



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



CHMAJ I WSPÓLNICY SP. K.

OPINIA PRAWNA

w przedmiocie:

OCENY 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 (WERSJA Z DNIA 14 LISTOPADA 2016 R.)

przygotowana na zlecenie:

STOWARZYSZENIA EMERYTÓW I RENCISTÓW POLICYJNYCH

SPORZĄDZONA: 25 LISTOPADA 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.); |
| (6). | Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (tekst jedn. M.P. poz. 1006). |

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” Przygotowany przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Mariusza Błaszczaka, 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 w wersji z dnia 14 listopada 2016 r., przyjętej przez Stały Komitet Rady Ministrów i rekomendowanej Radzie Ministrów dnia 16 listopada 2016 r.;
(4).	„Konstytucja” Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.;
(5).	„Ustawa dezubekizacyjna” 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:	
„TK”	Trybunał Konstytucyjny;
„FUS”	Fundusz Ubezpieczeń Społecznych;
„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.);
„UFUS”	Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 887 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 (w wersji z dnia 14 listopada 2016 r.).

IV. STAN FAKTYCZNY

W lipcu 2016 r. 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. Jednoznacznie określonym celem tej ustawy było 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.

Projekt tej ustawy został umieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie internetowej Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, stosownie do wymogów art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz.U. poz. 1414, ze zm.), a także przekazany do partnerów społecznych do konsultacji. Stanowisko do projektu zostało przekazane m.in. przez Zarząd Główny Stowarzyszenia Emerytów i Rencistów Policyjnych. Do Projektu zgłoszono liczne, istotne uwagi i zastrzeżenia, w tym zarzucono mu niekonstytucyjność.

Po przeprowadzeniu konsultacji, do Projektu wprowadzono kilka zasadniczych zmian. Zmiany te obejmują m.in. autopoprawkę, w wyniku której, z uwagi na „znaczącą nieprecyzyjność pojęcia „organy bezpieczeństwa państwa” zrezygnowano z odwoływania się w przepisach projektowanej ustawy do tego pojęcia, zastępując je pojęciem „służby na rzecz totalitarnego państwa” oraz enumeratywnie określono katalog instytucji i formacji, w których pełniona była taka służba. Ponadto, wprowadzono zmianę według której, tzw. maksymalne kwoty emerytur i rent mają obejmować wszystkich funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę na rzecz „totalitarnego państwa” (bez względu na długość tej służby) oraz pozostałych po nich rencistów rodzinnych. „Tak więc nie różnicuje się już sytuacji emeryta policyjnego, który pełnił służbę wyłącznie w organach bezpieczeństwa państwa i emeryta, który pełnił służbę nie tylko w tych organach” (str. 6 uzasadnienia Projektu). Co więcej, zmieniono tytuł ustawy odnosząc go wyłącznie do zmian UZEF, bowiem ustawodawca zrezygnował z nowelizacji ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów.

Projekt w ww. brzmieniu w dniu 16 listopada 2016 r. został przyjęty przez Stały Komitet Rady Ministrów i rekomendowany Radzie Ministrów oraz uzyskał akceptację Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Projekt został zwolniony z obowiązku rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą.

Jak wskazano w uzasadnieniu Projektu, konieczne jest ograniczenie przywilejów emerytalnych i rentowych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. „Jako przywilej należy również rozumieć ustalanie świadczeń emerytalnych i rentowych na znaczenie korzystniejszych zasadach wynikających z ustawy zaopatrzeniowej, w stosunku do sposobu ustalania emerytur i rent zdecydowanej większości obywateli na podstawie ustawy o

emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.” Przywileje te nie zasługują 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 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 dezubekizacyjną”, 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. **Ustawa dezubekizacyjna wyeliminowała prawo do 40% podstawy wymiaru emerytury za 15 lat pełnienia służby w organach bezpieczeństwa PRL i 2,6% tej podstawy za kolejne lata z okresu 1944-1990r., wprowadzając zarazem jej zmniejszenie do 0,7%, za każdy rok takiej służby.**

Według projektodawcy, konieczne jest wprowadzenie projektowanych regulacji z uwagi na fakt, że ustawa **deubekizacyjna** zmniejszyła wysokość poszczególnych emerytur **policyjnych w różnym zakresie, a niektóre przepisy ustawy zaopatrzeniowej dawały możliwość zwiększenia wysokości obniżonej emerytury. Oprócz tego,** poza oddziaływaniem ww. ustawy pozostawiono policyjnych rencistów inwalidzkich oraz osoby uprawnione do policyjnej renty rodzinnej. W ocenie projektodawcy, powyższe świadczy o tym, iż ustawa **deubekizacyjna nie przyniosła zakładanego efektu.**

Obecnie, projektowana ustawa ma na celu uchylenie 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, wprowadzając nowy art. 15c, **chce** obniżyć ww. stawkę procentową za każdy rok służby na rzecz „totalitarnego państwa” osoby, która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r. jednolicie do 0,5%. **Świadczeniobiorcom ogranicza się też drastycznie prawo do zwiększenia emerytur, w szczególności przez odebranie dodatku 15% wymiaru emerytury z tytułu inwalidztwa pozostającego w związku ze służbą – także wówczas, jeśli powstało ono w III RP** (art. 15c ust. 2). Ponadto, UZEF po nowelizacji w art. 15c ust. 3 zastrzega, że w każdym przypadku wysokość emerytury nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (w poprzedniej wersji Projektu regulacja ta dotyczyła jedynie osób, które pełniły służbę wyłącznie w organach bezpieczeństwa państwa). Powyższych przepisów nie stosuje się, jeżeli osoba podlegająca tej regulacji udowodni, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, podjęła współpracę i czynnie wspierała osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego (art. 15c ust. 5 UZEF po nowelizacji).

Po art. 13a planuje się dodanie art. 13b, w którym zdefiniowana zostanie „służba na rzecz totalitarnego państwa” jako służba pełniona od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. w wymienionych w tym przepisie cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach.

Projekt nowelizuje również regulacje dotyczące ustalania wysokości policyjnych rent inwalidzkich. Do UZEF planuje się dodanie art. 22a, zgodnie z którym w odniesieniu do osób które pełniły służbę na rzecz „totalitarnego państwa”, rentę inwalidzką zmniejsza się o 2% podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz „totalitarnego państwa”, o której mowa w art. 13b. Jednocześnie zastrzega się, iż wysokość renty inwalidzkiej nie może być wyższa niż kwota przeciętnej renty z tytułu niezdolności do pracy (art. 22a ust. 2 UZEF po nowelizacji). Powyższych przepisów nie stosuje się, jeżeli osoba podlegająca tej regulacji udowodni, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, podjęła współpracę i czynnie wspierała osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego (art. 22a ust. 4 UZEF po nowelizacji).

Nowelizacja art. 24 i dodanie art. 24a UZEF odnosi się do rent rodzinnych. Generalnie, wysokość renty rodzinnej będzie ustalana na podstawie świadczenia, które przysługiwało lub

przysługiwałoby zmarłemu z uwzględnieniem przepisów art. 15c oraz art. 22a UZEF po nowelizacji. Wysokość renty rodzinnej nie może być jednak wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej renty rodzinnej wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (art. 24a ust. 2 UZEF po nowelizacji). Przepisów powyższych nie stosuje się, jeżeli osoba uprawniona do renty rodzinnej udowodni, że osoba, o której mowa w tych przepisach, przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, podjęła współpracę i czynnie wspierała osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego (art. 24a ust. 4 UZEF po nowelizacji).

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

Zgodnie z art. 2 ust. 4 Projektu, wypłata obniżonych świadczeń nastąpi od pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie 10 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.

Przepis art. 5 Projektu wprowadza regułę wydatkową określającą maksymalny limit wydatków budżetu państwa w latach 2016-2025 będących skutkiem finansowym projektowanej ustawy oraz mechanizmy monitorujące i korygujące w tym zakresie. Zgodnie z ust. 2, w przypadku przekroczenia w pierwszym półroczu danego roku 65 % limitu lub w przypadku zagrożenia przekroczenia przyjętego na dany rok budżetowy limitu wydatków, stosuje się mechanizm korygujący polegający na obniżeniu wysokości tych wydatków w drugim półroczu do poziomu gwarantującego, że limit ten nie zostanie przekroczony.

Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 1 pkt 1 lit. a (uchylającego art. 13 ust. 1b UZEF) oraz pkt 4 (uchylającego art. 15b UZEF), które wchodzi w życie z pierwszym dniem miesiąca następującego po upływie 11 miesięcy od dnia ogłoszenia.

V. STAN PRAWNY

1. ZASADA ZAUFANIA DO PAŃSTWA I TWORZONEGO PRZEZ NIE PRAWA ORAZ ZASADA PRZYZWOITEJ LEGISLACJI (ART. 2 KONSTYTUCJI)

W systemie wartości składających się na pojęcie demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa zajmuje

nadrzędne miejsce (wyr. TK z 18 grudnia 2002 r., sygn. K 43/01). Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie przypominał, iż zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na wymaganiu pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą (wyr. TK z 20 stycznia 2010 r., sygn. Kp 6/09).

Nie zasługuje na zaufanie prawodawca, który po raz drugi obniża świadczenia emerytalne pewnej grupie osób oraz pozbawia inwalidów całości lub istotnej części otrzymywanego świadczenia. Całkowicie niezrozumiałym jest również obniżenie świadczeń rent rodzinnych wypłacanych uprawnionym po zmarłym funkcjonariuszu, emerycie lub renciście – dzieciom, wdowom (często niezdolnym do pracy lub nie mającym możliwości zarobkowania) lub rodzicom **(art. 67-71 UFUS). Osoby te karane są bezzasadnie za wybory miejsc pracy przez członków swoich rodzin.**

Opiniujący podtrzymuje, że Projekt narusza zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji). Nie powinno ulegać wątpliwości, iż w obecnym brzmieniu Projektu, jego adresaci są karani po raz drugi **za to samo i w dodatku bez wyroków skazujących**. Ustawodawca wprost, założył, że wszyscy funkcjonariusze odbywający służbę przed 1990 rokiem byli przestępcami i że nie należą im się żadne przywileje. Domniemanie może to być obalone tylko w jednym, bardzo wąsko zakreślonym przypadku, mianowicie gdy funkcjonariusz udowodni, że działał na rzecz niepodległości Państwa. W tym kontekście, Projekt odwraca konstytucyjną zasadę domniemania niewinności – w tym wypadku to funkcjonariusz musi udowodnić brak winy, jeśli tego nie zrobi, przyjmuje się, że jest winny.

Nie sposób ufać prawodawcy, który działa w ten sposób powołując się na inne wartości konstytucyjne. Projektodawca nie uzasadnił, dlaczego w tym konkretnym wypadku pierwszeństwo należy przyznać przywoływanej zasadzie sprawiedliwości społecznej nad fundamentalnymi w demokratycznym państwie prawa gwarancjami zakazu podwójnego karania (art. 2 Konstytucji) oraz domniemania niewinności i zasady skazywania prawomocnym wyrokiem sądu (art. 42 i art. 45 ust. 1 Konstytucji). Nadto, jak już wskazywano kontekst regulacji stanowi podstawę do stwierdzenia, że prawodawca stosuje odpowiedzialność zbiorową w stosunku do byłych funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa. Pragnąc ograniczyć uprawnienia emerytalne określonej kategorii osób, prawodawca nie może czynić tego w ten sposób, że zasięgiem swoich regulacji obejmuje wszystkich funkcjonariuszy wchodzących w

skład danych służb, niezależnie od tego, jaką postawą wykazali się podczas wykonywania swoich obowiązków zawodowych oraz niezależnie od tego, jaki okres czasu (nawet kilka dni) i w jakim charakterze pracowali lub służyli w instytucjach lub formacjach mających jakikolwiek związek ze służbami bezpieczeństwa. Należy zauważyć, iż Projekt potępia każdy możliwy związek ze służbami bezpieczeństwa, w tym również służbę na etacie słuchacza na kursach Służby Bezpieczeństwa organizowanych przez jednostki i szkoły wchodzące w skład Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (art. 13b ust. 2 pkt 1 lit. h UZEF po projektowanej nowelizacji) oraz związek pokrewieństwa z funkcjonariuszem.

Obniżenie emerytury po raz drugi, do jeszcze niższego poziomu, jest działaniem czysto represyjnym – znalazło zastosowanie w odniesieniu do wszystkich funkcjonariuszy pewnej grupy i to po raz drugi, wobec uznania, że pierwotne obniżenie nie było wystarczające. Jak wielokrotnie podkreślano, wskaźnik, do jakiego obecnie obniża się policyjne świadczenie emerytalne, tj. 0,5% nie jest spotykany na gruncie żadnej innej regulacji w zakresie świadczeń emerytalno-rentowych. Co więcej, przepisy Projektu odbierają istotną część świadczenia rentowego oraz świadczenia renty rodzinnej osobom niezdolnym do pracy, których egzystencja może zostać w ten sposób zagrożona. Takie działanie prawodawcy zaprzecza zasadzie zaufania do państwa i prawa. **Brak jest jakiegokolwiek poczucia bezpieczeństwa prawnego i możliwości zaufania prawodawcy oraz stanowionemu przez niego prawu, gdy z chwilą wejścia w życie nowej ustawy, świadczeniobiorcy tracą prawa gwarantowane im przez pewien okres na mocy poprzednio obowiązującej regulacji ustawowej, zaś działanie takie ma oparcie jedynie w pobudkach politycznych.** Nie może mieć racjonalnych przyczyn ponowne obniżenie wysokości świadczeń emerytalno-rentowych do jeszcze niższej wartości, wyłącznie w sytuacji uznania, że pierwotna obniżka nie była wystarczająca.

Rozwiązania zawarte w Projekcie różnią się w zasadniczej części od rozwiązań objętych Projektem, który został poddany konsultacjom. Zmienił się sam tytuł ustawy, co podkreśla aspekt odmienności nowej wersji Projektu. Projektodawca zrezygnował z nowelizacji ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów na rzecz samodzielnego uregulowania kwestii zakresu przedmiotowego wprowadzanych rozwiązań w UZEF (zob. art. 13b UZEF po projektowanej nowelizacji). **Wskutek przyjęcia w nowej wersji Projektu innego pojęcia (służba na rzecz „totalitarnego państwa” zamiast służba w organach bezpieczeństwa państwa) oraz jego definicji określającej krąg adresatów, rozwiązania zawarte w Projekcie dotyczą odmiennie określonej grupy pobierających świadczenia.** Projekt obejmuje istotne obniżenie świadczeń emerytalno-rentowych oraz rent

rodzinnych w związku z pełnieniem służby w służbach bezpieczeństwa. Przy czym, wprowadzono jednolity dla wszystkich adresatów ustawy górny limit świadczenia w wysokości miesięcznej kwoty odpowiedniego świadczenia wypłacanego przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z FUS, tj. przeciętnej emerytury, przeciętnej renty lub przeciętnej renty rodzinnej. **Zrezygnowano z rozróżnienia w tym zakresie dwóch grup osób – tych, które pełniły służbę wyłącznie w organach bezpieczeństwa państwa PRL oraz tych, które pełniły służbę również poza tymi organami – w III RP. Funkcjonariusze bezpieczeństwa PRL pozytywnie zweryfikowani przez komisje kwalifikacyjne powinni zaś zostać zrównani w swoich prawach z tymi funkcjonariuszami, którzy podjęli pracę po 1990 r. w odniesieniu do tych okresów, kiedy służyli już w instytucjach Rzeczypospolitej Polskiej (zob. wyr. TK z 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, OTK-A 2010/2/15).**

Jak już wskazano, Projekt wprowadza pojęcie „służby na rzecz totalitarnego państwa”, zamiast służby w organach bezpieczeństwa państwa. Pojęcie to jest absurdalne, jeśli ma na celu opisanie ustroju Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. PRL nie była państwem totalitarnym. Totalitaryzm cechuje monopartyjność, kult siły i jednostki oraz dyktatura silnej jednostki (wodza). W państwie totalitarnym działalność jakichkolwiek organizacji opozycyjnych nie ma szans. W PRL działały zaś m.in. Komitet Obrony Robotników, Konfederacja Polski Niepodległej, czy też NSZZ Solidarność. Ustrój PRL zbliżał się w niektórych aspektach do totalitaryzmu, lecz nigdy takim się nie stał. Zastosowanie na gruncie aktu ustawowego nieprawdziwych sformułowań przeczy założeniu racjonalności prawodawcy oraz narusza zasadę przyzwoitej legislacji (art. 2 Konstytucji). W ustawie należy posługiwać się poprawnymi wyrażeniami językowymi (określeniami) w ich podstawowym i powszechnie przyjętym znaczeniu (§ 8 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 283 ze zm.).

W związku z powyższym, osobom, które wcześniej nie były objęte projektowanymi regulacjami należy zapewnić prawo do wypowiedzenia się. Prawo do przekazania uwag odnośnie nowej wersji Projektu winno być również zapewnione podmiotom, które brały udział w dotychczasowych konsultacjach, skoro nowe rozwiązania nie były z tymi podmiotami konsultowane. Z uwagi na fakt, iż Projekt został już przyjęty przez Stały Komitet Rady Ministrów i rekomendowany Radzie Ministrów, nie wygląda na to by projektodawca zamierzał skierować Projekt do konsultacji. Budzi to istotne wątpliwości co do zgodności z zasadą przyzwoitej legislacji (art. 2 Konstytucji).

W momencie sporządzania niniejszej Opinii, Projekt został przyjęty przez Stały Komitet Rady Ministrów i rekomendowany Radzie Ministrów (zob. pismo Ministra Spraw Wewnętrznych i

Administracji do Dyrektora Departamentu Prawa Administracyjnego w Rządowym Centrum Legislacji z dnia 17 listopada 2016 r., znak DP-WL-0231-7/2016/ES).

Zasadą jest, że organ wnioskujący wnosi projekt ustawy do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów po przeprowadzeniu etapu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania projektu (§ 58 Regulaminu pracy Rady Ministrów). Zgodnie zaś z § 36 Regulaminu pracy Rady Ministrów, organ wnioskujący, biorąc pod uwagę treść projektu ustawy, a także uwzględniając inne okoliczności, w tym znaczenie projektu oraz przewidywane skutki społeczno-gospodarcze, stopień jego złożoności oraz jego pilność, przedstawia projekt do konsultacji publicznych, w tym może skierować projekt do organizacji społecznych lub innych zainteresowanych podmiotów albo instytucji w celu przedstawienia ich stanowiska. Zgodnie zaś z § 48 ust. 2 pkt 2 Regulaminu pracy Rady Ministrów, zmieniony projekt dokumentu rządowego organ wnioskujący przedstawia podmiotom, którym przekazał projekt do zaopiniowania, oraz podmiotom, do których skierował projekt w celu przedstawienia stanowiska w ramach konsultacji publicznych – w przypadku wprowadzenia istotnych zmian w obszarze zainteresowania tych podmiotów. Organ wnioskujący może też przedstawić zmieniony projekt dokumentu rządowego do konsultacji publicznych zgodnie z § 36 ust. 1.

Z powyższego wynika, iż Projekt powinien zostać ponownie skierowany w celu przedstawienia stanowiska przez podmioty, które wcześniej przedstawiły swoje stanowisko, w tym przez Zleceniodawcę. Wbrew powyższemu, Projekt został od razu skierowany do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów. Zaniechano zatem dokonania obowiązku przewidzianego Regulaminem, szczególnie istotnego w świetle powagi zgłaszanych do projektowanych rozwiązań zarzutów.

Istota konsultacji projektów aktów normatywnych polega na umożliwieniu pozarządowym podmiotom wyrażenia **stanowisk** co do proponowanych rozwiązań prawnych (za: M. Zubik, Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym, Warszawa 2001, s. 180). Należy bowiem podkreślić, iż jak zaznaczył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 28 listopada 2007 r. (sygn. akt K 39/07, OTK-A 2007/10/129), niektóre materie wymagają szczególnie starannego przestrzegania gwarancji właściwej procedury legislacyjnej. Rzutuje to bowiem na procedurę dochodzenia tych regulacji do skutku, „(...) we wszystkich wypadkach, gdy prawo wymaga zasięgnięcia opinii podmiotów zewnętrznych, brak takiej opinii można uważać za poważne naruszenie trybu postępowania, bo uniemożliwia to parlamentowi podjęcie decyzji w oparciu o te wszystkie elementy, którymi musi on dysponować. Jeżeli zaś treścią ustawy miałyby być wprowadzenie do systemu prawa regulacji wkraczającej w dziedziny traktowane przez Konstytucję jako szczególnie niedostępne dla ustawodawcy, to takiemu

naruszeniu procedury można i należy przypisywać skutki poważniejsze niż w innych sytuacjach.”

W przedmiotowym przypadku dopuszczalne jest uznanie, iż projektodawca działa niejako „za plecami” zainteresowanych, gdyż, **wprowadzając istotne zmiany w Projekcie, najwyraźniej nie zamierza poddać go ponownym konsultacjom.** Projektodawca działa również na rzecz pominięcia określonych etapów procedury legislacyjnej, aby przyspieszyć wprowadzenie kwestionowanych rozwiązań, bez konieczności ich modyfikacji (m.in. projektodawca na swój wniosek uzyskał zwolnienie z obowiązku rozpatrzenia Projektu przez Komisję Prawniczą, bez wskazania na konkretny „uzasadniony przypadek” – zob. § 78 Regulaminu pracy Rady Ministrów).

Zasada przyzwoitej legislacji wymaga od prawodawcy podporządkowania się również normom regulującym tok procesu legislacyjnego. Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie, poprawka powinna mieć postać „propozycji skreślenia pewnej części w tekście projektu ustawy, uzupełnienia go przez dopisanie pewnych elementów lub zastąpienia niektórych części tekstu projektu, zwłaszcza określonych wyrazów, innymi” (wyrok TK z 16 kwietnia 2009 r., sygn. P 11/08, OTK A 2009 Nr 4, poz. 49; por. wyrok TK z 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03, OTK A 2004 Nr 3, poz. 21). Podkreślić należy, że poprawka zawsze powinna mieć związek z treścią pierwotnego przepisu projektu, przy czym zdaniem Trybunału, „więc ta winna mieć wymiar nie tylko formalny, ale i merytoryczny, polegający na tym, że konkretne poprawki odnoszące się do projektu powinny pozostawać w odpowiedniej relacji z jego treścią, zmierzając do modyfikacji pierwotnej treści projektu, a nie do stworzenia nowego projektu.”

Wprowadzenie do Projektu poprawki, zmieniającej istotnie pierwotne rozwiązania (w dodatku na niekorzyść adresatów ustawy), bez przeprowadzenia jakichkolwiek konsultacji, stanowi o wadliwości procesu ustawodawczego. Pogłębia to również wątpliwości w zakresie przestrzegania zasady zaufania do państwa i tworzonego przez nie prawa.

W świetle powyższego, zdecydowanie należy uznać, iż Projekt narusza zasadę przyzwoitej legislacji oraz zasadę zaufania do państwa i tworzonego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji).

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

Zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. Zasada ta nie obejmuje swoimi gwarancjami praw nabytych niesłusznie lub niegodziwie oraz nie mających 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). „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. Oznacza to przede wszystkim zakaz wstecznego działania prawa, w każdym razie, gdy oddziałuje ono w sposób niekorzystny na te interesy, zwłaszcza na prawa podmiotowe nabyte zgodnie z obowiązującymi dotychczas przepisami (orzeczenia z 25 czerwca 1996 r., K 15/95, OTK ZU Nr 3/1996, s. 196 i z 17 grudnia 1997 r., K 22/96, OTK ZU Nr 5-6/1997, s. 511; wyrok z 15 września 1998 r., K 10/98, OTK ZU Nr 5/1998, s. 407).” (wyr. TK z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, OTK 1999, Nr 3, poz. 40).

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 ochrania 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.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, zakresem zasady ochrony praw nabytych 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). Projektodawca kwestionuje słuszność nabytych przez świadczeniobiorców praw powołując się na poczucie sprawiedliwości społecznej. Projektodawca nie uwzględnił jednak, iż już raz, z powołaniem na te same względy, adresatów Projektu dosięgnęły represje powodujące **ograniczenie** ich praw emerytalnych. Obecnie projektodawca zamierza po raz drugi odebrać represjonowanym osobom ich „przywileje”, a oznacza to, że prawodawca zamierza odebrać tym osobom coś co już przecież, z mocy ustawy **dezubekizacyjnej** raz zabrano. Tym razem ingerencja w prawa nabyte ma być **bardziej intensywna**. Emerytom i rencistom policyjnym „małymi kroczkami” odbiera się kolejną część świadczeń.

Ustawa dotyka osób już raz „ukaranych” ustawą **dezubekizacyjną**, w tym również osób, których według obietnicy danej przez III RP, żadne represje nie powinny dotknąć, tj. **emerytowanych funkcjonariuszy**, pozytywnie zweryfikowanych przez komisje **kwalifikacyjne** w 1990 r. i pełniących następnie służbę w Urzędzie Ochrony Państwa. Należy podkreślić, iż **weryfikacja** funkcjonariuszy organów ochrony państwa, a następnie ich zatrudnienie w UOP stanowiło swoiste oświadczenie wydane w imieniu RP przez organy władzy publicznej, iż osoby takie są pełnoprawnymi obywatelami państwa i że będą oni traktowani w identyczny sposób jak pozostali funkcjonariusze służb powstałych w 1990 roku. Władze III RP, zatrudniając w 1990 r. ww. byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa, uznały, że osoby te przez pryzmat przebiegu służby, kwalifikacji i postawy moralnej zasłużyły na zaufanie i są przydatne dla budowania bezpieczeństwa w Polsce po transformacji systemowej. W tym zakresie, nie ma żadnych wątpliwości, iż prawa emerytalno-rentowe zostały nabyte przez nich słusznie. Zgodnie z wyrokiem TK z 24 lutego 2010 r. (sygn. akt K 6/09, OTK-A 2010/2/15): „Każdy funkcjonariusz organów bezpieczeństwa Polski Ludowej, który został zatrudniony w nowo tworzonych służbach policji bezpieczeństwa, ma w pełni gwarantowane, równe prawa z powołanymi do tych służb po raz pierwszy od połowy 1990 r., w tym równe prawa do korzystania z uprzywilejowanych zasad zaopatrzenia emerytalnego.” Projekt zaś nie rozróżnia sytuacji funkcjonariuszy pozytywnie zweryfikowanych i pozostałych. Dodatkowo, byłych funkcjonariuszy pozbawia się możliwości zaliczenia służby w III RP (przy pomocy wskaźnika 2,6 % podstawy wymiaru emerytury), a także zaliczenia okresu zatrudnienia w III RP mimo odprowadzania na rzecz ZUS składek z tego tytułu (przy pomocy wskaźnika 1,3 % podstawy wymiaru emerytury). Nadto, art. 15c ust. 2 pozbawia wszystkich byłych funkcjonariuszy przyznanych im w chwili nabycia prawa do świadczenia emerytalnego uprawnień do zwiększenia świadczenia.

Podobnie, nie powinno być żadnych wątpliwości co do słuszności nabycia praw do renty rodzinnej przez uprawionych członków rodziny emeryta lub rencisty policyjnego, które to osoby łączyła ze służbą w organach bezpieczeństwa jedynie więź pokrewieństwa z uprawnionym do świadczeń policyjnych i nic poza tym.

Niedopuszczalne jest zatem stwierdzenie, że którakolwiek z tych osób otrzymała świadczenie będące bezprawnym przywilejem otrzymanym od władz PRL i związanym z pracą w aparacie bezpieczeństwa. W świetle powyższego należy uznać, iż projektowana regulacja jest niezgodna z zasadą ochrony praw nabytych wyrażoną w art. 2 Konstytucji, albowiem arbitralnie, bez uzasadnienia, pozbawia świadczeń osoby, które uzyskały je słusznie, w niepodległej Polsce, w sposób przewidziany przepisami prawa.

Należy podkreślić, iż klauzulę ochrony praw nabytych uzupełnia i wspiera zasada zaufania obywatela do państwa (lojalności państwa wobec obywatela), z którą ściśle jest powiązana. W konsekwencji naruszenie zasady ochrony praw nabytych zawsze stanowi obrazę klauzuli zaufania (wyrok TK z 21 grudnia 1999, sygn. akt K 22/99).

Kwestionowana regulacja nie spełnia wymogów ograniczenia praw nabytych w sposób zgodny z Konstytucją. Trybunał Konstytucyjny zastrzega w swoim orzecznictwie, że odstępianie 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 nadzwyczaj wyjątkowe, 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). Projektodawca nie wykazał, że zachodzi szczególna sytuacja, w której kolejny raz konieczne jest wprowadzenie rozwiązań pozbawiających praw nabytych osoby, które nabyły je w związku ze służbą w organach bezpieczeństwa państwa. Powołuje się w tym zakresie wyłącznie na poczucie sprawiedliwości społecznej, niemniej bez wskazania, dlaczego konstytucyjne zasady i gwarancje, takie jak ochrona praw nabytych, w tym wypadku powinny ustąpić pierwszeństwa innej z tych zasad – zasadzie sprawiedliwości społecznej.

Zasadniczo, uznać należy iż Projekt nie jest nakierowany na wyrównanie rzeczywistych niesprawiedliwości, lecz ma charakter represyjno-odwetowy. Co więcej, nie został spełniony kolejny z warunków zgodnego z Konstytucją ograniczenia praw nabytych. Nawet wówczas, gdy zachodzi konieczność wprowadzenia regulacji pozbawiających praw nabytych, należy bowiem zachować procedurę umożliwiającą „zainteresowanym dostosowanie się do zaistniałej sytuacji i odpowiednie rozporządzenie swoimi prawami” (orzeczenie TK z 15 września 1998 r., sygn. K 10/98, OTK 1998, Nr 5, poz. 64, s. 399). Pozbawienie lub ograniczenie praw słusznie nabytych jest możliwe ponadto 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 analizowanej sytuacji, projektodawca nie proponuje żadnego sposobu wyrównania emerytom i rencistom policyjnym, ani ich rodzinom uprawnionym do renty rodzinnej, utraconych praw.

Istotnym jest, że według Trybunału Konstytucyjnego: „odbieranie obywatelom przyznanych uprawnień jest także wysoce niekorzystne dla stanu świadomości prawnej obywateli. W takich przypadkach tracą oni szacunek dla samej idei prawa, skoro w ustawach nie znajdują niezawodnego źródła swoich praw” (orzeczenie TK z 22 sierpnia 1990, sygn. akt K 3/88).

W tym wypadku, skoro nie istnieją wartości konstytucyjne, którym bezwzględnie należy przyznać pierwszeństwo i których nie można chronić w inny sposób, niż przez pozbawienie ww. osób praw nabytych, przy czym uprawnionym nie przyznaje się też żadnego ekwiwalentu utraconych praw, to przyjąć należy, że rozwiązania Projektu naruszają zasadę ochrony praw nabytych. Nie można stwierdzić, iż właśnie teraz, po latach wypłacania świadczeń emerytalno-rentowych i rent rodzinnych wydarzyło się coś wyjątkowego, co uzasadnia wprowadzenie kwestionowanych regulacji. W tym kontekście należy uznać, iż projektodawca kieruje się wyłącznie motywami politycznymi, a takie nigdy nie powinny kierować działaniami prowadzącymi do ograniczenia lub pozbawienia konstytucyjnych praw lub wolności.

3. ZASADA RÓWNOŚCI WOBEC PRAWA (ART. 32 UST. 1 KONSTYTUCJI)

W świetle zgłaszanych zastrzeżeń do Projektu, należy uznać, iż rozwiązania w nim zawarte naruszają zasadę równości wobec prawa. Zgodnie z powołaną zasadą, „wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną (relevantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. A więc według równej miary, bez zróżnicowań dyskryminujących, jak i faworyzujących” (zob. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 1988 r., sygn. U 7/87, OTK 1988, Nr 1, poz. 1, s. 14 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 marca 1998 r., sygn. K 24/97, OTK 1998, Nr 2, poz. 13, s. 81). W ujęciu normatywnym klauzula ta sprowadza się do nakazu traktowania podmiotów podobnych w podobny sposób i zakazu traktowania podobnie podmiotów, które się od siebie różnią. Projekt narusza oba te wskazania. Należy podkreślić, iż ustrojodawca przywiązuje szczególną wagę do gwarancji nakładania jednakowych obowiązków, względnie przyznawania jednakowych praw osobom znajdującym się w identycznej lub podobnej sytuacji prawnie relevantnej.

Projekt różnicuje sytuację prawną grupy osób, które „pełniły służbę na rzecz totalitarnego państwa” lub osób uprawnionych do świadczeń emerytalno-rentowych po tych osobach. Grupa ta została wyróżniona spośród wszystkich uprawnionych do świadczeń emerytalno-rentowych z systemu zaopatrzeniowego służb mundurowych. Co więcej, Projekt nie rozróżnia funkcjonariuszy zweryfikowanych i niezweryfikowanych, których nie można uznać za „równych” sobie w rozumieniu zasady równości wobec prawa. Fakt przejścia weryfikacji, uzyskania pozytywnej opinii i następnie zatrudnienia w UOP istotnie różnicuje sytuację prawną, faktyczną i społeczną funkcjonariuszy od sytuacji osób, które weryfikacji nie przeszły lub jej się nie poddały. Pozytywna weryfikacja potwierdziła bowiem, że funkcjonariusze ci przez cały okres swojej służby byli osobami o wysokich kwalifikacjach moralnych, nie popełnili przestępstwa, ich działalność nie godziła w prawa, wolności i godność człowieka. Każdy funkcjonariusz organów bezpieczeństwa Polski Ludowej, który został zatrudniony w

nowo tworzonych służbach bezpieczeństwa, powinien mieć w pełni gwarantowane, równe prawa z powołanymi do tych służb po raz pierwszy od 1990 r., w tym równe prawa do korzystania z uprzywilejowanych zasad zaopatrzenia emerytalnego.

Projektodawca, proponując rozwiązania zawarte w Projekcie, bez jakiegokolwiek postępowania sprawdzającego, uznał, iż wszystkie osoby pełniące bardzo szeroko pojętą służbę „na rzecz totalitarnego państwa”, bez żadnego wyjątku, nie zasługują na równe traktowanie w stosunku do pozostałych funkcjonariuszy. Innymi słowy, nawet pozytywnie zweryfikowani funkcjonariusze zostali zrównani w statusie prawnym z funkcjonariuszami, którzy nie poddali się weryfikacji, bądź jej nie przeszli. Grupa tych osób została drastycznie zróżnicowana w prawach w stosunku do pozostałych funkcjonariuszy nigdy nie związanych w żaden sposób ze służbami bezpieczeństwa PRL. Status emerytalno-rentowy adresatów Projektu oraz ich rodzin ulegnie rażącemu pogorszeniu w porównaniu do statusu funkcjonariuszy, którzy rozpoczęli służbę po 1990 r. W konsekwencji, po wysłużeniu równego okresu przez zweryfikowanego funkcjonariusza, następnie ponownie zatrudnionego, i funkcjonariusza zatrudnionego po raz pierwszy w służbach po roku 1990 - emerytura lub renta tego pierwszego (a także świadczenie renty rodzinnej uprawnionych członków jego rodziny) będzie drastycznie niższa.

Tego typu dywersyfikacja statusu prawnego emerytów nie znajduje uzasadnienia, albowiem obie grupy funkcjonariuszy charakteryzują się tymi samymi cechami i nie ma żadnych istotnych przesłanek rozróżnienia tych grup. **Tym samym należy uznać, iż Projekt stanowi rodzaj zbiorowej sankcji wymierzonej przeciwko wszystkim osobom, które mają jakikolwiek związek, w tym pośredni, ze służbą w organach bezpieczeństwa państwa w okresie Polski Ludowej. Projektodawca wprowadza domniemanie winy, które skutkuje automatycznym ograniczeniem praw emerytalnych nie tylko byłym funkcjonariuszom wspomnianych organów, lecz, jak już wykazano, także rent rodzinnych członków ich rodzin, obarczonych bezpodstawnie odpowiedzialnością za wybory miejsc zatrudnienia dokonane przez ich małżonków, rodziców, lub, w wyjątkowych przypadkach, dzieci.**

Działania ustawodawcy w tym przypadku są niezrozumiale intensywne i nadmiernie uciążliwe dla części adresatów nowelizowanych przepisów. Oznacza to, iż projektodawca przekracza ramy dopuszczalności różnicowania sytuacji prawnych osób „równych”. Zgodnie z orzecznictwem TK, odstępstwo od zasady równości jest dozwolone, jeżeli „różnicowanie odpowiada wymogom relewantności, proporcjonalności oraz powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, w tym w szczególności z zasadą sprawiedliwości

społecznej. (...) Treść zasady sprawiedliwości społecznej jest ogólniejsza i zdecydowanie bogatsza niż zasady równości. Z jednej bowiem strony wyznacza ona obowiązki o charakterze formalnym, nakazując równe traktowanie podmiotów równych (zob. wyroki TK z: 6 maja 1998 r., sygn. K 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33; 20 października 1998 r., sygn. K 7/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 96; (...)) oraz zakazując równego traktowania podmiotów nierównych (zob. wyrok TK z 19 kwietnia 2011 r., sygn. P 41/09; por. także wyrok TK z 9 lutego 2010 r., sygn. P 58/08), z drugiej zaś wyznacza obowiązki o charakterze materialnym, sprowadzające się do nakazu realizacji i ochrony szeregu wartości konstytucyjnych, w tym solidarności społecznej czy bezpieczeństwa socjalnego (zob. wyroki TK z: 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99; 4 grudnia 2000 r., sygn. K 9/00; 19 lutego 2001 r., sygn. SK 14/00; 5 września 2006 r., sygn. K 51/05; 30 października 2007 r., sygn. P 36/06; 27 maja 2008 r., sygn. P 59/07; 7 kwietnia 2009 r., sygn. P 7/08; 5 lipca 2010 r., sygn. P 31/09). (...) Prima facie nie ulega zatem wątpliwości, że naruszenie zasady równości jest równoznaczne z naruszeniem zasady sprawiedliwości społecznej w analizowanym obszarze.”

Oznacza to, iż niedopuszczalne jest naruszenie zasady równości z powołaniem się na zasadę sprawiedliwości społecznej, bowiem konsekwencją tego będzie zawsze pogwałcenie zasady, która miałaby być w ten sposób chroniona.

Nadto, zróżnicowanie, którego dokonuje się na podstawie rozwiązań zawartych w Projekcie nie odpowiada wymogom relewantności i proporcjonalności – wskutek wejścia w życie przepisów Projektu, jego adresatom drastycznie obniżona zostanie wysokość otrzymywanych dotąd świadczeń. Bez względu na staż służby i inne istotne okoliczności, byli funkcjonariusze organów służb bezpieczeństwa oraz członkowie ich rodzin otrzymają świadczenia nie wyższe niż średnia przeciętna wysokość świadczeń wypłacanych przez ZUS z FUS.

Adresaci Projektu zostali pozbawieni prawa do zaliczenia do wymiaru emerytury okresu zatrudnienia w III RP po zakończeniu służby, pomimo odprowadzenia do ZUS składek z tego tytułu. Jest to przejaw jaskrawej dyskryminacji tej grupy obywateli RP.

Tym samym na gruncie Projektu, dochodzi do sprzecznego z Konstytucją zróżnicowania sytuacji prawnej uprawnionych do pobierania świadczeń emerytalno-rentowych i świadczeń renty rodzinnej, a więc naruszenia zasady równości wobec prawa wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji.

4. WYMÓG NALEŻYTEGO ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO (ART. 67 UST. 1 KONSTYTUCJI, ART. 69 ORAZ ART. 71 UST. 1 KONSTYTUCJI W ZW. Z ART. 31 UST. 2 KONSTYTUCJI)

Niewłaściwe jest porównywanie przez projektodawcę systemu zaopatrzenia emerytalnego z systemem ubezpieczenia społecznego. Są to systemy zbudowane i funkcjonujące na różnych zasadach, zapewniające świadczenia emerytalno-rentowe na innych warunkach w związku z odmiennościami zatrudnienia funkcjonariuszy i osób wykonujących pracę „cywilną”. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, system zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych stanowi szczególny rodzaj ustawowego „przywileju” z punktu widzenia osób objętych powszechnym systemem emerytalnym (wyr. TK z dnia 3 marca 2015 r., sygn. akt K 39/13, OTK-A 2015 Nr 3, poz. 28). W zaopatrzeniowym systemie emerytalnym obowiązują bowiem korzystniejsze zasady nabywania przez funkcjonariuszy służb mundurowych uprawnień emerytalnych, ustalania podstawy wymiaru emerytury oraz tzw. wysługi emerytalnej. Według TK, uprzywilejowanie funkcjonariuszy służb mundurowych, jeśli chodzi o warunki nabywania uprawnień emerytalno-rentowych i ich wysokość jest uzasadnione szczególnymi warunkami pełnienia służby.

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. Ponadto, osobom niepełnosprawnym władze publiczne mają obowiązek udzielania, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczaniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej (art. 69 Konstytucji). Konstytucja gwarantuje też, że państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględniać powinno dobro rodziny (art. 71 ust. 1 Konstytucji). Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają zatem konstytucyjne prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych.

Pojęcie zabezpieczenia społecznego jest pojmowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jako 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. orzeczenie 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.

Odrębnym zagadnieniem jest ocena zakresu swobody ustawodawcy w sferze kształtowania przesłanek nabywania i utraty prawa do emerytury oraz jej zakresu. Prawodawca konstytucyjny pozostawia określenie zakresu i form zabezpieczenia społecznego ustawie. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, iż to do ustawodawcy należy wybór rozwiązań, które uważa za optymalne z punktu widzenia potrzeb obywateli, wymogów rozwoju gospodarczego kraju i zasad funkcjonowania ustroju. Nowe rozwiązania prawne nie mogą jednak naruszać istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. „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.

Co prawda, jak zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 19 grudnia 2012 r. (sygn. akt K 9/12, OTK-A 2012/11/136), ustrojodawca nie przewidział gwarancji podnoszenia wysokości świadczeń emerytalno-rentowych, np. do poziomu świadczeń aktualnie przyznawanych. Niemniej, podkreślił, iż w konstytucyjnym prawie do zabezpieczenia społecznego mieści się prawo do zachowania realnej wartości przyznanych rent (emerytur). „Należy podkreślić, że współcześnie prawo do zabezpieczenia na wypadek niezdolności do pracy lub po osiągnięciu wieku emerytalnego zaliczane jest do podstawowych praw człowieka. Zagwarantowane zostało nie tylko w Konstytucji, ale również w traktatach międzynarodowych we wszystkich elementach, w tym jako prawo do zachowania realnej wartości otrzymywanych świadczeń. Prawo do waloryzacji gwarantują m.in. konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy: nr 102 z 1952 r. (dotycząca minimalnych norm zabezpieczenia społecznego), nr 121 z 1964 r. (dotycząca świadczeń w razie wypadków przy pracy i chorób zawodowych), nr 128 z 1967 r. (dotycząca świadczeń w razie inwalidztwa, na starość i w razie śmierci żywiciela rodziny), a także Europejski kodeks zabezpieczenia społecznego. (...) Z Konstytucji oraz prawa międzynarodowego nade wszystko wynika, że prawo do zachowania realnej wartości świadczeń emerytalnych i rentowych jest indywidualnym prawem podmiotowym, które podlega ochronie.” (zdanie odrębne sędzi TK Marii Gintowt-Jankowicz od wyr. TK z 19 grudnia 2012 r., sygn. akt K 9/12).

Z powyższego wynika, iż pozbawienie uprawnionych praw nabytych do świadczeń emerytalno-rentowych narusza gwarancje wynikające z Konstytucji. Skoro bowiem w konstytucyjnym prawie do zabezpieczenia społecznego mieści się prawo do zachowania realnej wartości świadczeń (np. poprzez dokonywanie ich waloryzacji), to tym bardziej mieści się w nim zakaz arbitralnego obniżania wypłacanych świadczeń. Obniżenie lub odebranie przyznanych słusznie, na podstawie obowiązujących przepisów prawa, świadczeń emerytalno-rentowych zawsze wiąże się z naruszeniem art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Według przepisów zawartych w Projekcie, emerytura byłych funkcjonariuszy bezpieczeństwa PRL obniżona zostanie **z aktualnego wskaźnika 0,7% podstawy wymiaru za każdy rok służby w tych organach w latach 1944-1990 oraz z 2,6% podstawy wymiaru za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą w PRL – jednolicie – do 0,5%.** Równoznaczne jest to z zakwalifikowaniem okresu tej służby **jako nieskładkowego.** Tym samym, należy uznać, iż projektodawca traktuje wszystkich byłych funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa państwa tak jakby przed 1990 rokiem nie świadczyli oni jakiegokolwiek pracy. Jednocześnie, w zakresie, w jakim Projekt dotyka okresów służby poza ww. służbami bezpieczeństwa, zmiany prowadzą do powstania dolegliwości prawnych za służbę lub pracę legalną w czasie jej wykonywania (i uznawaną za taką do dnia dzisiejszego). Powyższe decyduje o istotnym obniżeniu przyznanych świadczeń, a tym samym o ograniczeniu prawa zagwarantowanego w art. 67 ust. 1 Konstytucji. Na gruncie rozwiązań odnoszących się do inwalidów i rencistów rodzinnych, projektodawca nie realizuje również obowiązków wynikających z art. 69 i art. 71 ust. 1 Konstytucji.

Należy pamiętać, iż w zakresie każdego ograniczenia praw i wolności gwarantowanych w Konstytucji ma zastosowanie jej art. 31 ust. 3, który statuuje odpowiednie wymogi wprowadzania ograniczeń (K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 199; L. Garlicki, *Komentarz do art. 31 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, t.1, s. 27). W przypadku prawa do zabezpieczenia społecznego konstytucyjny zakres ochrony odpowiada istocie tego prawa, która nie może zostać ograniczona (wyr. TK z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. akt K 6/09, OTK ZU nr 2A/2010, poz. 15; zob. wyrok z 4 grudnia 2000 r., sygn. K 9/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 294; sygn. SK 45/04, pkt 3; wyrok z 1 kwietnia 2008 r., sygn. SK 96/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 40 i z 29 kwietnia 2008 r., sygn. P 38/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 46). W świetle powyższego, ograniczenie prawa do świadczeń z zabezpieczenia społecznego może nastąpić: 1) tylko w drodze ustawy; 2) gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie prawa; 3) dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego,

bądź ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo praw i wolności innych osób;
4) ograniczenia nie mogą naruszyć istoty prawa lub wolności.

Projekt nie określa takiego sposobu ustalania wysokości świadczeń, który gwarantowałby osobom uprawnionym świadczenia umożliwiające zaspokojenie podstawowych potrzeb. Wbrew podnoszonym przez projektodawcę argumentom, iż art. 18 ust. 2 UZEF gwarantuje tym osobom wypłatę najniższej emerytury lub renty, należy wskazać, iż świadczeniobiorców pozbawia się istotnej części świadczenia, które dotąd pobierali. Projekt koncentruje się na świadczeniach, do których prawa zostały już nabyte. Tym samym, adresatów tych rozwiązań pozbawia się możliwości zaspokojenia potrzeb, które dotąd zaspokajane były ze źródła, jakim są przedmiotowe świadczenia. Należy pamiętać, iż regulacja Projektu odnosi się w przeważającej mierze do zastanych sytuacji, w których świadczenia od lat są wypłacane, a nie do sytuacji, w których prawo do świadczeń dopiero zostanie nabyte. Odebranie świadczenia może zatem oznaczać, iż egzystencja świadczeniobiorców zostanie zagrożona. Trzeba podkreślić, iż Projekt obejmuje swym zakresem osoby niezdolne do pracy, którym państwo zobowiązało się w Konstytucji gwarantować środki potrzebne do egzystencji. Osoby te najczęściej nie mają innych źródeł dochodów. Dotychczas państwo zapewniało wypłacanie tym osobom świadczeń na ustalonym poziomie. Obecnie, poziom ten drastycznie obniża się, co powoduje zachwianie stabilności źródeł dochodów tych osób, w sytuacji gdy co do zasady, z uwagi na ich sytuację życiową, nie można od nich wymagać, by poszukiwały innych źródeł utrzymania.

Projektodawca nie powołał się przy tym na żadną wartość, o której mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji, której ochrona byłaby konieczna z dopuszczeniem pominięcia gwarancji wynikających z konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego. Projektodawca powołał się wyłącznie na poczucie sprawiedliwości. W Projekcie negatywnie oceniono sam fakt podjęcia służby w organach bezpieczeństwa Polski Ludowej – ze względu na jednoznacznie ujemną ocenę tych organów, a nawet sam fakt pokrewieństwa w stosunku do osób, które taką służbę podjęły. Pobudki takie nigdy nie powinny jednak skutkować stosowaniem przez ustawodawcę instrumentów represji poprzez pozbawienie środków utrzymania i utrudnienie egzystencji osób, nad którymi opieka jest konstytucyjnym obowiązkiem państwa.

Zdecydowanie należy uznać, że Projekt narusza art. 67 ust. 1 Konstytucji, art. 69 oraz art. 71 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 31 ust. 2 Konstytucji.

5. PODSUMOWANIE

W świetle powyższego, podtrzymać należy konkluzję dotyczącą poprzedniej wersji Projektu, iż regulacja obniżająca wypłacane obecnie świadczenia **już na pierwszy rzut oka** godzi w zasadę ochrony praw nabytych oraz zasadę zaufania do państwa i prawa przez nie stanowionego (art. 2 Konstytucji). W dalszym ciągu 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). Na gruncie obecnej wersji Projektu w dalszym ciągu pomija się 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). W świetle tych wątpliwości, przepisy Projektu należy uznać za niezgodne 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.

VI. KONKLUZJE

1. Przepisy nowego Projektu rażąco naruszają zasady: zaufania do państwa i prawa oraz ochrony praw nabytych (art. 2 Konstytucji), zasadę równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji) oraz gwarancje należytego zabezpieczenia społecznego osób niezdolnych do pracy i szczególnie potrzebujących (art. 67 ust. 1, art. 69 i art. 71 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji).
2. Do nowego Projektu wprowadzono istotne zmiany zasadniczo pogarszające sytuację adresatów nowelizacji w stosunku do poprzedniej wersji Projektu. Projekt jednolicie represjonuje wszystkich byłych funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa, w tym również pozytywnie zweryfikowanych, służących bezpieczeństwu III RP.
3. Nowy Projekt nie został poddany żadnym konsultacjom. Stanowi to o wadliwości procesu legislacyjnego i budzi istotne wątpliwości co do zgodności z zasadą przyzwoitej legislacji (art. 2 Konstytucji).
4. Projekt nie jest nakierowany na wyrównanie rzeczywistych niesprawiedliwości, lecz ma charakter represyjno-odwetowy. Stanowi próbę wprowadzenia, niedopuszczalnej w demokratycznym państwie

prawnym, zasady zbiorowej odpowiedzialności za działania aparatu służb bezpieczeństwa państwa PRL.

5. Nie zasługuje na zaufanie prawodawca, który po raz drugi, drastycznie obniża świadczenia emerytalne i pozbawia całości lub istotnej części otrzymywanego świadczenia inwalidów oraz uprawnionych po zmarłym niezdolnych do pracy lub nie mających możliwości zarobkowania krewnych ubezpieczonego. Takie działanie ustawodawcy narusza zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji).
6. Projektodawca nie wskazał, dlaczego pierwszeństwo nad fundamentalnymi w demokratycznym państwie prawa gwarancjami zakazu podwójnego karania (art. 2 Konstytucji) oraz domniemania niewinności i zasady skazywania prawomocnym wyrokiem sądu (art. 42 i art. 45 ust. 1 Konstytucji) – należy przyznać poczuciu sprawiedliwości społecznej.
7. Niedopuszczalne jest stwierdzenie, że adresaci Projektu otrzymali świadczenia będące bezprawnym przywilejem od władz PRL. Projektowana regulacja jest niezgodna z zasadą ochrony praw nabytych (art. 2 Konstytucji), albowiem arbitralnie, bez uzasadnienia, bez ekwiwalentu pozbawia świadczeń osoby, które uzyskały je słusznie, w niepodległej Polsce, w sposób przewidziany przepisami prawa.
8. Rozwiązania zawarte w Projekcie naruszają zasadę równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji). Projektodawca bez jakiegokolwiek postępowania sprawdzającego, uznał, iż wszystkie osoby pełniące bardzo szeroko pojętą służbę na rzecz „totalitarnego państwa” (w tym pozytywnie zweryfikowane, pełniące następnie służbę w III RP) *oraz ich najbliższe rodziny*, nie zasługują, bez żadnego wyjątku, na równe traktowanie w stosunku do pozostałych funkcjonariuszy służb mundurowych.
9. Prawo do zabezpieczenia na wypadek niezdolności do pracy lub po osiągnięciu wieku emerytalnego jest podstawowym prawem człowieka. Mieści się w nim prawo do zachowania realnej wartości przyznanych świadczeń. Pozbawienie uprawnionych praw nabytych do świadczeń emerytalno-rentowych narusza gwarancje wynikające z Konstytucji, nawet jeśli nie powoduje obniżenia tych świadczeń poniżej minimum

egzystencji. Projekt zawiera regulacje niezgodne z art. 67 ust. 1 ust. 1, art. 69 i art. 71 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

10. W Projekcie negatywnie oceniono sam fakt podjęcia służby w organach bezpieczeństwa PRL – ze względu na jednoznacznie ujemną ocenę tych organów, a nawet sam fakt pokrewieństwa w stosunku do osób, które tę służbę podjęły. Pobudki takie nigdy nie powinny skutkować stosowaniem przez ustawodawcę instrumentów represji poprzez pozbawienie środków utrzymania i utrudnienie egzystencji emerytów i rencistów, w tym rencistów rodzinnych, nad którymi opieka jest konstytucyjnym obowiązkiem państwa.
11. Nie można uznać, iż właśnie teraz, po latach wypłacania świadczeń emerytalno-rentowych oraz rent rodzinnych, wydarzyło się coś wyjątkowego, co uzasadnia wprowadzenie kwestionowanych regulacji. Oznacza to, że projektodawcą powodują wyłącznie motywy polityczne, a takie nigdy nie powinny kierować działaniami prowadzącymi do ograniczenia lub pozbawienia konstytucyjnych praw lub wolności.


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.



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