

Warszawa, dnia 7 stycznia 2009 r.



KANCELARIA SENATU  
BIURO LEGISLACYJNE

## **OPINIA O ZGODNOŚCI Z KONSTYTUCJĄ**

**niektórych postanowień ustawy z dnia 19 grudnia 2008 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  
(Druk senacki nr 411, 22 grudnia 2008 r.)**

### **I**

Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (w art. 15) oraz 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 (w art. 15) przewidują, iż emerytura dla żołnierza lub funkcjonariusza wynosi 40% podstawy jej wymiaru za 15 lat służby i wzrasta o 2,6% podstawy wymiaru za każdy dalszy rok służby. Ustawy te przewidują też szczególne okoliczności obniżania powyższego wskaźnika, jak i jego podwyższania związane generalnie z czasem tej służby.

Podstawę wymiaru emerytury stanowi uposażenie należne funkcjonariuszowi na ostatnio zajmowanym stanowisku, a w przypadku żołnierza – uposażenie należne żołnierzowi w ostatnim miesiącu pełnienia służby wojskowej.

Uchwalona przez Sejm w dniu 19 grudnia 2008 r. nowelizacja obu ustaw dokonuje obniżenia świadczeń emerytalnych członków Wojskowej Rady Ocalenia Narodowego (WRON) oraz funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa wymienionych w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz o treści tych dokumentów (Dz. U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425, ze zm.), tj. funkcjonariuszy zatrudnionych w następujących służbach i organach:

- 1) Resort Bezpieczeństwa Publicznego PKWN,
- 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 MO w okresie do dnia 14 grudnia 1954 r.,
- 5) instytucje centralne Służby Bezpieczeństwa MSW oraz podległe im jednostki terenowe w wojewódzkich, powiatowych i równorzędnych komendach MO 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 MSW oraz podległe mu komórki,
- 9) Informacja Wojskowa,
- 10) Wojskowa Służba Wewnętrzna,
- 11) Zarząd II Sztabu Generalnego Wojska Polskiego,
- 12) inne służby Sił Zbrojnych prowadzące działania operacyjno-rozpoznawcze lub dochodzeniowo-śledcze, w tym w rodzajach broni oraz w okręgach wojskowych.

W ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy proponuje się wprowadzenie przepisu ustalającego wysokość emerytur przysługujących członkom WRON na 0,7% podstawy wymiaru za każdy rok służby w Wojsku Polskim po dniu 8 maja 1945 r.

Podobnie, w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji i innych służb mundurowych proponuje się przepis, zgodnie z którym w przypadku osoby, która pełniła służbę w wymienionych organach bezpieczeństwa wysokość emerytury wynosić ma 0,7% podstawy wymiaru za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa w latach 1944–1990 oraz 2,6% podstawy wymiaru za każdy rok służby w innych służbach (np. w Policji, Urzędzie Ochrony Państwa, Służbie Ochrony Kolei) wymienionych w art. 13 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji.

Oznacza to, że wskazane kategorie osób zostaną nie tylko pozbawiane przysługującej co do zasady wszystkim żołnierzom zawodowym i funkcjonariuszom emerytury w wysokości 40% podstawy za 15 lat służby (czyli około 2,67% podstawy za każde z pierwszych 15 lat służby), lecz także pozbawione zostaną przysługującego także co do zasady każdemu emerytowi wojskowemu i mundurowemu dalszego składnika emerytury wynoszącego 2,6% podstawy wymiaru za każdy kolejny (powyżej 15 lat) rok służby.

## II

Z uzasadnienia do ustawy (Druk sejmowy nr 1140, 24 września 2008 r.) wynika, iż celem ustawy jest likwidacja przywilejów emerytalnych dla członków WRON i funkcjonariuszy niektórych organów bezpieczeństwa z okresu PRL.

Należy jednak zauważyć, że obowiązujące dotychczas postanowienia nie przewidują ani dla członków WRON, ani dla funkcjonariuszy inkryminowanych organów bezpieczeństwa żadnych przywilejów emerytalnych. Obie ustawy o emeryturach żołnierzy i funkcjonariuszy służb mundurowych przewidują oczywiście inne rozwiązania niż w przypadku powszechnego systemu emerytalnego, nie wyróżniają one jednak w jakikolwiek sposób członków WRON czy funkcjonariuszy wymienionych organów bezpieczeństwa. Zasady określania wysokości emerytur członków WRON i funkcjonariuszy wymienionych organów bezpieczeństwa są zatem identyczne jak w przypadku emerytur innych żołnierzy i funkcjonariuszy mundurowych, którzy mają odpowiedni staż służby.

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

Sama zaś kwestia odmiennych zasad obliczania wysokości emerytur policyjnych, wojskowych i innych służb mundurowych – tak dawniej jak i dzisiaj – nie jest przy tym podważana. Wynika to przede wszystkim z dużego ryzyka łączącego się z wykonywaniem pracy w tych służbach.

## III

3.1. Przede wszystkim należy stwierdzić – w związku z powyższym – że uchwalona przez Sejm ustawa nie odbiera członkom WRON i funkcjonariuszom niektórych organów bezpieczeństwa przywilejów lecz pozbawia te osoby prawa do emerytury w wysokości ustalonej zgodnie z ogólnymi zasadami dotyczącymi emerytur wojskowych i mundurowych.

Opinia niniejsza nie dotyczy więc zgodności z Konstytucją RP pozbawienia przywilejów emerytalnych członków WRON i funkcjonariuszy niektórych organów bezpieczeństwa; dotyczy ona zgodności z Konstytucją różnicowania wysokości emerytur wojskowo-mundurowych poprzez obniżenie emerytur niektórych kategorii żołnierzy i funkcjonariuszy.

Równość (wobec prawa), o której mowa w art. 32 ust. 1 Konstytucji oznacza, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, iż wszystkie podmioty prawa, charakteryzujące się daną cechą istotną (relevantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo, według jednakowej miary, bez zróżnicowań dyskryminujących jak i faworyzujących (U 7/87).

Cechą istotną przesądającą o podobieństwie, czy też identyczności podmiotów prawa do emerytury mundurowej jest fakt pełnienia przez te osoby służby mundurowej (wojskowej, policyjnej itd.). Jeśli więc mamy do czynienia z kategorią podmiotów podobnych pod względem jakiejś cechy, to nie można ich różnicować w zakresie związanym z tą podobną cechą.

Zasada równości oznacza, że nie można różnicować podmiotów z powodów irrelevantnych (nieistotnych). Można jednak traktować podmioty prawa różnie, jeśli różnią się jakąś cechą istotną (relevantną). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego argumenty uzasadniające odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą:

- 1) mieć charakter relevantny, czyli mieć związek z celem i treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści (zróżnicowanie musi więc być racjonalnie uzasadnione),
- 2) mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma to zróżnicowanie podmiotów służyć musi być proporcjonalne do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego traktowania podmiotów podobnych,
- 3) mieć związek z innymi wartościami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (K 10/04).

Należy więc ustalić czy:

- 1) zróżnicowanie podmiotów uprawnionych do emerytury wojskowo-mundurowej ma związek z treścią i celem przepisów określających emerytury żołnierzy i funkcjonariuszy,
- 2) czy zróżnicowanie emerytur mundurowych jest proporcjonalne do wagi interesów, któremu to zróżnicowanie służy,
- 3) czy zróżnicowanie to uzasadnione jest innymi wartościami konstytucyjnymi?

3.2. Istotą (celem) przepisów regulujących emerytury mundurowe jest zabezpieczenie emerytów wojskowych i mundurowych na czas po zakończeniu służby. Wysokość emerytury zależy przede wszystkim od stażu w służbie. Obowiązujące dotychczas przepisy przewidują wyjątek od tej reguły.

Mianowicie art. 10 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy przewiduje, iż prawo do zaopatrzenia emerytalnego na podstawie ustawy nie przysługuje żołnierzowi, który został skazany prawomocnym wyrokiem sądu na karę dodatkową pozbawienia praw publicznych lub na karę degradacji za przestępstwo, które zostało popełnione przed zwolnieniem ze służby.

Podobna regulacja zawarta jest w art. 10 i art. 13 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji i innych służb mundurowych.

Poza tym przepisy w zasadzie nie przewidują wpływu okoliczności niezwiązanych z czasem trwania służby na prawo do emerytury lub jej wysokość.

Powstaje więc pytanie czy inne okoliczności poza faktem popełnienia przestępstwa mogą mieć wpływ na prawo do emerytury mundurowej lub jej wysokość?

Uchwalona przez Sejm ustawa przewiduje obniżenie emerytury mundurowej członkom WRON oraz funkcjonariuszom niektórych organów bezpieczeństwa. Obniżenie to nie ma żadnego związku z czasem służby, ani też z faktem popełnienia przestępstwa. Z uzasadnienia do ustawy wynika, że ma ono związek z przeświadczeniem inicjatorów uchwalonej ustawy, iż zarówno WRON, jak i niektóre organy bezpieczeństwa były organami skierowanymi przeciwko dążeniom niepodległościowym Narodu Polskiego.

Czy więc zróżnicowania prawa do emerytury mundurowej lub jej wysokości, a konkretnie obniżenie emerytur członków WRON i funkcjonariuszy niektórych organów bezpieczeństwa państwa znajduje racjonalne uzasadnienie w tym, iż były to organy skierowane przeciw dążeniom niepodległościowym Narodu Polskiego? W okresie sprzed 1989–1990 roku wiele instytucji publicznych w mniejszym lub większym stopniu

wprzęgniętych było w mechanizm uniemożliwiający niezależny byt Narodu Polskiego. Takimi instytucjami były również organy inkryminowane w uzasadnieniu do ustawy.

Trudno jednak doszukać się związku między działalnością WRON i niektórych organów bezpieczeństwa a wysokością emerytury członków WRON i funkcjonariuszy niektórych organów bezpieczeństwa. Emerytury mundurowe mają jednakową wysokość, niezależnie od rodzajów organów, w których funkcjonariusz służył.

Ponadto należy też zwrócić uwagę, na zupełnie inny cel przepisów emerytalnych (zabezpieczenie na czas po zakończeniu służby), w stosunku do celu jaki ma zrealizować nowelizacja ustawy – zaspokojenie poczucia sprawiedliwości społecznej polegające na odebraniu „przywilejów emerytalnych” związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa PRL.

Po pierwsze, jak wyżej zaznaczono, praca w aparacie bezpieczeństwa PRL nie wiąże się z przywilejami emerytalnymi. O ich odbieraniu można by mówić tylko wtedy, gdyby takie rzeczywiście istniały.

Po drugie, wątpliwe może okazać się przywracanie sprawiedliwości społecznej poprzez obniżanie emerytur *en bloc* wszystkim funkcjonariuszom niechlubnych służb i organów niezależnie od ich roli i funkcji pełnionej w tych służbach.

Przypomnieć należy, że funkcjonariusze tych służb na zasadach ogólnych podlegają odpowiedzialności karnej za przestępstwa popełnione w okresie pełnienia służby. Przepisy przewidują, w przypadku skazania, pozbawianie emerytury mundurowej, i „powrót” do powszechnego systemu ubezpieczenia emerytalnego.

3.3. Na pytanie, czy zróżnicowanie emerytur mundurowych jest proporcjonalne do wagi interesów, któremu to zróżnicowanie służy – trudno jest odpowiedzieć z tego powodu, że – jak wynika z powyższych uwag – pojawiają się poważne wątpliwości co do związku przyczyn zróżnicowania podmiotów uprawnionych do emerytury wojskowo-mundurowej z treścią i celem przepisów określających emerytury żołnierzy i funkcjonariuszy.

Zróżnicowanie osób uprawnionych do emerytury mundurowej jest wyrazem negatywnej oceny działalności niektórych organów i służb bezpieczeństwa jako całości. Prawo do emerytury jest indywidualnym prawem każdej osoby, która zgodnie z obowiązującymi przepisami spełniła wymagania niezbędne do uzyskania prawa do emerytury w określonej wysokości (przypomnijmy – w wysokości niezależnej od służby w niechlubnych organach bezpieczeństwa, lecz zależnej tylko od czasu służby mundurowej).

Należy jednocześnie zwrócić uwagę, iż nowelizacja narusza pewne bezpieczeństwo ekonomiczne emerytów mundurowych poprzez obniżenie emerytury. Natomiast interes,

któremu ma służyć to symboliczne przywrócenie poczucia sprawiedliwości społecznej. Obniżenie emerytur nie jest związane z faktyczną rolą tych osób w organach bezpieczeństwa, stąd trudno uznać, iż zachowana została proporcjonalność między tym obniżeniem, a interesem, któremu ono służy.

3.4. Pozostaje też zdać pytanie: jakimi innymi wartościami konstytucyjnymi podyktowane jest zróżnicowanie podmiotów uprawnionych do emerytury mundurowej?

Musi to być taka inna zasada konstytucyjna, która rzeczywiście może mieć znaczenie w rozpatrywanej sprawie, a ponadto w konkretnych okolicznościach może (powinna) mieć pierwszeństwo przed zasadą równości.

Inicjatorzy, choć nie powołali się wprost na żaden przepis Konstytucji RP, wymieniają zasadę sprawiedliwości społecznej, jako wartość konstytucyjną uzasadniającą to zróżnicowanie.

Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że zasada ta nie ma jednorodnego charakteru. W jednym z orzeczeń wskazał, że z zasadą tą wiążą się m.in. równość praw, solidarność społeczna, minimum bezpieczeństwa socjalnego, zabezpieczenie podstawowych warunków egzystencji dla osób pozostających bez pracy nie z własnej woli (K 5/99).

Z treści uzasadnienia do ustawy nie wynika jednak, by zasadzie sprawiedliwości społecznej nadawano powyższe „ekonomiczno-społeczne” znaczenie. W zasadzie w uzasadnieniu do ustawy brak doprecyzowania o jaką konkretnie zasadę pochodną od zasady sprawiedliwości społecznej chodzi. Trudno też doszukać się argumentów uzasadniających pierwszeństwo niesprecyzowanej w tym przypadku zasady sprawiedliwości społecznej przed zasadą równości.

Z tego też względu brak innej wartości konstytucyjnej (czy też brak jej skonkretyzowania), uzasadniającej zróżnicowanie podmiotów może powodować naruszenie konstytucyjnej zasady równości w omawianym tu aspekcie.

Obniżenie emerytur mundurowych funkcjonariuszy niektórych służb i organów bezpieczeństwa działających w okresie PRL jest prawdopodobnie motywowane negatywną – i z tego powodu raczej słuszną – oceną celów do jakich władza wykorzystywała te służby. Istnieje jednak wątpliwość czy oceny takie można wyrażać poprzez modyfikację systemu emerytur mundurowych. Dolegliwość skierowana do wszystkich funkcjonariuszy określonych służb uwidacznia brak związku przyczynowego między oceną niechlubnych celów, do których służby te były wykorzystywane, a pewnego rodzaju „karą” ponoszoną przez wszystkich funkcjonariuszy tych służb. Jak już wskazano, wyrażeniu negatywnej oceny

postępowania, jak i penalnym i ekonomicznym konsekwencjom tej oceny służą zarówno przepisy karne, jak i artykuły 10 obu nowelizowanych ustaw.

3.5. Powyższe uwagi skłaniają do stwierdzenia, iż zróżnicowanie wysokości emerytur mundurowych: 1) z powodu braku związku między zróżnicowaniem emerytów mundurowych a zasadniczym celem ustaw emerytalnych, 2) z powodu braku proporcjonalności oraz 3) bez uzasadnienia wyrażonego potrzebą ochrony innej, ważniejszej wartości konstytucyjnej może być uznane za niezgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji stanowiącym, iż „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”.

#### IV

4.1. Z art. 2 Konstytucji RP, a konkretnie z zasady państwa prawnego, wywodzi się zasadę ochrony praw nabytych. Zasada ta zdaniem Trybunału Konstytucyjnego zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym. Dotyczy to zarówno praw publicznych jak i prywatnych.

W orzecznictwie Trybunału przeważa opinia, iż art. 2 może być wzorcem kontroli konstytucyjności tylko wtedy, gdy nastąpiło naruszenie jednej z zasad „pochodnych” czy też „przejawowych”. Za zasadę pochodną uważa się m.in. wspomnianą zasadę ochrony praw nabytych.

Ponadto wskazuje się, iż ochrona praw nabytych nie generuje samoistnego konstytucyjnego prawa podmiotowego (roszczeniowego), lecz ma zastosowanie jako przesłanka oceny naruszeń konstytucyjnych praw podmiotowych i konstytucyjnie gwarantowanych wolności (*Uwaga 31 do art. 2*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2007). W rozważanym przypadku konstytucyjnym prawem podmiotowym może być prawo z art. 67 ust. 1 Konstytucji stanowiącego, iż „Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego [...] po osiągnięciu wieku emerytalnego”.

Oczywiście nie oznacza to, że prawa nabyte są bezwzględnie nienaruszalne. Trybunał podkreśla jednak, że za naruszeniem tych praw musi stać inna zasada (wartość) konstytucyjna (K 5/99). Może tu chodzić na ogół o sytuacje nadzwyczajne, wyjątkowe, w szczególności jeśli nie ma możliwości realizacji danej wartości bez naruszenia praw nabytych.



Usprawiedliwieniem naruszenia mogłyby być okoliczności wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP: „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”.

Trybunał nie wyklucza również możliwości odebrania praw, które zostały nabyte niesprawiedliwie, i które nie znajdują uzasadnienia w warunkach demokratycznego ustroju (K 18/99).

4.2. Brak jednak w rozważanej sprawie podstaw, by stwierdzić, że poszczególne indywidualne prawa do emerytury w określonej wysokości zostały nabyte niesłusznie z tego względu, iż ustawodawca (także opinia publiczna) ocenia negatywnie cele do jakich władza wykorzystywała działalność niektórych organów i służb bezpieczeństwa państwa w okresie PRL. Brak też okoliczności uzasadniających – w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji – ograniczenie praw.

Negatywna ocena skutków działalności organów i służb bezpieczeństwa nie może bowiem wpływać na stwierdzenie słuszności lub niesłuszności indywidualnie nabytych praw przez poszczególnych członków i funkcjonariuszy organów i służb bezpieczeństwa. W szczególności z tego powodu, że jak zauważono, ich uprawnienia emerytalne nie były (nie są) przywilejami związanymi z pracą w tych służbach lub organach, lecz są związane ogólnie z służbą mundurową.

4.3. W konsekwencji postanowienia ustawy mogą też budzić wątpliwości co do ich zgodności z prawem do zabezpieczenia społecznego w związku z zasadą ochrony praw nabytych (art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji).

*Sporządził: Marek Jarentowski*