

T R A N S K R Y P C J A
ROZPRAWY PRZED TRYBUNAŁEM KONSTYTUCYJNYM
z dnia 16 czerwca 2021 r.
w sprawie o sygn. P 10/20

Rozprawie przewodniczy Sędzia TK Julia Przyłębska.

Przewodnicząca:

Otwieram rozprawę przed Trybunałem Konstytucyjnym, w pełnym składzie trybunału, w sprawie pytania prawnego Sądu Okręgowego w Krakowie, czy art. 22 ust. 1 i 2 oraz art. 13 ust. 1 pkt 1c w związku z art. 13b ustawy z dnia 18 lutego 1994 roku 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 brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 roku 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 związku z art. 2 ustawy z 16 grudnia 2016 roku są zgodne z art. 2, art. 30, art. 32 ust. 1 i 2, art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Na rozprawę stawili się: w imieniu sądu przedstawiającego pytanie nie stawił się nikt, sąd pytający pismem z dnia 2 października 2020 r. poinformował Trybunał Konstytucyjny, że nie zgłasza udziału w postępowaniu. W imieniu Sejmu nie stawił się nikt – nieobecność usprawiedliwiona. W imieniu prokuratora generalnego stawił się pan Robert Hernand Zastępca Prokuratora Generalnego – dziękuję bardzo – oraz z upoważnienia prokuratora generalnego pan Andrzej Stankowski prokurator Prokuratury Krajowej. Pełnomocnictwa znajdują się w aktach.

Rozprawa jest protokołowana w pomieszczeniu technicznym. Ponadto trybunał informuje, że rozprawa jest transmitowana w internecie.

Czy w obecnym stadium postępowania uczestnicy postępowania mają wnioski formalne?

Pan Robert Hernand:

Dziękuję, Wysoki Trybunale.

Przewodnicząca:

Dziękuję bardzo. W takim razie, ponieważ sąd pytający nie zgłosił udziału w postępowaniu, proszę sędziego sprawozdawcę o przedstawienie zasadniczych motywów pytania prawnego, jak również proszę o krótkie przedstawienie stanowiska Sejmu, który również nie stawiał się na dzisiejszą rozprawę.

Sędzia Bartłomiej Sochański:

Dziękuję bardzo. Sąd Okręgowy w Krakowie przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne sformułowane następująco: czy art. 22a ust. 1 i 2 oraz art. 13 ust. 1 pkt 1c w związku z art. 13b ustawy emerytalnej, w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy nowelizującej z dnia 16 grudnia 2016 roku, w związku z art. 2 ustawy nowelizującej są zgodne z art. 2, art. 30, art. 32 ust. 1 i ust. 2, art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, z uwagi na ukształtowanie regulacji ustawowej w sposób ograniczający wysokość renty inwalidzkiej, mimo odpowiedniego okresu służby, w zakresie, w jakim dokonano tą regulacją naruszenia zasady ochrony praw nabytych, zasady zaufania obywatela do państwa prawa oraz stanowionego przez nie prawa, prawa do zabezpieczenia społecznego oraz zasady równości wobec prawa.

Pytanie prawne zostało przedstawione w takim oto stanie faktycznym. Odwołujący się został przyjęty do pracy, do służby w komendzie wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej w roku 1980 na stanowisko inspektora wydziału IIIa, czyli służby bezpieczeństwa. Orzeczeniem z grudnia 1987 roku Wojewódzka Komisja Lekarska przy Zarządzie Zdrowia i Spraw Socjalnych Wojewódzkiego Urzędu Spraw Wewnętrznych w Krakowie uznała odwołującego się za niezdolnego do służby w Milicji Obywatelskiej w związku z wypadkiem w służbie. Komisja lekarska zaliczyła odwołującego się do trzeciej grupy inwalidzkiej z ogólnego stanu zdrowia oraz w związku ze służbą w Milicji Obywatelskiej i wypadkiem w tej służbie. Odwołujący się został zwolniony ze służby w 1988 roku, w kwietniu 1988 roku. Decyzją także z kwietnia 1988 roku przyznano odwołującemu się milicyjną rentę inwalidzką. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji decyzją z lutego 2017 roku zwaloryzował tą rentę do kwoty 3053 zł w zaokrągleniu. W czerwcu 2017 roku do Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji wpłynęła informacja o przebiegu służby odwołującego udzielona przez Instytut Pamięi Narodowej. Z pisma wynikało, że odwołujący od maja 1980 roku do kwietnia 1988 roku pełnił służbę, o której stanowi art.

13b ustawy zaopatrzeniowej. Decyzją z czerwca 2017 roku dyrektora Zakładu emerytalno-rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji ponownie ustalono wysokość renty inwalidzkiej przysługującej odwołującemu się, tym razem przyznano mu kwotę 1000 zł. Podstawę prawną decyzji stanowił art. 22a w związku z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy. Od tej decyzji zostało wniesione odwołanie do Sądu Okręgowego w Krakowie, a sąd okręgowy, rozpatrując to odwołanie, uznał, że odpowiedź na pytanie prawne jest konieczna dla rozstrzygnięcia rozpoznawanej sprawy, ponieważ istnieją poważne wątpliwości dotyczące zgodności z Konstytucją podstawy prawnej zaskarżonej decyzji o ponownym ustaleniu wysokości renty inwalidzkiej. W pierwszym rzędzie sąd okręgowy wskazał wątpliwość, czy kwestionowana regulacja ustawy zaopatrzeniowej nie narusza art. 2 Konstytucji, czyli zasady demokratycznego państwa prawa i sprawiedliwości społecznej; w szczególności sąd okręgowy wywodzi z tej zasady inne zasady: zasadę ochrony praw nabytych, zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę sprawiedliwości społecznej. Według pytającego sądu obniżenie wysokości świadczeń rentowych byłym funkcjonariuszom aparatu bezpieczeństwa totalitarnego państwa, cytując: „wydaje się mieć charakter represyjny i dyskryminacyjny oraz może stanowić zaprzeczenie zasady zaufania obywatela do państwa. Sąd okręgowy kwestionuje także zgodność art. 22a ust. 2 ustawy z zasadą sprawiedliwości społecznej wywodzoną z art. 2 Konstytucji z tej racji, że wysokość przysługującego świadczenia została oderwana od stażu pracy, wysokości wynagrodzenia, zajmowanego stanowiska i z góry ograniczona do wysokości świadczenia przeciętnego. Zdaniem pytającego sądu ustawa nowelizująca z 16 grudnia 2016 roku może być traktowana jako ponowna represja wobec grupy byłych funkcjonariuszy, nakładając na nich kolejną i znacznie obniżającą ich świadczenia sankcję. To może oznaczać – zdaniem pytającego sądu – naruszenie zasady *ne bis in idem*, zasady zakazu dwukrotnego karania za ten sam czyn. Dla poparcia takiego stanowiska Sąd Okręgowy w Krakowie powołuje tezę zawartą w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2010 roku, o sygnaturze K 6/09 – ja będę w dalszych swoich wypowiedziach cytował tylko samą sygnaturę K 6/09 – iż zakaz tego arbitralnego znoszenia lub pozbawienia praw podmiotowych, przysługujących jednostce, nie rozciąga się na prawa nabyte niesłusznie, niegodziwie lub niesprawiedliwie. Tak orzekł Trybunał Konstytucyjny w roku 2009. Jednak Sąd Okręgowy w Krakowie stawia pytanie, czy kwestionowane przepisy ograniczają lub odbierają prawa niesłusznie nabyte, czy też ingerują w sferę praw już nabytych słusznie. Zdaniem sądu ustawodawca może obniżyć świadczenia emerytalne

i rentowe za okres służby w organach bezpieczeństwa PRL tylko w racjonalnie miarkowany sposób. I odnośnie wysokości świadczeń sąd okręgowy wprawdzie uznaje, że ustawodawcy pozostawiono znaczną swobodę uregulowania dziedziny zabezpieczenia społecznego, jednak tę swobodę wyznaczał, według sądu pytającego, absolutny zakaz naruszania istoty prawa do zaopatrzenia emerytalnego i rentowego. Sąd podkreśla, że – znowu cytuję – w konstytucyjnym prawie do zabezpieczenia społecznego mieści się prawo do zachowania realnej wartości słusznie nabytych świadczeń. Według pytającego sądu jest to indywidualne prawo podmiotowe, tym bardziej mieści się więc w nim zakaz arbitralnego obniżania tych świadczeń, motywowanego jedynie względami politycznymi, tak pisze sąd, naruszającymi zasadę równości, zasadę ochrony praw nabytych i zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Tyle odnośnie pytania Sądu Okręgowego w Krakowie.

Co się tyczy stanowiska Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, to wpłynęło pisemne stanowisko Sejmu datowane 8 października jeszcze 2020 roku, w którym to stanowisku Sejm w pierwszym rządzie wnosi o umorzenie tego postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji w trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. A gdyby trybunał tego wniosku nie uwzględnił, to w wypadku nieuwzględnienia, pisze Sejm, aby trybunał stwierdził, że art. 22a ust. 1 i ust. 2 oraz art. 13 ust. 1 pkt 1c, w związku z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, są zgodne z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ponadto Sejm wnosi o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie. Jeżeli chodzi o uzasadnienie, to odnośnie wniosku o umorzenie postępowania Sejm koncentruje się zasadniczo na uchwale Sądu Najwyższego z 16 września 2020 roku, sygn. III UZP 1/20. Sejm twierdzi, że pytanie sądu zaktualizowało się w związku z tą uchwałą, albowiem treścią tej uchwały i sensem rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego było stwierdzenie, że kryterium służby na rzecz totalitarnego państwa powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy. Taki jest, bardzo lapidarnie ujmując, sens uchwały Sądu Najwyższego. Sejm utrzymuje, że w związku z tą uchwałą zdezaktualizowało się pytanie sądu pytającego, Sądu Okręgowego w Krakowie odnośnie art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Jeżeli zaś chodzi o pozostałe wzorce kontroli, Sejm utrzymuje, że nie zostały one w sposób dostateczny uzasadnione w pytaniu sądu okręgowego. Co się tyczy stwierdzenia zgodności z Konstytucją art. 22a ust. 1 i 2, a mianowicie z zasadą demokratycznego państwa prawa i sprawiedliwości społecznej, czyli z art. 2 Konstytucji oraz z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji, to Sejm wskazuje, iż, po pierwsze, nie mamy do

czynienia z naruszeniem zasady *ne bis in idem*, dlatego że obniżenie renty nie ma charakteru represyjnego w rozumieniu zasad prawa karnego, a po drugie, że zostało dokonane po raz pierwszy, a nie po raz drugi. Jeżeli chodzi o zasadę istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, Sejm utrzymuje, że zachowując tę minimalną wysokość renty, przysługującej także byłym funkcjonariuszom aparatu bezpieczeństwa z okresu lat 1944-1989, Sejm czy ustawa sejmowa zachowuje odpowiednią miarę, nie przekracza zakresu proporcjonalności i utrzymuje się w ramach tzw. gwarancyjnego limitu czy wysokości renty inwalidzkiej. To tyle, tak bardzo skrótowo, na temat stanowiska Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

Przewodnicząca:

Dziękuję bardzo, panie sędzio. Teraz udzielam głosu panu prokuratorowi, bardzo uprzejmie proszę.

Pan Robert Hernand:

Wysoki Trybunale, prokurator generalny podtrzymuje stanowisko wyrażone w piśmie procesowym z dnia 29 września 2020 roku i w związku z tym wnosi o uznanie przez Trybunał, że art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 18 lutego 1994 roku o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, [wprowadzony] przez art. 1 pkt 7 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 roku 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, jest zgodny z art. 2 i art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Jednocześnie prokurator generalny wnosi o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, z powodu niedopuszczalności wydania orzeczenia. Wysoki Trybunale, wniosek o umorzenie postępowania dotyczy, jak wynika z treści powołanego pisma prokuratora generalnego, między innymi art. 22 ust. 1 i 3 ustawy o emeryturach policyjnych, które nie mogą mieć zastosowania w sprawie rozpatrywanej przez sąd pytający, a zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego kontrola zgodności aktu prawnego podjęta na podstawie pytania prawnego ma charakter

kontrolni incydentalnej, służącej prawidłowemu rozstrzygnięciu konkretnej sprawy i uruchamiana jest nie tylko w takim zakresie, w jakim rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem zależy od odpowiedzi na to pytanie. Tutaj prokurator generalny przywołuje postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 maja 2019 roku, sygn. akt P 127/15. Tym samym, zdaniem prokuratora generalnego, niedopuszczalne jest pytanie prawne odnoszące się do przepisów niemających zastosowania w danej sprawie, ponieważ nie może ono przekształcić się w środek inicjujący abstrakcyjną kontrolę konstytucyjności prawa. Tutaj prokurator generalny przywołuje postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2020 roku, sygn. P 11/19. Ponadto pytanie prawne nie spełnia wymagań formalnych także w zakresie wątpliwości podniesionych wobec art. 13 ust. 1 pkt 1c ustawy o emeryturach policyjnych oraz powołanych z nim związkowo art. 13b tejże ustawy i art. 2 ustawy zmieniającej z 2016 roku, jak również w zakresie zarzutu niezgodności kwestionowanych regulacji z art. 30 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, oraz zarzutu naruszenia zasady *ne bis in idem*. W pisemnym stanowisku prokuratora generalnego w niniejszej sprawie, znajduje się uzasadnienie takiego poglądu przy czym w tym miejscu warto przytoczyć ocenę Trybunału Konstytucyjnego sformułowaną w wyroku w sprawie o sygnaturze K 6/09, iż przepisy wprowadzające nowe zasady ustalania wysokości świadczeń emerytalnych dla funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polski Ludowej nie zawierają sankcji karnych ani nawet sankcji o charakterze represyjnym i nie przesądzają winy adresatów owych norm. Wysoki Trybunał, dodanie do ustawy o emeryturach policyjnych art. 22a spowodowało ustalenie odrębnych, mniej korzystnych od przewidzianych w art. 22 tej ustawy dla ogółu funkcjonariuszy, zasad określania wysokości policyjnej renty inwalidzkiej tych funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę na rzecz totalitarnego państwa. Jako wzorce kontroli konstytucyjnej kwestionowanej regulacji sąd pytający wskazał wynikające z art. 2 Konstytucji zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony praw nabytych, a także art. 67 ust. 1 w związku art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej. Pomimo takiej kolejności ujęcia wzorców kontroli w petitum pytania prawnego za podstawowy wzorzec kontroli konstytucyjnej i punkt wyjścia oceny konstytucyjności art. 22a ust. 2 ustawy o emeryturach policyjnych w niniejszej sprawie należy uznać, zdaniem prokuratora generalnego, art. 67 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego przepis ten stanowi podstawę do rozróżnienia, po pierwsze, minimalnego zakresu prawa do zabezpieczenia społecznego, które odpowiada konstytucyjnej istocie tego prawa oraz – po drugie – uprawnień zagwarantowanych przez ustawę

i wykraczających poza konstytucyjną istotę rozważanego prawa. Stwierdzenie naruszenia art. 67 konstytucji może mieć miejsce w odniesieniu do pierwszej sfery mającej dla ustawodawcy charakter obligatoryjny. Tym samym zakres ochrony prawa do zabezpieczenia społecznego pokrywa się na gruncie art. 67 Konstytucji z istotą tego prawa. Jako związkowy do art. 67 ust. 1 Konstytucji wzorzec kontroli sąd pytający powołał art. 31 ust. 3 Konstytucji, który – jak wynika z ugruntowanego orzecznictwie konstytucyjnym i doktrynie poglądu – może być adekwatnym wzorcem kontroli przepisów regulujących zabezpieczenie społeczne jedynie wówczas, kiedy zarzut dotyczy naruszenia ustawowej formy ograniczenia prawa zagwarantowanego w art. 67 Konstytucji bądź naruszenia jego istoty. Wysoki Trybunał, w niniejszej sprawie sąd pytający nie sformułował zastrzeżeń dotyczących ustawowej formy kwestionowanej regulacji, ale zdaniem sądu, art. 22 ust. 2 ustawy o emeryturach policyjnych narusza istotę prawa do zabezpieczenia społecznego, naruszając zakaz arbitralnego obniżenia wysokości świadczeń, który – w opinii sądu – wynika z tych wzorców kontroli. Prokurator generalny nie zgadza się z taką oceną kwestionowanego unormowania, gdyż zapewnia ono funkcjonariuszom, których dotyczy świadczenie na poziomie nie niższym niż analogiczne świadczenie w systemie powszechnym, a to właśnie ten powszechny system a nie systemy preferencyjne, do których należy system emerytur i rent mundurowych, wyznacza konstytucyjny standard istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. Przewidziany w art. 22 ust. 2 ustawy o emeryturach [policyjnych] sposób ustalenia wysokości policyjnej renty inwalidzkiej nie pozbawia funkcjonariusza możliwości uzyskania świadczenia z zabezpieczenia społecznego w przypadku inwalidztwa i zwolnienia ze służby także w sytuacji, gdy zwolnienie nastąpiło jeszcze w okresie istnienia państwa totalitarnego. Zarazem każdy policyjny rencista, również ten pełniący służbę wyłącznie na rzecz państwa totalitarnego, ma zagwarantowaną kwotę najniższej renty na poziomie ustalonym w systemie powszechnym. Ponadto ustawodawca zapewnił mechanizm waloryzowania wysokości emerytur i rent policyjnych analogiczny do systemu powszechnego. Wysoki Trybunał, sąd pytający w ramach wzorca kontroli z art. 2 Konstytucji powołał się na zasady ochrony praw nabytych oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Pamiętać jednak trzeba, że ochronie konstytucyjnej podlegają tylko prawa nabyte słuszenie, co wyklucza stosowanie wskazanej zasady między innymi do praw uzyskanych z naruszeniem zasady sprawiedliwości społecznej albo w sposób niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym. Trzeba tu w związku z tym przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny wyroku w sprawie K 6/09 stwierdził, iż – cytuję –

„uprzywilejowane prawa emerytalne nabyte przez adresatów kwestionowanych przepisów zostały nabyte niegodziwie, nie można bowiem uznać celów i metod działania wojskowej rady oraz organów bezpieczeństwa Polski Ludowej za godziwe. Trybunał stwierdził, że służba w instytucjach i organach państwa, które systemowo naruszały przyrodzone prawa człowieka i rządy prawa, nie może w demokratycznym państwie prawnym uzasadniać roszczeń do utrzymania przywilejów uzyskanych przed upadkiem dyktatorskich reżimów” – koniec cytatu. Zatem skoro prawo do określonego w art. 22 ustawy o emeryturach [policyjnych] sposobu ustalania wysokości policyjnej renty inwalidzkiej nie zostało nabyte przez funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa godziwie, to nie jest ono objęte ochroną przysługującą prawom słusznie nabytym. Ten sam argument, Wysoki Trybunale, dotyczy stosowania zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Takie pozostaje
stanowisko
w zgodzie z aksjologią Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w tym wprost z treścią jej preambuły, której stosowny fragment prokurator generalny przytoczył w uzasadnieniu swojego pisemnego stanowiska w tej sprawie.

Wysoki Trybunale, kończąc, proszę, aby na pytania Wysokiego Trybunału odpowiadał pan Andrzej Stankowski, Dyrektor Biura Spraw Konstytucyjnych Prokuratury Krajowej. Dziękuję bardzo.

Przewodnicząca:

Dziękuję bardzo, teraz przejdziemy do formułowania pytań przez członków składu orzekającego. Tak, bardzo proszę, pan sędzia sprawozdawca.

Sędzia Bartłomiej Sochański:

Dziękuję bardzo, była już o tym mowa, ale chciałbym jeszcze raz pana prokuratora zapytać, czy obniżenie wysokości rent dla jakiejkolwiek grupy zawodowej – mamy tutaj do czynienia z funkcjonariuszami, ale dla jakiejkolwiek grupy zawodowej, może być rozumiane jako represja w rozumieniu zasad prawa karnego oczywiście czy też przepisów około karnych, tak to mówiąc kolokwialnie.

Pan Andrzej Stankowski:

Wysoki Trybunale, prokurator generalny stoi na stanowisku, że tego rodzaju obniżenie nie może być traktowane jako represja w znaczeniu prawa karnego, nawet w szerokim tego słowa znaczeniu. Jest to wprowadzenie nowych zasad i ustalenie nowej wysokości, które podyktowane może być różnymi względami. W tym przypadku akurat chodziło o aksjologiczną ocenę w ogóle funkcjonowania państwa totalitarnego i służby w specyficznych organach, jakimi były organa bezpieczeństwa Polski Ludowej, ale może

wynikać także z innych przyczyn, chociażby np. z aktualnej sytuacji budżetowej państwa czy z innych jeszcze względów. Istotne jest to, żeby wprowadzenie takich rozwiązań pozostawało w zgodzie z podstawowymi zasadami konstytucyjnymi oraz odbyło się w sposób i w formie przewidzianej w Konstytucji dla zmian w prawie. W żadnym wypadku nie można tu mówić o represji, a o regulacji, która rzeczywiście istotnie pogarsza w konkretnych przypadkach sytuację tych adresatów, ale czyni to ze względów uzasadnionych konstytucyjnie i na dodatek jeszcze... i przy tym jest to wprowadzone również w sposób i formie wymaganej dla wprowadzenia tego rodzaju zmian, czyli z zachowaniem rygorów dotyczących wprowadzania także niekorzystnych, dopuszczalnych niekorzystnych zmian w prawie. Czyli chodzi, na przykład, nie tylko o formę ustawową, ale także chociażby o okres *vacatio legis*, o zapewnienie również tego, aby to obniżenie jednak nie doprowadziło do sytuacji takiej, iż ktoś, na przykład, czy jakaś grupa adresatów tych przepisów zostałaby dyskryminowana. W sytuacji, kiedy konstytucyjny standard zabezpieczenia społecznego wyznacza system powszechny, co Wysoki Trybunał już podkreślał, to w tym przypadku mamy do czynienia również z tego rodzaju sytuacją, że również i w tym aspekcie, można powiedzieć, materialnym nie ma mowy o jakiegokolwiek presji, a o dopuszczalnym ograniczeniu wysokości świadczeń, która to wysokość wcześniej wynikała z niesłusznie nabytych przywilejów.

Sędzia Bartłomiej Sochański:

Panie prokuratorze, w związku z tym ostatnim zagadnieniem, które pan poruszył, Sąd Okręgowy w Krakowie, zadając pytanie, uzasadnia je między innymi w ten sposób, że pisze, że z art. 67 ust. 1 Konstytucji wynika takie indywidualne, podmiotowe prawo. I pytanie moje jest takie: do czego? Czy do jakiś określonej wysokości renty czy w ogóle do wysokości zaopatrzenia socjalnego, czy też do wysokości gwarantowanej określonymi przepisami potocznie zwane minimalnymi rentami?

Pan Andrzej Stankowski:

Wysoki Trybunał, z przepisu Konstytucji – i to także wynika nie tylko z poglądów doktryny, ale z utrwalonego orzecznictwa Wysokiego Trybunału – nie wynika prawo do konkretnego świadczenia, w tym także do konkretnej wysokości tego świadczenia. Konstytucja wymaga tego, aby w przypadku zaistnienia opisanych w tym artykule ryzyk, społeczeństwo alimentowało osoby, które tym ryzykiem zostaną dotknięte, a standard tego alimentowania wynika z możliwości państwa. Te możliwości państwa, które przekładają się na ów standard materialny w systemie powszechnym, stanowią to minimum, ten poziom, poniżej którego nie powinno państwo, wprowadzając nowe regulacje, schodzić.

I taka sytuacja ma miejsce w przypadku regulacji analizowanej w niniejszej sprawie. Do obniżenia wysokości świadczeń poniżej tego, co wynika z aktualnych możliwości finansowych państwa, które uwarunkowują taki, a nie inny poziom świadczeń w systemie powszechnym, nie doszło. Nie doszło do obniżenia świadczeń tym funkcjonariuszom poniżej tego. W żadnym wypadku nie możemy mówić, że wobec tego doszło do naruszenia wymogów art. 67 Konstytucji, dlatego że, podkreślam to jeszcze raz, nie budzi wątpliwości i w orzecznictwie Wysokiego Trybunału, w poglądach doktryny, w publicystyce też, to, że z przepisu konstytucyjnego nie wynika prawo ani do konkretnego rodzaju świadczenia, ani do konkretnej wysokości świadczenia – określone tam są ryzyka i generalna zasada,

Sędzia Bartłomiej Sochański:

Bardzo dziękuję. Jeszcze raz, trochę wyręczając sąd pytający, chcę pana prokuratora zapytać o taką rzecz. Funkcjonariusz służby bezpieczeństwa, który pełnił służbę w latach 1980-1988 nabywa, otrzymuje decyzję rentową w roku 1989. W 2017 roku wysokości tej renty jest obniżona z 3053 zł do 1000 zł i sąd pytający pisze w uzasadnieniu swojego pytania prawnego, czy to obniżenie świadczenia, czy to jest obniżenie świadczenia nabytego słusznie, czy nabytego niesłusznie? Panie prokuratorze, kiedy nabył prawo funkcjonariusz do świadczenia? Czy on je nabył niesłusznie? Jaką miarą oceniamy słuszność bądź niesłuszność nabycia tego świadczenia? Bo takie pytanie wynika z uzasadnienia sądu.

Pan Andrzej Stankowski:

Wysoki Trybunale, trzeba wziąć pod uwagę to, że funkcjonariusz nabył to świadczenie jeszcze w okresie państwa totalitarnego. Wówczas obowiązywały regulacje, które nie tylko ustanawiały przywileje płacowe, ale i powiązane z nimi także przywileje emerytalne i rentowe dla funkcjonariuszy aparatu bezpieczeństwa tego państwa. I trzeba podkreślić też to, że ustawodawca, kiedy w 2009 roku dokonywał zmiany regulacji emerytalnych, nie zdecydował się na zmianę unormowań dotyczących świadczeń rentowych. Chodzi zarówno o renty inwalidzkie przyznane funkcjonariuszom wspomnianych organów, czy renty rodzinne wypłacane osobom uprawnionym do zaopatrzenia takiego po funkcjonariuszach tychże służb. Czy ustawodawca postąpił wówczas słusznie, czy niesłusznie, cóż, trudno to w tej chwili oceniać, może lepiej byłoby, żeby to uczynił wcześniej. To jest oczywiste, że upływ czasu niejako naturalnie skłania do bardziej łagodnych ocen, ponieważ trochę zaciera się w pamięci ludzi to, jak ten system totalitarny naprawdę wyglądał, jak wyglądało działanie służb. I być może dlatego w ocenie

sądu okręgowego ten długi upływ czasu – jak by to powiedzieć – przemawia za tym, że jednak te świadczenia nie powinny być zmniejszane w taki sposób. Ale trzeba podkreślić, że fakt nabycia uprawnień w tamtym systemie oznacza w sposób absolutnie jednoznaczny, że były to uprawnienia, które nie mogą być traktowane jako nabyte godziwie, czyli są nabyte niegodziwie, a jednocześnie, mimo tego upływu czasu, trzeba dopełnić tę aksjologiczną lukę, jaka powstała wtedy, kiedy pominięto uregulowania rentowe – i zaraz, za chwilę jeszcze powiem, dlaczego akurat to jest takie istotne – i zarazem pamiętać musimy też o tym, że to obniżenie, chociaż w tym konkretnym przypadku, wydaje się radykalne, porównanie tych kwot oczywiście może robić wrażenie, ale pamiętajmy, że to jest obniżenie do poziomu, który zapewniony jest wszystkim obywatelom w systemie powszechnym, w sytuacji takiej, kiedy oni w ogóle tylko nabywają prawo do tych świadczeń, czyli w systemie powszechnym, świadczenie nie może być niższe. Czy zejście do najniższego świadczenia, jakie przysługuje – przepraszam za to określenie – zwykłemu obywatelowi, może być traktowane jako coś, co nie powinno mieć miejsca w przypadku funkcjonariusza, który na swoje świadczenie zasłużył wyłącznie służbą na rzecz totalitarnego państwa? Wydaje się, Wysoki Trybunale, że odpowiedź na to pytanie jest oczywista. A jeżeli chodzi jeszcze o te renty, to należy podkreślić jeszcze jedno. Otóż urząd prokuratorski nie dysponuje konkretnymi danymi, ale do zakresu notorii powszechnej należy to, że zwłaszcza w okresie już końcowym istnienia państwa totalitarnego, kiedy to jego podstawy mocno się chwiały, powszechnym zjawiskiem było to, że funkcjonariusze tego aparatu przechodzili nie tylko na emeryturę, ale bardzo często na renty. System był tak ustawiony, że stosunkowo łatwo było, ze względu na zamknięty, wewnętrzny system ustalania prawa do tej renty, własną, wyodrębnioną służbę zdrowia bardzo ściśle podporządkowaną kierownictwu tego resortu, łatwo było uzyskać stosowne dokumenty medyczne poświadczające to, że stan zdrowia, być może nawet i obiektywnie pogorszony, wynikał z pełnienia służby i w związku z tym ta renta była traktowana jako renta w związku z inwalidztwem, które pozostawało... może inaczej, że nabywał prawo ten funkcjonariusz do renty, która przysługiwała mu z tytułu inwalidztwa pozostającego w związku ze służbą. Ta dość powszechna praktyka spowodowała to, że, kiedy w 2009 roku zmieniano zasady przyznawania świadczeń emerytalnych, to znaczna część funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę na rzecz totalitarnego państwa tym zmianom nie podlegała, właśnie, dlatego że skorzystali oni z tej drogi, jaką było przyznawanie świadczeń nie emerytalnych a rentowych. Trzeba też wziąć pod uwagę to, że ta formacja była formacją liczną. Nawet w końcowym okresie istnienia przecież ona miała ponad dwadzieścia... w

sierpniu [...] 1989 roku ponad 24.000 etatowych funkcjonariuszy, a kiedy w maju następnego roku została zlikwidowana, to do procesu weryfikacji w ramach naboru do Urzędu Ochrony Państwa przystąpiło raptem około niewiele ponad 14.000 byłych funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa. Ja mówię o tej jednej formacji tylko, bo te dane są dość powszechnie dostępne, także chociażby i na stronach internetowych Wikipedii chociażby. Więc spośród tych ponad 14.000 pozytywnie zweryfikowano ponad 10.000 osób, ale części nie, więc jest pewna grupa funkcjonariuszy, którzy przeszli jeszcze w okresie państwa totalitarnego na emerytury lub renty i oni ustanowili, można powiedzieć, z punktu widzenia aksjologii konstytucyjnej jednolitą grupę. I potem, kiedy w 2009 roku modyfikowano zasady przyznawania świadczeń emerytalnych, to cóż... taka była wola ustawodawcy. Tę jednolitą z punktu widzenia ocen takich moralno-polityczno-aksjologicznych tę grupę podzielono, czyli nie objęto tymi zmianami rencistów, którzy nabyli prawo do renty związanej ze służbą w organach bezpieczeństwa państwa totalitarnego. W tej chwili... – już kilka lat temu, w grudniu 2016 roku ustawodawca tę lukę wypełnił.

Sędzia Bartłomiej Sochański:

Bardzo dziękuję. I jeszcze o jedną rzecz chcę pana zapytać, chociaż pan... czy prokuratura o niej nie pisze w swoim stanowisku, ale pisze o niej inny uczestnik postępowania, mianowicie Sejm. Nie ma dzisiaj [przedstawicieli] Sejmu, ale pozwolę sobie pana zapytać. Czy pan podziela stanowisko uczestnika postępowania – Sejmu – że uchwała Sądu Najwyższego z 16 września 2020 roku, ta III UZP 1/20, ta w sprawie jakby indywidualizacji odpowiedzialności, czy określania kryterium służby na rzecz totalitarnego państwa, to ona rzeczywiście dezaktualizuje pytanie prawne Sądu Okręgowego w Krakowie? Czy ona w ogóle odnosi się do art. 22a ust. 2 ustawy [zaopatrzeniowej]?

Pan Andrzej Stankowski:

Wysoki Trybunale, literalne brzmienie tej uchwały i jej uzasadnienie wskazuje na to, że ta uchwała, jak by to powiedzieć, nie może dezaktualizować pytania prawnego sądu okręgowego. Formuła tej uchwały, [Sąd Najwyższy podjął uchwałę] – kryterium służby na rzecz totalitarnego państwa określone w art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym... i tak dalej, powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji [pod kątem] naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka. A zatem, Wysoki Trybunale, ta uchwała dotyczy tego, w jaki sposób w praktyce sądowej oceniać spełnienie wymogu z art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. A więc niezależnie

od tego, że prokurator generalny poglądów zawartych w tej uchwale nie podziela, bo w toku postępowania, które zmierzało do wydania tej uchwały zaprezentował inny pogląd w tej sprawie, to przyjmując, że ta uchwała funkcjonuje w obrocie prawnym, trzeba przyjąć wyraźnie, że ona dotyczy tego, w jaki sposób ocenić przesłankę zastosowania art. 22a, przesłankę w postaci tej, że mamy do czynienia z funkcjonariuszem, który pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Więc w żadnym wypadku nie możemy tu mówić o dezaktualizacji problemu, dlatego że generalnie [...] w ogóle, nawet sąd pytający, nie przedstawia żadnych okoliczności tej sprawy, które mogłyby dotyczyć takiej indywidualizowanej oceny sytuacji tego funkcjonariusza, którego sprawę sąd pytający rozstrzyga. W ogóle tego problemu sąd pytający nie podnosi, a więc tak, jakby nie miał tu wątpliwości co do tego, że art. 13b ust. 1 należy zastosować. A zatem nie ma, w żadnym wypadku, dezaktualizacji problemu konstytucyjnego sformułowanego w pytaniu prawnym.

Sędzia Bartłomiej Sochański:

Tak, ma pan rację, panie prokuratorze. Nawet w postępowaniu przed Sądem Okręgowym w Krakowie odwołujący się nie podnosi, iżby nie służył totalitarnemu państwu, czy nie wykonywał faktycznie tych działań, które ustawa określa jako służbę na rzecz totalitarnego państwa. Bardzo panu dziękuję.

Ja dziękuję pani przewodniczącej za umożliwienie mi zadawania pytań.

Przewodnicząca:

Proszę, pan sędzia Pszczółkowski.

Sędzia Piotr Pszczółkowski:

Dziękuję. Panie prokuratorze, czy ja dobrze zrozumiałem odpowiedź pana? Czy, pana zdaniem, w standardzie w art. 67 Konstytucji mieści się każda obniżka świadczeń zaopatrzenia społecznego byle by nie była ograniczona zejściem poniżej poziomu minimalnego?

Pan Andrzej Stankowski:

Wysoki Trybunale, niezupełnie. Ja pozwolę sobie przypomnieć, że zwróciłem uwagę na to, że taka zmiana, taka obniżka musi być uwarunkowana, po pierwsze, pewnymi wartościami konstytucyjnymi, a więc może to być na przykład, powiedziałem, sytuacja budżetowa państwa. Jak wiadomo, stabilizacja finansów publicznych jest wartością konstytucyjną. Może to być, zdaniem urzędu prokuratorskiego, tak jak w tym przypadku, ocena negatywna, totalnie negatywna ocena aksjologiczna służby w określonych w organach i faktu nabycia świadczenia w systemie uprzywilejowanym,

i to bardzo uprzywilejowanym, kiedy to uprzywilejowanie nie powinno mieć miejsca w państwie demokratycznym. Ponadto zwracałem uwagę też i na to, że sam sposób wprowadzenia powinien odpowiadać standardom konstytucyjnym, które odnoszą się do zmian w prawie, zwłaszcza zmian niekorzystnych dla adresata normy. A więc można powiedzieć, że suma tych wszystkich wymogów i analiza, czy wszystkie zostały spełnione, suma tych wymogów stanowi pewien standard i dopiero łączne spełnienie tych wszystkich wymogów czyni regulację zgodną z art. 67. A zdaniem prokuratora generalnego, te wszystkie wymogi w przypadku kwestionowanego przepisu art. 22a ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy zostały spełnione.

Sędzia Piotr Pszczółkowski:

Najpierw nawiążę w takim rasie do oceny pana prokuratora braku arbitralności zakwestionowanej regulacji z uwagi na to, że nie pozbawiono funkcjonariuszy służb mundurowych prawa do zaopatrzenia emerytalnego w ogóle, pozostawiając im możliwość osiągania świadczeń rentowych na poziomie minimalnym, wyznaczonym przez ustawę dotyczącą powszechnego zaopatrzenia społecznego. Czy, zdaniem urzędu prokuratorskiego, nie mogłaby być uznana za arbitralną taka ocena, w której... takie działanie ustawodawcy, które za cechę relewantną, w tym przypadku świadczeń z ustawy zaopatrzeniowej dotyczącej służb mundurowych, przyjmuje powszechny system zabezpieczenia społecznego? Jak pamiętamy, bardzo krótko po okresie transformacji ustrojowej ustawodawca próbował skasować system uprzywilejowanego ubezpieczenia emerytur i rent mundurowych, szybko do niego powrócił. Pytanie w takim razie, czy ten próg minimalnego standardu konstytucyjnego dla wszystkich jest, pana zdaniem, taki sam, czy też funkcjonariusze służb mundurowych z założenia mają prawo do wyższego poziomu wynagrodzeń i wyższego poziomu świadczeń z zabezpieczenia społecznego?

Pan Andrzej Stankowski:

Wysoki Trybunał trzeba wziąć pod uwagę to, [...] że regulacja wprowadzona w 2016 roku, weszła w życie w 2017, ale nowelą z grudnia 2016 roku, dotyczyła dwóch grup funkcjonariuszy, a przedmiotem analizy Wysokiego Trybunału z racji faktu, iż pytanie prawne uruchamia konkretną kontrolę, jest ta część tej regulacji, która dotyczy funkcjonariuszy, którzy nabyli prawo do świadczenia wyłącznie z tytułu służby w organach państwa totalitarnego – wyłącznie. A zatem, Wysoki Trybunał, ta ocena negatywna owych służb, zdaniem urzędu prokuratorskiego, pozwala na to, aby w przypadku tych funkcjonariuszy uznać za zgodną także z zasadą sprawiedliwości społecznej, którą powołuje sąd pytający, uznać... nie „tą”, tylko takie obniżenie tych

świadczeń, które sprowadza owe świadczenia do poziomu najniższego w systemie powszechnym. Co do pytania ogólnego dotyczącego poziomu świadczeń funkcjonariuszy służb mundurowych, to oczywiste jest, Wysoki Trybunał – i to z orzecznictwa Wysokiego Trybunału także wynika – że specyfika służb mundurowych, służb w formacjach takich oznacza to, że ta służba charakteryzuje się dodatkowymi rygorami, szczególnymi wymogami, zwiększonym ryzykiem i z tego tytułu ustawodawca także w państwie demokratycznym powrócił do odrębności systemu emerytalnego. Tylko, Wysoki Trybunał, rzecz w tym, że inaczej potraktowana została służba w takich warunkach, pełniona wyłącznie na rzecz państwa totalitarnego, a inaczej na rzecz państwa demokratycznego oraz – Wysoki Trybunał, co jest bardzo istotne – oraz służba w tych formacjach państwa totalitarnego, których istnienie jest konieczne niezależnie od formy rządów w danym państwie, które muszą funkcjonować w każdym społeczeństwie, żeby ono w ogóle mogło istnieć. Dlatego też, na przykład, inaczej jest traktowana służba w Milicji Obywatelskiej, bo porządek w kraju, co nawet swego czasu też zostało wprost wypowiedziane, że w końcu jakiś porządek w tym kraju musiał być utrzymywany. Były naruszenia porządku takie, które godziły w dobro powszechne, w dobro pewnych grup i dobra indywidualne i tego rodzaju działania, typizowane jako czyny zabronione, musiały być zwalczane. Ponadto jest przecież cały system, cały szereg działań różnych formacji, które też konieczne są w każdym państwie, mimo że nie dotyczą one może bezpośrednio czynów wymierzonych w konkretnych obywateli, ale tu chodzi chociażby o ochronę granic państwa. Co tu jeszcze można powiedzieć... czy chociażby takie służby, jak te, które muszą nadzorować egzekwowanie chociażby porządku prawnego i wykonywanie kar, bo przecież, nie oszukujmy się, okresie PRL-u w zakładach karnych nie siedzieli tylko więźniowie polityczni, więc więźniowie kryminalni, których czyny godziły często w dobra zwykłych obywateli, też musieli być w jakiś sposób odizolowani i pilnowani, więc służba np. w służbie więziennej, zwykła służba funkcjonariuszy służby więziennej też jest inaczej oceniana niż służba na rzecz wyłącznie totalitarnego państwa. Pamiętać też trzeba o zmianach na przestrzeni dziejów, w ujęciu historycznym. System totalitarny, który istniał w początkowym okresie Polski Ludowej był systemem rzeczywiście drakońskim i systemem, można powiedzieć, okupacyjnym najpierw, a później systemem tak dyktatorskim i tak łamiącym podstawowe zasady praworządności, że trudno tu mówić o służbie na rzecz normalnego społeczeństwa. A więc trzeba tutaj to też uwzględnić, że te działania różnych służb miały w okresie Polski Ludowej, powiedziałbym, różny stopień natężenia, jeżelibyśmy je oceniali jako działania antywolnościowe, antyobywatelskie,

antynarodowe, tak by to można było określić. Wysoki Trybunale, trzeba to wszystko uwzględniać. I tak, jak powiedziałem, służba ta rzeczywiście w tych regulacjach prawnych jest oceniana w sposób różnorodny, w zależności od tego, czego ona dotyczyła i czy ona miała miejsce tylko w okresie państwa totalitarnego, czy nie i to zróżnicowanie jest, zdaniem urzędu prokuratorskiego, uzasadnione przy przyjęciu, że w państwie demokratycznym służby mundurowe oczywiście też muszą funkcjonować, muszą istnieć i służba w tych formacjach, związana z określonymi wymogami i ryzykami, powoduje to, że trzeba w jakiś sposób ludzi do tej służby zachęcić i w jakiś sposób zrekompensować im te trudności, te niedogodności i te ograniczenia, a jednym ze sposobów tego, w warunkach oczywiście demokratycznych i z zachowaniem odpowiednich proporcji, jest system emerytalny, który jest systemem uprzywilejowanym w stosunku do systemu powszechnego.

Sędzia Piotr Pszczółkowski:

Panie prokuratorze, co do wysokości i arbitralności temat uważam za wyczerpany. W nawiązaniu do tego najmroczniejszego okresu, o którym pan powiedział, roli, jaką odgrywały służby, które – warto zauważyć – nie wykreowały się same, nie same nadawały sobie owe przywileje i chyba nie jest... wątpliwa, co najmniej, może być teza, czy rzeczywiście cały ustrój totalitarny opierał się wyłącznie na służbach. Ale chcę zapytać o zdanie urzędu prokuratorskiego, o arbitralność w zakresie osiągania po kolejne obniżki świadczeń z zabezpieczenia społecznego właśnie funkcjonariuszy służb, co do tego jacy to są funkcjonariusze jeszcze będę pytał. Na razie konkluzja jest taka – działań rozliczeniowych. Po transformacji ustrojowej w niewielkim zakresie podejmowano działania rozliczeniowe. Dotyczyły drobnych przywilejów kombatanckich... Po konstytucyjne prawa zabezpieczenia społecznego ustawodawca sięgał tylko w stosunku do jednej grupy. Co więcej, w XXI wieku jedynie jedna grupa – to są właśnie funkcjonariusze służb mundurowych – dwukrotnie została wybrana jako cel urzeczywistniania owej sprawiedliwości społecznej, którym jest deklarowany cel ustaw, obu zresztą. Czy – w pana ocenie – można doszukiwać się arbitralności tego rozwiązania w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji, z uwagi na to, że 30 lat po transformacji, w stosunku do jednej grupy cały czas kierowane są wyłącznie pretensje o charakterze rozliczeniowo-finansowym, zostawiając ich charakter, czy one mają charakter prawny, represyjny? Bardzo proszę,

Pan Andrzej Stankowski:

Wysoki Trybunale, rzecz w tym, że te służby od początku wykreowane zostały jako twór narzucony krajowi w początkowym okresie, wiadomo, przecież było, że w nie były to *de facto* służby suwerennego państwa, tylko służby wprost nadzorowane przez władze sowieckie, przez organa bezpieczeństwa ZSRR i to nie ulega absolutnie żadnej wątpliwości. I później, w okresie PRL, kiedy stopniowo ten system łagodniał, bo trzeba to tak powiedzieć, że on rzeczywiście łagodniał. Przecież okresu gierkowskiego chociażby nie można porównywać z okresem stalinowskim, jeśli chodzi o natężenie represji, chociaż w drugiej połowie dekady gierkowskiej represje się nasiliły. Ale to już jest zupełnie inna kwestia. Trudno je porównywać do represji z okresu stalinowskiego. Mamy więc do czynienia z takimi służbami, których rodowód, można powiedzieć, od razu naznaczony jest pewnego rodzaju grzechem pierwotnym takim, że one były narzucone polskiemu społeczeństwu przez obcą siłę, obcą ideowo i obcą w sensie organizacyjno-polityczno-państwowym, więc te służby w okresie PRL-u przejawiały wyraźną tendencję do takiej, powiedziałbym, autonomizacji własnych działań. A sytuacje takie, które miały miejsce w okresie już nawet późniejszym, w latach osiemdziesiątych, wskazują na to, że te służby w zasadzie przez cały czas funkcjonowania państwa komunistycznego były tak zorganizowane, że one nie poddawały się kontroli, przynajmniej co do tych najgorszych aspektów działania, kontroli także tej, która była nawet w ówczesnym prawie zadekretowana dla władz cywilnych, politycznych. Chociażby weźmy pod uwagę fakty skrytobójstw politycznych, dokonywanych czy przypisywanych po prostu, może tak, bo zwykle byli to tzw. nieznani sprawcy – przypisywanych organom bezpieczeństwa. Wysoki Trybunale, w tej sytuacji trzeba wziąć pod uwagę to, że społeczeństwo, kiedy w wyniku masowego protestu i pomyślnej koniunktury międzynarodowej wreszcie uzyskało realny wpływ na władze i stopniowo doprowadziło do tego, że przeżytki tego państwa totalitarnego zostały zlikwidowane – mówię „przeżytki”, bo przecież pamiętajmy, ja sam już wskazywałem pewne daty wskazujące na to, że przecież nie od razu z chwilą utworzenia rządu Tadeusza Mazowieckiego problem służb zniknął, ale to jest zupełnie inna historia – to trzeba powiedzieć, że te służby całą swoją działalnością, także tą w ostatnim okresie funkcjonowania państwa totalitarnego, zasłużyły sobie – w cudzysłowie oczywiście – na taką ocenę ze strony społeczeństwa, że one były narzędziem tego totalitaryzmu, mało tego, że one były czymś się w rodzaju państwa w państwie, które kierowało się w gruncie rzeczy własnymi interesami i stosowało metody policyjne, czasem metody wręcz terrorystyczne po to, żeby utrzymać swoją własną,

uprzywilejowaną pozycję. I dlatego skupienie, Wysoki Trybunale, działań rozliczeniowych na tych formacjach nie może być, zdaniem urzędu prokuratorskiego, oceniane jako działanie arbitralne.

Sędzia Piotr Pszczółkowski:

Okej, panie prokuratorze, na tych formacjach, czyli wracamy do art. 13b. Ja rozumiem, że, zdaniem prokuratora generalnego, luźna jest przesłanka funkcjonalna w tej sytuacji, niezbyt doskonałe uzasadnienie bądź w ogóle jego brak, co do 13b. [Art.] 13b ustawy zaopatrzeniowej to jest *crème de la crème* naszej rozmowy. Wymienione są formacje, o których pan mówi, że służyły w najczarniejszym okresie, w najczarniejszy sposób, były poza wszelką kontrolą. Czy nie ma pan żadnych zastrzeżeń merytorycznych co do tego katalogu? Czy wyobraża pan sobie ocenę dokonaną przez trybunał samego art. 22a w oparciu o argumenty, które pan przedstawia, bez szczegółowej analizy tego, czy ustawodawca nie dokonał w sposób arbitralny właśnie wyliczenia tych formacji? Pierwszy przykład. Taka służba jak Biuro Ochrony Rządu. Czy, w pana ocenie, kierowca Biura Ochrony Rządu bardziej służył państwu totalitarnemu niż minister, inny niż spraw wewnętrznych, bo ten jest objęty ustawą, którego woził? Czy rzeczywiście można dokonać oceny konstytucyjności rozwiązania ustawy zaopatrzeniowej z punktu widzenia art. 2 Konstytucji, deklarowanego celu urzeczywistnienia sprawiedliwości społecznej, bez szczegółowej analizy art. 13b, rozszerzonego znacznie ustawą zmieniającą ustawę zaopatrzeniową w 2016 roku?

Pan Andrzej Stankowski:

Wysoki Trybunale, trzeba wziąć pod uwagę też i to, w jaki sposób dokonywano naboru do tych służb i kto miał nadzór nad owym naborem. Oczywiście jest to, że nie wszyscy, którzy pełnili służbę w tych formacjach w sposób jednakowy służyli państwu totalitarnemu i to są te słynne przypadki, na przykład, chociażby jakieś osoby sprzątające, chociaż zwykle takie osoby nie były funkcjonariuszami, ale chociażby osób, które zajmowały się jakimiś pomocniczymi funkcjami, zajęciami przy wydawaniu paszportów, nie podejmowały żadnych decyzji, nie zbierały żadnych danych, nie śledziły nikogo, nie inwigilowały, nie prześladowały, tylko i wyłącznie wykonywały jakieś funkcje techniczne, ale te osoby, po pierwsze, musiały przejść określone sito, po drugie, one w sposób absolutnie świadomy korzystały z uprzywilejowanej pozycji tych formacji, wiedząc, że znajdują się w orbicie zainteresowania tych, którzy szczególnie pilnują, aby temu reżimowi nic się nie stało. Bo przecież te służby, takie nawet chociażby jak zespół kierowców Biura Ochrony Rządu były pod szczególnym nadzorem ze strony tego aparatu,

ze strony specjalnej komórki funkcjonującej w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, niezależnie od samego Biura Ochrony Rządu. Wysoki Trybunał, szczegółowa, bardzo dokładna analiza, przy założeniu, że pozyskamy nawet dostęp do wszystkich dokumentów, a to jest bardzo wątpliwe, żeby wszystkie dokumenty istotne dotyczące funkcjonowania tych formacji się zachowały – zresztą wiemy o tym, jak długo trwało, na przykład, niszczenie pewnych dokumentów organów bezpieczeństwa, nie skończyło się ono wraz z utworzeniem rządu Tadeusza Mazowieckiego, nie skończyło się ono nawet wraz z utworzeniem Urzędu Ochrony Państwa, wiemy o tym przecież – a więc, Wysoki Trybunał, trzeba brać pod uwagę pewien system i wyłączenie pewnych służb, sądzę, że spowodowałoby to, że pewna grupa osób podlegających pewnym rygorom i pewnym szczególnym procedurom kwalifikacyjnym, nadzorowana i wykorzystywana chociażby do tego, żeby gromadzić odpowiednie dane, informacje, bo tego też przecież nie ukrywamy, że chociażby nawet takie osoby, jak kierowcy Biura Ochrony Rządu, to były osoby, które były szczególnie nadzorowane i kontrolowane, a jednocześnie wykorzystywane jako źródło informacji wielokrotnie też, dla swojego kierownictwa, na temat tego, co konkretnie robią chociażby osoby wożone, gdzie są przewożone, gdzie jeżdżą, z kim się spotykają itd. Tego rodzaju działania były na porządku dziennym, więc wykreślenie którejs z tych formacji być może byłoby możliwe, ale pod warunkiem, podkreślam, posiadania pełnej wiedzy na temat funkcjonowania tych służb, a przypuszczam, że i tak, wewnątrz owych służb, było pewne zróżnicowanie, które uzasadniałoby w mniejszym lub większym stopniu poddanie tym regulacjom nowym konkretnych, poszczególnych osób. Ale, jeżeli uwzględnimy to, że te osoby dokonały świadomego wyboru, bo trudno tu mówić o przymusie pełnienia służby w tych formacjach, świadomie te swoje obowiązki wykonywały i świadomie korzystały z przywilejów z tym związanych, to sądzę, że objęcia tych służb tą regulacją emerytalną i rentową nie można uznać za działanie arbitralne.

Sędzia Piotr Pszczółkowski:

Panie prokuratorze, ostatnie pytanie, nawiązujące do tej dyskusji o prawach słusznie – niesłusznie nabytych. Ustawa, którą trybunał ocenia w dzisiejszym, tak naprawdę pochodzi z 1994 roku. Wolna Polska, po transformacji ustrojowej, przyznanie określonych praw. W 2009 roku weryfikacja. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 6/09, wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. 2016 rok – kolejna interwencja ustawodawcy i po raz kolejny wątpliwości, także na tej sali, czy to są prawa słusznie nabyte, niesłusznie nabyte, kiedy nabyte. Moje pytanie jest takie. Kiedy, zdaniem

urzędu prokuratorskiego, funkcjonariusze służb mundurowych będą pewni, że już nigdy nikt nie powie, że ich prawa są słusznie nabyte?

Pan Andrzej Stankowski:

Wysoki Trybunale, weźmy pod uwagę to, że mamy do czynienia z uprawnieniami rentowymi i emerytalnym, a więc uprawnieniami przysługującymi poszczególnym osobom do końca ich życia. A jeżeli uwzględnimy to, kiedy owe służby przestały, tak naprawdę, funkcjonować – podawałem datę, jeśli chodzi o służbę bezpieczeństwa, to jest maj roku 1990 – to jeżeli uwzględnimy to, że art. 13b ust. 1 dotyczy nie tylko tych funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę wyłącznie w tamtych formacjach, ale także tych, którzy pełnili służbę później, ale mają w swoim życiorysie także pewien okres służby na rzecz państwa totalitarnego, to musimy uwzględnić to, w jakim wieku mogliby być ci funkcjonariusze w momencie zaistnienia przemian ustrojowych, ci funkcjonariusze, którzy mieli za sobą okres jakiś, powiedziałbym, w ogóle znaczący, policzalny i zaliczalny do uprawnień emerytalnych. I Wysoki Trybunale, można zakładać, że domknięcie tego systemu emerytalnego w ten sposób, że wprowadzamy już kompleksowo nowe zasady obliczania tych świadczeń i one już w sposób absolutnie jednoznaczny traktują... jednoznacznie negatywny traktują służbę w tych formacjach w okresie państwa totalitarnego i powodują wprowadzenie takiego a nie innego przelicznika w obliczaniu wysokości świadczenia, to – Wysoki Trybunale – ten system, można powiedzieć, że on jest w tej chwili domknięty, ale pamiętać trzeba o tym, że ludzie, którzy te formacje totalitarne tworzyli – tworzyli w sensie takim, że składali się na nie, w nich funkcjonowali i działali także przeciwko prawom człowieka, przeciwko wolnościom obywatelskim, przeciwko wolności społeczeństwa – ci ludzie jeszcze przez wiele, wiele lat będą pobierać świadczenia emerytalne, bo jeżeli uwzględnimy tych, którzy chociażby 5 lat tylko pełnili służbę w SB – dajmy na to, to sądzić można, że jeszcze przez wiele, wiele lat takie osoby będą żyły i będą pobierały swoje świadczenia. I chodzi o to, że w tej chwili domknięty jest już ten system taki, że powiedziano wyraźnie: za tę służbę totalitarną nie należy się emerytura, bo tam jest przelicznik „0”, a w przypadku renty, którą nabyłeś, były funkcjonariuszu tamtych służb, później ta renta twoja będzie obniżona za tamten okres. Ale tamten okres, który podlega temu odliczeniu, jest zamknięty i wobec tego... i zastosowano takie zasady obniżania i doprowadzono do takich granic obniżenia, że można ten system obecnie uznać za zamknięty, za pewną skończoną z aksjologicznego punktu widzenia całość systemową.

Sędzia Piotr Pszczółkowski:

Bardzo dziękuję.

Przewodnicząca:

Dziękuję bardzo. Poproszę pana prokuratora o sformułowanie wniosku końcowego.

Pan Robert Hernand:

Wysoki Trybunale, prokurator generalny podtrzymuje stanowisko pisemne i wyrażone w dniu dzisiejszym przed Wysokim Trybunałem. Dziękuję bardzo.

Przewodnicząca:

Dziękuję bardzo. Trybunał Konstytucyjny uznaje sprawę za dostatecznie wyjaśnioną do wydania orzeczenia. Na tym zamykam rozprawę. Trybunał udaje się na naradę. Ogłoszenie orzeczenia nastąpi w dniu dzisiejszym, na tej Sali, o godzinie 14.45. Dziękuję bardzo.