

Biuro Analiz Sejmowych

OPINIA ZLECONA

prof. dr hab. Marek Chmaj

Kancelaria Radcowska Chmaj i Wspólnicy Sp. k.

Warszawa

Warszawa, 13 grudnia 2016 r.

przedmiocie:

**OCENY ZGODNOŚCI Z KONSTYTUCJĄ PRZEPISÓW RZĄDOWEGO PROJEKTU
USTAWY O ZMIANIE USTAWY O ZAOPATRZENIU EMERYTALNYM ŻOŁNIERZY
ZAWODOWYCH ORAZ ICH RODZIN (DRUK NR 1105)**

I. ŹRÓDŁA PRAWA

- 1)** Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej „**Konstytucja**”;
- 2)** Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1037), dalej „**ustawa o zaopatrzeniu EZZ**”;
- 3)** Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego,

Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. Nr 24, poz. 145 ze zm.), dalej „ustawa dezubekizacyjna z 2009 r”;

- 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.), dalej „UFUS”.

II. PRZEDMIOT OPINII

Przedmiotem niniejszej opinii jest ocena konstytucyjności rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (druk sejmowy nr 1105, dalej „Projekt”), na zlecenie Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu RP.

III. OCENA PRAWNA

Opiniowany Projekt ma na celu zniesienie przywilejów emerytalnych związanych z pełnieniem służby na rzecz „totalitarnego państwa” w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 sierpnia 1990 r. i w Wojskowej Radzie Ocalenia Narodowego (s. 1 uzasadnienia Projektu). Z uwagi na przedmiot i cel projektowanej regulacji przepisy Projektu należy poddać ocenie w zakresie zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego wynikającą z art. 2 Konstytucji. Zasadę demokratycznego państwa należy rozumieć, jako zbiorcze wyrażenie szeregu reguł i zasad, które wprowadzić nie zostały *expressis verbis* ujęte w tekście Konstytucji, ale w sposób immanentny wynikają z aksjologii oraz istoty państwa prawnego. W tym zakresie Projekt wymaga oceny pod względem zgodności z zasadą przyzwoitej legislacji, zasadą zaufania obywateli do państwa i bezpieczeństwa prawnego oraz zasadą ochrony praw nabytych. Projekt obejmuje świadczenia wypłacane na rzecz niezdolnych do pracy ze względu na wiek lub stan zdrowia żołnierzy oraz uprawnionych do renty rodzinnej członków ich rodzin. Z uwagi na powyższe, należy

dokonać oceny zawartych w Projekcie rozwiązań również z punktu widzenia gwarancji wynikających z art. 67 ust. 1, art. 69, art. 71 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nadto, z uwagi na fakt, że adresatami Projektu uczyniono pewną wyodrębnioną grupę uprawnionych do wojskowych świadczeń emerytalno-rentowych, Projekt wymaga oceny zgodności z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji).

1. ZASADA PRYZWOITEJ LEGISLACJI (ART. 2 KONSTYTUCJI)

Zasada przyzwoitej legislacji ma na celu wskazanie reguł, którymi winien kierować się ustawodawca w procesie legislacyjnym, tak by tworzone prawo było racjonalne i stanowiło pełną ochronę jego adresatów. Zasada przyzwoitej legislacji jest jednym z fundamentów demokratycznego państwa prawnego. Z zasady przyzwoitej legislacji wywodzi się, m.in. zasada dostatecznej określoności. Zasada ta nakazuje ustawodawcy tak formułować przepisy prawa, aby ich interpretacja w procesie stosowania prawa nie nasuwała wątpliwości, zaś normy wystawione w tych przepisach były jednoznaczne, należycie spełniały funkcje i prowadziły do osiągnięcia zamierzonych celów. Stanowione przez ustawodawcę przepisy nie powinny powodować rozbieżności w procesie stosowania prawa. Z zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny powinien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Dopiero wówczas, gdy spełnione są ww. warunki podstawowe, treść przepisu może być oceniana w aspekcie pozostałych kryteriów (wyrok TK z 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00, OTK rok 2001, Nr 3, poz. 51).

W Projekcie wprowadzono przepisy mające na celu obniżenie emerytury osobom, które pełniły służbę w organach bezpieczeństwa Polski Ludowej w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 sierpnia 1990 r. Zakres przedmiotowy przepisów obejmuje „służbę na rzecz totalitarnego państwa” (art. 13 ust. 1a i art. 13b ust. 1 Projektu). Powyższe określenie jest błędne. Ustroju Rzeczypospolitej Polskiej panującego w latach 1944 – 1990 nie można nazwać totalitarnym. Totalitaryzmem określa się system polityczny, oparty na obowiązującej wszystkich ideologii i na nieograniczonej władzy jednej partii, kontrolującej wszystkie dziedziny życia. Niedopuszczalnym jest, aby w państwie totalitarnym funkcjonowała opozycja (S. Grodziski, *Porównawcza historia ustrojów państwowych*, Kraków 1998, s. 330.) W Polsce w okresie objętym

analizowaną regulacją działały organizacje opozycyjne takie jak np. Komitet Obrony Robotników i Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność”. Z tego względu posłużenie się w Projekcie określeniem ustroju Polski Ludowej, jako ustroju „totalitarnego” jest błędne. Biorąc pod uwagę, że Projekt obniża świadczenia należne żołnierzom emerytowanym, wojskowym rencistom i ich rodzinom uprawnionym do renty rodzinnej, należy wskazać, że użycie przez projektodawcę określenia „totalitarny” ma na celu wzbudzenie negatywnych odczuć w stosunku do tych osób. Poprzez użycie określenia „totalitarne państwo” projektodawca chce usprawiedliwić konieczność zmiany przepisów prawa w analizowanym zakresie. Taki zabieg legislacyjny jest niedopuszczalny w świetle zasady przyzwoitej legislacji. Zgodnie z tą zasadą, projektodawcy zobowiązani są nie tylko do tworzenia przepisów prawa w oparciu o zasady językowe i logiczne, ale również z uwzględnieniem faktów historycznych.

Każdy Projekt zmiany aktu prawnego powinien zawierać szczegółowe uzasadnienie celu regulacji. Uzasadnienie jest immanentnym elementem procedury legislacyjnej. W uzasadnieniu do analizowanego Projektu wskazano jedynie, że nowelizacja jest konieczna, ponieważ wprowadzone ustawą dezubekizacyjną z 2009 r. rozwiązania dotyczące przeliczenia emerytur wojskowych tylko wobec członków Wojskowej Rady Ocalenia Narodowego (dalej „WRON”) nie przyniosły oczekiwanego celu (s. 1 uzasadnienia Projektu). Należy jednoznacznie stwierdzić, że wskazane uzasadnienie jest lakoniczne. Projektodawcy nie wyjaśnili, w sposób wyczerpujący powodu wprowadzenia zmian legislacyjnych, ani nie wskazali na konkretne wady poprzedniej regulacji. Ponadto, nie wyjaśniono zasadności zaproponowanego poziomu do jakiego obniża się stawki, zmniejszając emeryturę i rentę inwalidzką żołnierzy – byłych funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa i członków WRON.

Nadto, należy zauważyć, iż po wejściu w życie przepisów Projektu, postępowania ustalające zostaną wszczęte przez wojskowe organy emerytalne masowo, co nie daje rękojmi rzetelnego zbadania indywidualnych uprawnień adresatów norm. Nowa regulacja z uwagi na treść analizowanych przepisów sankcjonuje wszystkich uprawnionych, bez względu na okres służby na rzecz „totalitarnego państwa”, późniejsze zasługi, ani rzeczywiste działanie przeciwko niepodległości Państwa Polskiego. Przepisy Projektu wprowadzają zbiorową odpowiedzialność uprawnionych

do świadczeń emerytalno-rentowych. Projektodawca proponuje obniżenie świadczeń wszystkim adresatom Projektu, bez wyjątku. Strona, w oparciu o nowe regulacje, będzie miała ograniczony wpływ na przebieg postępowania dowodowego oraz ocenę zgromadzonych w sprawie dokumentów, a w konsekwencji na wydaną decyzję.

Z powyższych względów Projekt jest sprzeczny z zasadą przyzwoitej legislacji.

2. ZASADA ZAUFANIA OBYWATELI DO PAŃSTWA I ZASADA BEZPIECZEŃSTWA PRAWNEGO (ART. 2 KONSTYTUCJI)

Zasada zaufania obywateli do państwa, a tym samym i prawa przez niestanowionego oraz zasada bezpieczeństwa prawnego obywateli ma szczególne znaczenie w sferach, w których przejawia się władztwo państwa. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „ochronie konstytucyjnej podlegać musi zaufanie obywateli nie tylko do litery prawa, ale przede wszystkim do sposobu jego interpretacji przyjmowanej przez organy państwa” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 listopada 1997 roku, sygn. U 11/97, OTK 1997, Nr 5-6, poz. 67).

Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny „ustawodawca chcąc pozostawać w zgodzie z klauzulą demokratycznego państwa prawnego musi uwzględniać przy kolejnych modyfikacjach stanu prawnego jego konsekwencje faktyczne i prawne, jakie zrodził on do chwili wejścia w życie nowych uregulowań. W związku z tym, że demokratyczne państwo prawne oznacza państwo, w którym chroni się zaufanie obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, ustawodawca dokonując kolejnych zmian stanu prawnego nie może stracić z pola widzenia interesów podmiotów, jakie ukształtowały się przed dokonaniem zmiany stanu prawnego”. (wyrok TK z 13 kwietnia 1999 r., K 36/98, OTK 1999, Nr 3, poz. 40).

W innym wyroku z kolei Trybunał wskazał, iż zasadę bezpieczeństwa prawnego stanowiącą z perspektywy podmiotów prawa istotny element państwa prawnego, cechuje przewidywalność rozwiązań legislacyjnych, poszanowanie przez ustawodawcę istniejących, zwłaszcza umownych, stosunków prawnych oraz ich stabilność. Dokonywanie zaś w procesie stanowienia prawa gwałtownych zwrotów, przekreślających wcześniejszy kierunek zmian legislacyjnych i nieusprawiedliwionych żadnymi okolicznościami obiektywnymi, musi się zdaniem Trybunału spotkać z oceną

krytyczną, dokonaną na płaszczyźnie art. 2 konstytucji (wyrok TK z 12 kwietnia 2008 r., K 8/98, OTK 2000 nr 3, poz. 87; por. B. Banaszak, *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 174).

Projektodawca proponuje wprowadzenie zmian ustawy o zaopatrzeniu EZZ, które w ocenie Opiniującego naruszają zasadę zaufania obywateli do państwa i zasadę bezpieczeństwa prawnego. Adresaci nowych norm, tj. emerytowani żołnierze, inwalidzi, członkowie WRON lub ich rodziny, po wejściu w życie przepisów Projektu stracą prawo do świadczeń, które otrzymywali nawet przez kilkadziesiąt lat. Projektodawca, bez wskazania jakiegokolwiek racjonalnego argumentu i jego uzasadniania chce pozbawić wszystkich uprawnionych należnych im świadczeń. Projektodawca pragnie obniżyć wojskowe świadczenia emerytalno-rentowe wszystkim uprawnionym, bez względu na indywidualne przesłanki uzasadniające takie działanie. Powyższe, odbiera poczucie bezpieczeństwa prawnego adresatów projektowanych norm.

Projektodawca, uzasadnił cel regulacji posługując się błędnym pojęciem, sprzecznym z faktami historycznymi, tj. „służby na rzecz totalitarnego państwa”, który to ustrój we wskazanym w Projekcie okresie w Polsce nie istniał. Projektodawca nie wskazał jednoznacznych kryteriów oceny w zakresie uzasadnienia podstaw do obniżenia wojskowych świadczeń emerytalno-rentowych bez wyjątku wszystkim uprawnionym ze względu na służbę w organach bezpieczeństwa państwa w okresie 1944-1990.

Przepisy Projektu nadają wojskowym organom emerytalnym kompetencje do arbitralnego działania w zakresie obniżenia emerytur i rent inwalidzkich żołnierzom lub członkom WRON, bez względu na indywidualną ocenę postawy żołnierza, nawet gdy żołnierz ten zasłużył się Polsce służąc jej po 1990 r. Nadto, sankcje przewidziane Projektem dotyczą osób, których nie sposób winić za miejsce pracy żołnierza, tj. członków ich rodzin, niezdolnych do pracy, którzy powinni pozostawać pod szczególną opieką państwa. Z tego względu Projekt nie spełnia warunków gwarantujących dochowanie zasady zaufania obywateli do państwa oraz bezpieczeństwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

3. ZASADA OCHRONY PRAW NABYTYCH (ART. 2 KONSTYTUCJI)

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 czerwca 1999 r. „ochrona praw nabytych jest jednym z elementów składowych zasady zaufania obywatela do państwa i do stanowionego przezeń prawa, wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawnego. Zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. Zasada ochrony praw nabytych zapewnia ochronę praw podmiotowych – zarówno publicznych jak i prywatnych.” (wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., K 5/99, OTK 1999, Nr 5, poz. 100).

Projektowana regulacja ingeruje w prawa emerytowanych żołnierzy, członków WRON i ich rodzin w zakresie świadczeń emerytalnych i rentowych. Projekt zmienia sytuację ekonomiczną adresatów projektowanej regulacji, którzy swoje prawa w tym zakresie nabyli nawet kilkadziesiąt lat temu.

Projekt zakłada dalsze obniżenie wojskowych emerytur osobom, które były członkami WRON. Za każdy rok służby w Wojsku Polskim po dniu 11 grudnia 1981 r. ich emerytura powinna być przeliczana wskaźnikiem po 0,5% podstawy wymiaru emerytury, a nie jak dotychczas 0,7% (art. 15b ustawy o zaopatrzeniu EZZ). Ponadto, Projekt obniża świadczenia emerytalne wszystkich żołnierzy, którzy choćby przez jeden dzień służyli na rzecz „totalitarnego państwa” w rozumieniu art. 13 ust. 1a ustawy o zaopatrzeniu EZZ po nowelizacji.

W przypadku posiadania przez te osoby prawa do renty inwalidzkiej projektodawca proponuje obniżyć procentowy wymiar renty inwalidzkiej. W tym celu proponuje się zmniejszenie o 2% podstawy wymiaru renty za każdy rok służby. Zgodnie z obowiązującymi przepisami renta inwalidzka wynosi odpowiednio dla: I grupy – 80% podstawy wymiaru, 2) II grupy – 70% podstawy wymiaru, 3) III grupy – 40% podstawy wymiaru (art. 22 ustawy o zaopatrzeniu EZZ).

W przypadku członka rodziny, który nabył prawo do renty rodzinnej po ww. osobie, renta rodzinna byłaby obniżona w następstwie przeliczenia wysokości świadczenia, jakie przysługiwało lub przysługiwałoby zmarłemu żołnierzowi, emerytowi lub

renciście, zgodnie z zaproponowanymi powyżej rozwiązaniami dotyczącymi emerytur i rent inwalidzkich.

Z powyższego wynika, że emerytowani żołnierze, członkowie WRON lub ich rodziny, po dniu wejścia w życie przepisów Projektu otrzymają radykalnie niższe świadczenia. Projektowane przepisy rażąco pogarszają więc sytuację materialną adresatów nowych norm.

W ocenie Opiniującego, projektodawca zamierza wprowadzić ww. regulacje pochopnie, nie tylko bez dogłębnego, szczegółowego rozważenia ich celowości, ale również ich skutków. Projektodawca nie zważa na to, w jaki sposób zainteresowani poradzą sobie w nowej sytuacji finansowej. Wejście w życie nowych przepisów będzie szczególnie uciążliwe, bowiem adresatami Projektu są osoby niezdolne do pracy, pozostające w szczególnej sytuacji życiowej, które zapewniają podstawowe potrzeby życiowe co do zasady wyłącznie ze środków otrzymywanych świadczeń emerytalno-rentowych.

W świetle powyższego, podnieść należy, iż Projekt narusza zasadę ochrony praw nabytych. Zaproponowane nowe stawki świadczeń są absolutnie przypadkowe i nie są związane z żadnym wydarzeniem o charakterze ekonomicznym lub prawnym, które warunkowałoby cel regulacji. W uzasadnieniu Projektu nie wskazano ze względu na jakie konstytucyjnie chronione prawa, należy pozbawić adresatów Projektu prawa do części świadczeń. Projektodawca pragnie obniżyć adresatom Projektu wysokość otrzymywanych przez nich świadczeń ad hoc, bez wskazania szczególnych okoliczności warunkujących zmianę w tym zakresie. Określono jedynie, że poprzednia regulacja okazała się nieskuteczna oraz, że przywileje emerytalne związane z pracą w bardzo szeroko pojmowanym aparacie bezpieczeństwa PRL nie zasługują na ochronę prawną ze względu na powszechne poczucie naruszenia w tym zakresie zasady sprawiedliwości społecznej (art. 1 uzasadnienia Projektu). Tym samym, projektodawca odniósł przesłanki wprowadzanych sankcji równo do wszystkich żołnierzy pełniących służbę na rzecz „totalitarnego państwa” bez względu na indywidualną postawę każdego z nich. W ww. wyroku Trybunał sprecyzował, iż zasada ochrony praw nabytych może doznać ograniczeń wyłącznie w wyjątkowych przypadkach. Precyzując pojęcie "szczególnych okoliczności", uzasadniających odejście od ochrony praw nabytych Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że chodzi tutaj

o sytuacji nadzwyczaj wyjątkowej, gdy ze względów obiektywnych zachodzi potrzeba dania pierwszeństwa określonej wartości chronionej w przepisach Konstytucji. Projektowana regulacja bezwzględnie obniżając poziom świadczeń wszystkim jej adresatom nie spełnia podstawowych wymogów dopuszczalności ograniczenia praw nabytych wynikających z art. 2 Konstytucji.

4. RÓWNOŚĆ WOBEC PRAWA (ART. 32 UST. 1 KONSTYTUCJI)

Rozwiązania zawarte w Projekcie różnicują w prawach emerytalno-rentowych uprawnionych – niezdolnych do służby żołnierzy oraz członków ich rodzin. Grupę nierówno potraktowanych obejmują uprawnieni do świadczeń w związku ze służbą w organach bezpieczeństwa państwa PRL oraz członkostwem we WRON. Już jeden dzień służby w tych formacjach wystarczy, by nawet zasłużony dla Polski żołnierz, posiadający najwyższe orderzy za ofiarną i bohaterską służbę, został pozbawiony istotnej części świadczenia emerytalno-rentowego, bez względu na jego realną postawę, którą przejawiał w okresie do 1990 oraz po 1990 r. Kontekst regulacji stanowi podstawę do stwierdzenia, że prawodawca stosuje pozasądową, niedopuszczalną odpowiedzialność zbiorową w stosunku do byłych funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa i ich rodzin.

W świetle rozwiązań Projektu, emerytura byłego członka WRON zostanie zmniejszona z 0,7% do 0,5% podstawy jej wymiaru. Emerytura żołnierza, który pełnił służbę w organach bezpieczeństwa PRL wymienionych w nowym art. 13b ustawy o zaopatrzeniu EZZ, zostanie zmniejszona z 40% podstawy jej wymiaru za 15 lat służby wojskowej oraz 2,6% podstawy jej wymiaru za każdy dalszy rok tej służby lub okresy składowe (w tym 1,3% za okresy składowe ponad trzyletni okres składkowy poprzedzający służbę) i 0,7% za rok okresu nieskładkowego – do 0,5% podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz „totalitarnego państwa” i 2,6% podstawy wymiaru za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą. Ponadto, renta inwalidzka żołnierzy, którzy pełnili służbę w organach bezpieczeństwa PRL zostanie zmniejszona o 2% podstawy wymiaru za każdy rok służby w potępionych formacjach. Sankcje tego rodzaju dotkną nie tylko tego żołnierza, ale również uprawnionych do renty rodzinnej po nim – członków jego rodziny.

Należy podkreślić, iż Konstytucja gwarantuje równość wobec prawa podmiotów „równych”. Tym samym, wszyscy żołnierze emeryci powinni być traktowani równo w ramach grupy osób, które pobierają emeryturę wojskową, wszyscy wojskowi renciści powinni być traktowani równo w ramach grupy osób, które pobierają wojskową rentę inwalidzką, zaś wszyscy uprawnieni do wojskowej renty rodzinnej powinni być traktowani równo w ramach tej grupy osób. Bez względu na powyższe, regulacje Projektu nie traktują równo ww. uprawnionych, odbierając prawa uprawnionemu, jeżeli żołnierz przez jakikolwiek okres czasu służył na rzecz „totalitarnego państwa”. Wyróżnienie tych osób z grupy uprawnionych do wojskowych świadczeń emerytalno-rentowych i obniżenie wysokości pobieranych świadczeń bezwzględnie wszystkim tym osobom, nie ma uzasadnienia w szczególnej sytuacji, która pozwala na takie różnicowanie podmiotów prawa. Projekt represjonuje wszystkie osoby, którym można przypisać jakikolwiek, nawet pośredni związek ze służbami bezpieczeństwa PRL – związek pokrewieństwa z żołnierzem przynależącym do tych służb. Niewątpliwie jednak, nie każda służba żołnierza w ramach ww. formacji powinna być w równym stopniu sankcjonowana. Projekt dotyczy również zasłużonych dla Polski żołnierzy i ich rodziny. Zrównuje ich w prawach z żołnierzami wykazującymi niemoralną postawę, służącymi przez całą swoją służbę wartościom ustroju komunistycznego.

Projektodawca obniża poziom świadczeń przysługujących uprawnionym nawet bez związku z sankcjonowaną służbą. Na niedopuszczalność takiego zróżnicowania zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku dotyczącym ustawy dezubekizacyjnej z 2009 r. (wyr. TK z 24 lutego 2010 r., sygn. 6/09, OTK-A 2010/2/15). 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). Powyższe powinno dotyczyć również okresu po rozwiązaniu ww. Rady. Podobnie nie znajduje żadnego uzasadnienia zróżnicowanie praw emerytalno-rentowych wojskowych i ich rodzin za okres pełnienia służby poza potępionymi formacjami i organami.

Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie podkreślał w swoim orzecznictwie, 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). W świetle powyższego należy uznać, iż obniżenie wszystkim uprawnionym, których dotyczy Projekt, świadczeń emerytalno-rentowych nie ma charakteru racjonalnie uzasadnionego, lecz stanowi arbitralne, nieprzemyślane działanie prawodawcy, który nie wyważył konsekwencji podjętej inicjatywy ustawodawczej.

Podobnie jak na gruncie ustawy dezubekizacyjnej z 2009 r., projektowane 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. (zob. wyr. TK z 24 lutego 2010 r., sygn. 6/09, OTK-A 2010/2/15). Brak jakiegokolwiek uzasadnienia i celowości obniżenia emerytur zweryfikowanym i ponownie zatrudnionym funkcjonariuszom oraz żołnierzom służącym w RP po 1990 r. przesądza o rażącym naruszeniu zasady proporcjonalności. Na gruncie analizowanego Projektu, ramy dopuszczalnej ingerencji prawodawcy zostały przekroczone. Projektodawca pragnie wszystkim adresatom Projektu obniżyć świadczenia emerytalno-rentowe do poziomu

najniższego spośród wszystkich tego typu świadczeń, bez realnego odniesienia do indywidualnych przesłanek obniżenia uprawnionemu należnych mu świadczeń. Tym samym należy uznać, iż Projekt różnicuje sytuację prawną uprawnionych do wojskowych świadczeń emerytalno-rentowych w sposób całkowicie nieuzasadniony. Z tych względów, zdecydowanie Projekt narusza art. 32 ust. 1 Konstytucji.

5. PRAWO DO ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO (ART. 67 UST. 1, ART. 69, ART. 71 UST. 1 ORAZ ART. 31 UST. 3 KONSTYTUCJI)

Nie powinno również ulegać wątpliwości, iż Projekt narusza prawo do zabezpieczenia społecznego, obowiązek pomocy osobom niepełnosprawnym oraz osobom pozostającym w trudnej sytuacji materialnej i społecznej. Zgodnie z art. 67 ust. 1 Konstytucji, obywatel ma prawo do określonego w ustawie zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Prawo do zabezpieczenia społecznego obejmuje całokształt świadczeń, jakie są przyznawane ze środków publicznych obywatelowi w potrzebie. Prawo to zostało w Konstytucji sformułowane jako prawo podmiotowe o w pełni egzekwowalnym charakterze (L. Garlicki, *Komentarz do art. 67 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 3). System zabezpieczenia społecznego musi mieć charakter powszechny, lecz odnosi się to wyłącznie do obywateli. Ustawa ma za zadanie określić zakres i formy tego zabezpieczenia.

Szczególną pieczę ustrojodawca roztoczył również nad niepełnosprawnymi. Państwo ma obowiązek pomagać osobom niepełnosprawnym (art. 69 Konstytucji). Władze publiczne powinny udzielać im, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczaniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej. Niemniej przyjmuje się, iż art. 69 Konstytucji formułuje jedynie zasadę polityki państwa, a nie przybiera formy prawa podmiotowego. Treścią obowiązków wynikających z tej normy programowej jest pomoc osobom niepełnosprawnym, tak aby mogły one prowadzić życie w społeczeństwie (zob. L. Garlicki, *Komentarz do art. 69 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 1). Tym samym, państwo ma za zadanie zapewnić tym osobom zabezpieczenie egzystencji, przysposobienie do pracy oraz komunikację społeczną.

Szczególną opieką ustrojodawca nakazał objąć także rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne (art. 71 ust. 1 Konstytucji). Zadaniem władz publicznych jest szczególna pomoc członkom tych rodzin.

Przyjmuje się, że w odniesieniu do wszystkich ww. zadań państwa, ustawa zasadnicza przyznaje ustawodawcy swobodę regulacyjną kształtowania instrumentów zabezpieczenia oraz rodzaju i wysokości świadczeń służących zaspokojeniu potrzeb objętych szczególną uwagą jednostek (zob. wyr. TK z 29 maja 2012 r., sygn. SK 17/09, OTK-A 2012/5/53). Swoboda ta nie powinna naruszać istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, nadto ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw mogą być ustanawiane 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 (art. 31 ust. 3 Konstytucji). „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). Nadto, należy uznać, iż w prawie do zabezpieczenia społecznego mieści się prawo do zachowania realnej wartości przyznanych rent i emerytur (wyr. TK z 19 grudnia 2012 r., sygn. akt K 9/12, OTK-A 2012/11/136). „Podstawowym celem konstytucyjnym prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego jest zagwarantowanie godnego poziomu życia w warunkach obniżonej zdolności do zarobkowania, wynikającej z podeszłego wieku. Emerytura jest w założeniu świadczeniem, które zastępuje, a nie uzupełnia wynagrodzenie ze stosunku pracy.” (wyr. TK z 24 lutego 2010 r., sygn. 6/09, OTK-A 2010/2/15; por. wyrok z 7 lutego 2006 r., sygn. SK 45/04, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 15, pkt 3). Oznacza to, iż każda obniżka wysokości rent i emerytur, jest wątpliwa z punktu widzenia konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, nawet jeśli nie zagraża zapewnieniu minimum życiowego.

Według przepisów zawartych w Projekcie, emerytura żołnierza, który był członkiem WRON albo który pełnił służbę na rzecz „totalitarnego państwa” ulega istotnemu

obniżeniu do 0,5% podstawy wymiaru – za każdy rok służby. Przy czym podkreślenia wymaga, iż wprowadzenie projektowanych regulacji będzie skutkować obniżeniem emerytury nie tylko w związku ze służbą w tych formacjach.

W ocenie Opiniującego, Projekt jest niezgodny ze wskazanymi wzorcami kontroli konstytucyjności, gdyż po raz drugi obniża prawo do emerytury, podczas gdy już raz ustawodawca dokonał rozliczenia z przeszłością rządów komunistycznych. Przywileje te zostały przecież już raz odebrane członkom WRON. Nadto, ustawa karze żołnierzy, którzy służyli na rzecz wolnej Polski po 1990 r., choćby tylko jeden dzień służyli w potępionych formacjach. Obniżenie wysokości świadczeń dotyczy również okresu służby poza organami bezpieczeństwa państwa Polski Ludowej. W świetle powyższego, nie można uznać, iż projektodawca dochował zasady proporcjonalności wprowadzanych ograniczeń. Projektodawca nie powołał się przy tym na żadną wartość wskazaną w art. 31 ust. 3 Konstytucji, której ochrona byłaby konieczna z pominięciem konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego i zabezpieczenia egzystencji. Ustawodawca nie zachował racjonalnej proporcji między zastosowanymi środkami a celem – zniesieniem przywilejów emerytalno-rentowych związanych z pełnieniem służby w ww. formacjach. Nie powinno pozostawiać cienia wątpliwości, iż rozwiązania zawarte w Projekcie wprowadzają niedopuszczalną, pozasądową, zbiorową odpowiedzialność karną wobec osób związanych w jakikolwiek sposób ze służbami w organach bezpieczeństwa państwa Polski Ludowej. Projektodawca pragnie ukarać nawet osoby, które nie wykonywały tej służby, lecz należą do rodziny żołnierza, który przepracował w danej służbie nawet tylko jeden dzień. Projektodawca, bez wyjątków uznał, że potępić należy każdy związek ze służbami bezpieczeństwa, bez względu na realną, indywidualną postawę uprawnionego do świadczeń emerytalno-rentowych.

Wszystkim żołnierzom, których dotyczy Projekt obniża się emerytura, których wysokość nie będzie mogła przekraczać kwoty miesięcznej przeciętnej emerytury wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Należy podkreślić, iż służbę wojskową charakteryzuje specyfika zadań wymagających szczególnej odpowiedzialności oraz szczególnej sprawności psychofizycznej, w stosunku do wymagań odnoszonych do osób objętych systemem powszechnym. Utworzenie systemu zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy związane jest z zapewnieniem im

odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa emerytalnego ze względu na ich obowiązki publiczne, ograniczenia konstytucyjnych praw podmiotowych, a także zwiększone ryzyko utraty zdrowia będącego konsekwencją pełnionej służby (zob. wyr. TK z 3 marca 2015 r., sygn. K 39/13, OTK-A 2015/3/27). Projekt zrównuje w prawach emerytalnych żołnierzy i osoby objęte systemem powszechnym, pomijając specyfikę służby z uwagi, na którą państwo powinno gwarantować żołnierzom odpowiednie prawa emerytalno-rentowe. Nieproporcjonalnie obniżone świadczenia otrzymają również uprawnieni do rent rodzinnych po żołnierzu, nawet jeśli żołnierz ten służył lub zginął dla wolnej Polski po 1990 r.

Należy również podkreślić, iż w zakresie dotyczącym uprawnionych do renty i renty rodzinnej, Projekt nie określa takiego sposobu ustalania wysokości świadczeń, który gwarantowałby tym osobom otrzymanie świadczeń w wysokości umożliwiającej zaspokojenie podstawowych potrzeb. Projekt dotyczy przede wszystkim świadczeń, do których prawa zostały już nabyte. Odebranie istotnej części świadczenia może zatem oznaczać, iż egzystencja świadczeniobiorców zostanie zagrożona. Rentę inwalidzką zmniejsza się bowiem o 2% podstawy wymiaru za każdy rok służby we wskazanych formacjach. Biorąc pod uwagę, iż renta inwalidzka wynosi od 80% do 40% podstawy wymiaru – projektowana obniżka nie gwarantuje, że uprawnionym pozostanie do wypłaty jakakolwiek wysokość renty dotychczas wypłacanej. Jakkolwiek, art. 18 ustawy o zaopatrzeniu EZZ zapewnia w tej sytuacji wypłatę najniższej renty, to jednak należy mieć na uwadze, iż pozbawienie świadczeniobiorców istotnej części świadczenia, które dotąd pobierali, a tym samym pozbawienie ich możliwości zaspokojenia potrzeb, które dotąd zaspokajane były ze źródła, jakim są przedmiotowe świadczenia – może zagrozić ich egzystencji. Osoby te najczęściej nie mają innych źródeł dochodów, zaś z uwagi na ich sytuację życiową, nie można od nich wymagać, by poszukiwały innych źródeł utrzymania. Tym samym, należy uznać, iż na gruncie rozwiązań odnoszących się do inwalidów i rencistów rodzinnych, projektodawca nie realizuje obowiązków wynikających z art. 69 i art. 71 ust. 1 Konstytucji.

Konkludując, Projekt obejmuje swym zakresem także osoby niezdolne do pracy, niepełnosprawne, którym państwo zobowiązało się w Konstytucji gwarantować środki potrzebne do egzystencji. Rozwiązania zawarte w Projekcie godzą w istotę prawa do

zabezpieczenia społecznego oraz do zabezpieczenia egzystencji najbardziej potrzebującym, radykalnie i nieproporcjonalnie obniżając wypłacane im świadczenia emerytalno-rentowe, bez względu na realne przesłanki odnoszące się do rozliczenia się z sankcjonowaną przeszłością. Drastyczne rozwiązania zawarte w Projekcie doprowadzą do pozbawienia uprawnionych istotnej części świadczenia, nawet jeśli swoją służbą zasłużyli się dla Polski po 1990 r., zaś służba uznana za służbę na rzecz „totalitarnego państwa” nie wiązała się z dokonaniem jakichkolwiek przestępstw, czy też czynów potępionych moralnie i obyczajowo. W istocie, projektowana regulacja jest metodą ukarania żołnierzy i ich rodzin, które nie podlegają odpowiedzialności karnej, gdyż nie dopuściły się popełnienia przestępstwa w latach 1944-1990 w związku ze służbą w organach bezpieczeństwa. W świetle powyższego, Projekt narusza art. 67 ust. 1, art. 69, art. 71 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji.

KONKLUZJE

- 1. Rozwiązania zawarte w Projekcie wprowadzają niedopuszczalną, pozasądową, zbiorową odpowiedzialność karną wobec żołnierzy związanych w jakikolwiek sposób ze służbą w bardzo szeroko pojmowanych organach bezpieczeństwa państwa Polski Ludowej i ich rodzin. Projektodawca pragnie ukarać nawet osoby, które nie wykonywały danej służby, lecz należą do rodziny żołnierza pełniącego służbę w tych formacjach;**
- 2. Przepisy Projektu godzą w prawa do zabezpieczenia społecznego oraz zabezpieczenia egzystencji (art. 67 ust. 1, art. 69, art. 71 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji) najbardziej potrzebujących jednostek, radykalnie i nieproporcjonalnie obniżając wypłacane im świadczenia emerytalno-rentowe, bez względu na realne przesłanki odnoszące się do rozliczenia się z sankcjonowaną przeszłością. Powyższe narusza również konstytucyjną zasadę zaufania obywateli do państwa, bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony praw nabytych (art. 2 Konstytucji);**
- 3. Brak jest uzasadnienia dla bezwzględnego obniżenia świadczeń emerytalno-rentowych wszystkim byłym funkcjonariuszom służb bezpieczeństwa oraz żołnierzom służącym w RP po 1990 r. a także**

członkom ich rodzin uprawnionym do renty rodzinnej. Drastyczne rozwiązania zawarte w Projekcie doprowadzą do pozbawienia uprawnionych istotnej części świadczenia, nawet jeśli swoją służbą zasłużyli się dla Polski po 1990 r., zaś służba uznana za służbę na rzecz „totalitarnego państwa” nie wiązała się z dokonaniem jakichkolwiek przestępstw, czy też czynów potępionych moralnie i etycznie;

4. Projekt różnicuje sytuację prawną uprawnionych do wojskowych świadczeń emerytalno-rentowych w związku ze służbą w organach bezpieczeństwa PRL oraz po rozwiązaniu WRON w sposób całkowicie nieuzasadniony, naruszając zasadę równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji);
5. Projekt ma na celu obniżenie wysokości świadczeń emerytalno-rentowych otrzymywanych przez żołnierzy poniżej poziomu świadczeń należnych osobom objętym emerytalnym systemem powszechnym, pomijając specyfikę służby wojskowej z uwagi, na którą państwo powinno gwarantować żołnierzom odpowiednie prawa emerytalno-rentowe;
6. Projekt ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin nie spełnia kryteriów zasady przyzwoitej legislacji, m.in. niezgodnie z faktami historycznymi określając ustrój panujący w Polsce w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 sierpnia 1990 r., jako „totalitarny”.