życiowemu, tak aby umożliwić im zaspokojenie podstawowych potrzeb” (zob. m.in. wyrok TK, sygn. SK 45/04, z: 6 lutego 2002 r., sygn. SK 11/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 2, s. 24; 13 lutego 2007 r., sygn. K. 46/05, OTK ZU nr 2/A/2007, poz. 10). Jednocześnie musi to czynić z poszanowaniem konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej i równości.

W ocenie Opiniującego, projektowana regulacja narusza samą istotę prawa do zabezpieczenia społecznego, wynikającego z art. 67 Konstytucji. W przypadku policyjnej emerytury poziom świadczenia zostanie drastycznie obniżony, bez zapewnienia ustawowego minimum świadczenia, tzw. minimum socjalnego. W zakresie odnoszącym się do renty inwalidzkiej przepisy Projektu dopuszczają zaś jej całkowite pozbawienie – na skutek obniżenia wysokości świadczenia do 0% podstawy wymiaru. Powyższe odnosi się również do wysokości świadczeń renty rodzinnej, które zależą od wysokości świadczeń, do których był lub byłby uprawniony funkcjonariusz. Należy pamiętać, iż w tym szczególnym przypadku, prawo do zabezpieczenia społecznego zabezpiecza uprawnionych przed pozbawieniem ich środków do egzystencji, w sytuacji gdy osoby te nie są zdolne do zarobkowania i samodzielnego utrzymania się, czy to ze względu na wiek, czy stan zdrowia. Świadczenie renty rodzinnej jest wypłacane przede wszystkim na rzecz dzieci, które są małoletnie, albo po osiągnięciu dojrzałości wciąż kształcą się albo są niepełnosprawne i z tych względów nie mają zdolności zarobkowania. Świadczenie to dotyczy również osób dorosłych, członków rodziny funkcjonariusza, niezdolnych do pracy lub samodzielnej egzystencji, lub które utraciły zdolność zarobkowania ze względu na konieczność roztoczenia pieczy nad małoletnim dzieckiem, dzieckiem całkowicie niezdolnym do pracy oraz do samodzielnej egzystencji (art. 70 UFUS).

Tym samym, projektowane rozwiązania naruszają art. 67 ust. 1 w zw. z art. 69, art. 71 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. W świetle gwarancji konstytucyjnych, obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Istotą uprawnień wynikających z art. 67 Konstytucji jest gwarantowanie godnego poziomu życia osobom, które osiągnęły wiek uniemożliwiający wykonywanie pracy zarobkowej. Projektowane regulacje pozbawiają osoby niepełnosprawne pomocy w zabezpieczeniu ich egzystencji, wbrew gwarancjom art. 69 Konstytucji. Projekt godzi również w dobro rodziny znajdującej się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej (art. 71 ust. 1 Konstytucji). Zgodnie z art. 71 ust. 1, państwo w

swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnić dobro rodziny; rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. W świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

„Określając zakres prawa do zabezpieczenia społecznego, ustawa nie może naruszyć istoty danego prawa, która określa jego tożsamość. Ustawodawca nie dysponuje zatem pełną swobodą, ani przy ustalaniu kręgu osób uprawnionych do nabycia świadczeń emerytalno-rentowych, ani przy ustalaniu treści i wysokości świadczeń. Określając sposób ustalania wysokości świadczeń, ustawa musi zagwarantować osobom uprawnionym świadczenia nie tylko umożliwiające im zaspokojenie podstawowych potrzeb.” (wyr. TK z , sygn. K 6/09). Jak wynika z niniejszej analizy, projektodawca nie zapewnia uprawnionym, którym wypłacane są świadczenia emerytalno-rentowe z systemu zaopatrzeniowego służb mundurowych, że ich potrzeby będą mogły być zaspokojone, po wejściu w życie Projektu, w jakimkolwiek stopniu. Przepisy Projektu nie zawierają jakichkolwiek limitów obniżenia świadczeń, lecz koncentrują się na górnych progach możliwych do wypłacania świadczeń. Jakkolwiek możliwe jest uznanie, że cel założony przez projektodawcę znajduje podstawę aksjologiczną w preambule Konstytucji, to jednak efekt wprowadzonej regulacji nie mieści się w ramach dopuszczalnych ograniczeń prawa do zabezpieczenia społecznego.

Z powyższych względów, jest niewątpliwe, że Projekt narusza fundamentalne dla społeczeństwa prawo do zabezpieczenia społecznego, prawo do zabezpieczenia egzystencji osób niepełnosprawnych oraz gwarancje ochrony dobra rodziny. Przepisy Projektu są niezgodne z art. 67 ust. 1, art. 69 oraz art. 71 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

VI. KONKLUZJE

1. Przepisy Projektu rażąco naruszają art. 2 Konstytucji i wynikające z niego zasady: zaufania do państwa i prawa oraz ochrony praw nabytych, art. 32 ust. 1 oraz art. 67 ust.1, art. 69 i art. 71 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Takie regulacje, jak zawarte w Projekcie, należy uznać za niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawa.
2. Projekt ma na celu obniżenie – po raz drugi – świadczeń emerytalnych byłym funkcjonariuszom służb bezpieczeństwa. Takie działanie godzi w fundamentalną dla ustroju demokratycznego państwa zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji). Obywatele nie mogą ufać prawodawcy, który korzysta z tego typu instrumentów w zależności od nastrojów politycznych, zwłaszcza gdy istotna ingerencja w prawa jednostek następuje po raz drugi w krótkim odstępie czasu.
3. Kontekst regulacji stanowi podstawę do stwierdzenia, że prawodawca stosuje odpowiedzialność zbiorową w stosunku do byłych funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa, a w dodatku karze te osoby po raz drugi. Skoro pierwotne obniżenie świadczeń miało pozbawić te osoby „przywilejów”, to nie można obecnie pozbawić tego, co już odebrano. Ponadto, wskaźnik do jakiego proponuje się obniżyć policyjną emeryturę, tj. 0,5% nie jest spotykany na gruncie żadnej innej regulacji w zakresie świadczeń emerytalno-rentowych, zarówno w RP, jak i w UE.
4. Projektowana regulacja stanowi obejście drogi odpowiedzialności karnej – jest metodą ukarania osób, które nie podlegają odpowiedzialności karnej, gdyż nie dopuściły się popełnienia przestępstwa w latach 1944-1990 w związku ze służbą w organach bezpieczeństwa, a następnie zostały „pozytywnie zweryfikowane”, zaś ich jedynym przewinieniem jest fakt przynależności do służby, której zadania i cele są w obecnym ustroju demokratycznym surowo potępione.
5. Przepisy Projektu, według nie mającego uzasadnienia algorytmu, odbierają istotną część lub całość renty inwalidzkiej osobom niezdolnym do pracy, których egzystencja w konsekwencji może zostać zagrożona. Całkowicie

niezrozumiałym jest również obniżenie świadczeń renty rodzinnej wypłacanych uprawnionym po zmarłym funkcjonariuszu, emerycie lub renciście – dzieciom, niezdolnym do pracy lub niemającym możliwości zarobkowania wdowom, czy rodzicom ubezpieczonego. Takie działanie ustawodawcy zaprzecza zasadzie zaufania do państwa i prawa (art. 2 Konstytucji).

6. Regulacje Projektu rażąco naruszają zasadę ochrony praw nabytych (art. 2 Konstytucji). Nie zostały spełnione żadne z warunków dopuszczalności ograniczenia tych praw.
7. Projektodawca dopuszcza sytuację, w której uprawniony zostanie pozbawiony świadczenia rentowego w całości albo w istotnej części oraz do czasu zweryfikowania legalności decyzji nie będzie otrzymywał świadczenia lub jego wysokość będzie na tyle niska, że uniemożliwi mu egzystencję.
8. Regulacja Projektu wprowadza zasadę odpowiedzialności rodziny funkcjonariusza za jego postawę zawodową lub moralną. W żadnym zakresie nie przyczyni się to do przywrócenia sprawiedliwości, wprost przeciwnie, rozszerzając zakres odpowiedzialności za czyny na krąg rodziny osób, których postawę projektodawca potępia, jest niesprawiedliwe, gdyż dotyczy osób zupełnie niewinnych i niemogących ponieść odpowiedzialności za działania swoich krewnych. Rozwiązania zawarte w Projekcie są tak daleko idące, że mogą nawet pozbawić uprawnionego do otrzymania renty rodzinnej.
9. Analizowany Projekt różnicuje w sposób nieuzasadniony sytuację prawną uprawnionych do policyjnych świadczeń emerytalno-rentowych. Regulacja ta jest niezgodna z zasadą równości wobec prawa zawartą w art. 32 ust. 1 Konstytucji.
10. Projektodawca narusza zasadę równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji) w zakresie, w jakim zastrzega, że w przypadku osób, które pełniły służbę wyłącznie w organach bezpieczeństwa, wysokość świadczeń nie może przekraczać ustalonej wysokości, nawet jeśli osoby te posiadają lata wysługi przed lub po okresie służby. Brak w tym zakresie jakiegokolwiek powiązania z napiętnowanym przez projektodawcę działaniem w postaci pełnienia służby w organach bezpieczeństwa, co stanowi o arbitralnym działaniu prawodawcy.

11. Nie istnieją żadne usprawiedliwione powody do różnicowania sytuacji emeryta policyjnego, który pełnił służbę wyłącznie w organach bezpieczeństwa państwa i emeryta, który pełnił służbę nie tylko w organach bezpieczeństwa państwa.
12. W zakresie dotyczącym policyjnych rent inwalidzkich i zależnych od ich wysokości rent rodzinnych, projektodawca nie wprowadził żadnych mechanizmów chroniących uprawnionych przed całkowitym pozbawieniem ich świadczenia, na skutek wprowadzenia systemu nielimitowanego obniżania wysokości świadczenia o 2% podstawy wymiaru za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa.
13. Przepisy Projektu naruszają istotę prawa do zabezpieczenia społecznego, wynikającego z art. 67 Konstytucji i pozbawiają osoby niepełnosprawne pomocy w zabezpieczeniu ich egzystencji, wbrew gwarancjom art. 69 Konstytucji. Projekt godzi również w dobro rodziny znajdującej się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej (art. 71 ust. 1 Konstytucji).


CHMAJ I WSPÓLNICY SP. K.
UL. FLORY 9 LOK. 4, 00-586 WARSZAWA
REGON: 140973843 NIP: 521-343-54-40
TEL./FAX +48 (22) 841 40 00
WWW.CHMAJ.PL



Prof. dr hab. Marek Chmaj

Niniejsza Opinia została sporządzona w oparciu o informacje przekazane przez Zleceniodawcę. W związku z tym należy zastrzec, że wnioski zawarte w niniejszej Opinii odnoszą się wyłącznie do informacji i dokumentów przedstawionych przez Zleceniodawcę oraz oparte są na najlepszej wiedzy, zarówno z zakresu problematyki prawa, jak i interpretacji tekstów. W przypadku ewentualnego ujawnienia się nowych, nie znanych dotychczas okoliczności, wszystkie lub niektóre wnioski mogą wymagać dodatkowej analizy.