



dr hab. Anna Rakowska-Trela
Katedra Prawa Konstytucyjnego
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Łódzkiego

Łódź, 29 czerwca 2017 roku

OPINIA PRAWNA
NA ZLECENIE: Stowarzyszenia Emerytów i Rencistów Policyjnych
Zarząd Główny w Warszawie, ul. Domaniewska 36/38

PRZEDMIOT ZLECENIA: ocena zgodności z Konstytucją RP uznania w ustawie z dnia 16 grudnia 2016 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. z 2016 r., poz. 2270) Zarządu łączności, od dnia 1 stycznia 1984 r., za jednostkę wykonującą czynności operacyjno-techniczne niezbędne w działalności Służby Bezpieczeństwa, a przez to za jednostkę, w której służba była „służbą na rzecz totalitarnego państwa”.

AKTY PRAWNE – WZORCE KONTROLI:

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (dalej: Konstytucja, Konstytucja RP)

WYKAZ SKRÓTÓW:

Ustawa nowelizująca – ustawa z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu eme-

PROF. NADZW. DR HAB. ANNA RAKOWSKA-TRELA

KANCELARIA ADWOKACKA

ul. Uniwersytecka 16 lok. 1, 90-234 Łódź
tel./fax 42 674 01 85, tel. kom.: 0 608 09 09 60

anna.rakowska@adwokatura.pl
www.annarakowska.pl

rytalnym 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. 2270);

Ustawa emerytalna - ustawa 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.

STAN FAKTYCZNY:

Dnia 16 grudnia 2016 r. Sejm uchwalił ustawę 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. z 2016 r., poz. 2270). Na jej mocy ustawodawca wprowadził do porządku prawnego drugą już (po ustawie z 23 stycznia 2009 r.) regulację sprowadzającą się do obniżenia rent i emerytur wielu kategoriom osób w niej wymienionym. Ustawa nowelizująca, definiując w dodanym do ustawy nowelizowanej art. 13b nowe pojęcie „*służby na rzecz państwa totalitarnego*”, drastycznie obniżyła świadczenia emerytalne, przyjmując w nowym art. 15c, iż w przypadku osoby, która pełniła „*służbę na rzecz totalitarnego państwa*” i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., emerytura wynosi: 0% podstawy wymiaru – za każdy rok „*służby na rzecz totalitarnego państwa*” 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 2-4 ustawy nowelizowanej. Przepisy art. 14 i art. 15 ust. 1–3a, 5 i 6 stosuje się odpowiednio (art. 15c ust. 2). Zgodnie z nowelizacją, emerytura nie podwyższa się zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3 ustawy nowelizowanej, jeżeli okoliczności uzasadniające podwyższenie wystąpiły w związku z pełnieniem służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b. Jednocześnie ustawodawca wprowadził drastyczne ograniczenie, iż wysokość emerytury ustalonej zgodnie z art. 15c ust. 1 i 2 nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Co więcej, ustawodawca, na mocy nowelizacji z 16 grudnia 2016 r. uchylił wynikającą z dotychczasowego 15b ust. 2 zasadę, że 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, i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., odpowiednio stosuje się m.in. art. 15 ust. 4, stanowiący, że emeryturę podwyższa się o 15% podstawy wymiaru emerytowi, którego inwalidztwo pozostaje w związku ze służbą.

Ustawa nowelizująca radykalnie zmieniła także zasady obliczania rent inwalidzkich. W nowo dodanym art. 22a ustawodawca postanowił o zmniejszeniu osobom objętym nowelizacją przysługujących im rent inwalidzkich, w ten sposób, że rentę inwalidzką, ustaloną zgodnie z art. 22, zmniejsza się o 10% podstawy wymiaru za każdy rok „służby na rzecz totalitarnego państwa”. Jednocześnie wysokość renty inwalidzkiej, ustalonej zgodnie z tymi zasadami, nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej renty z tytułu niezdolności do pracy wypłaconej przez ZUS z FUS, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu ZUS. Z kolei w przypadku osoby, która pełniła „służbę na rzecz totalitarnego państwa” i została zwolniona ze służby przed dniem 1 sierpnia 1990 r. rentę inwalidzką wypłaca się w kwocie minimalnej według orzeczonej grupy inwalidzkiej.

Ustawa nowelizująca uregulowała także tryb postępowania w sprawie wydania decyzji ustalających na nowo wysokość świadczeń, ustaliła, że od decyzji przysługuje prawo odwołania do właściwego sądu wg przepisów k.p.c., a także, że złożenie odwołania od decyzji nie wstrzymuje jej wykonania. Wprowadziła także pewne wyjątki, w tym art. 8a, art. 15c ust. 5 i 6, art. 22a ust. 5 i 6, art. 24a pkt 4, 5 i 6

Co najistotniejsze z punktu widzenia niniejszej opinii, formułując katalog instytucji, formacji, służb i jednostek, w których służba – w myśl znowelizowanej ustawy - ma uchodzić za „służbę na rzecz totalitarnego państwa” ustawodawca w art. 13b ust.1. pkt 5 lit. d *tiret* ósmy wymienił, wśród jednostek wykonujących czynności operacyjno-techniczne niezbędne w działalności Służby Bezpieczeństwa, Zarząd Łączności, od dnia 1 stycznia 1984 r. W uzasadnieniu projektu ustawy brak jest argumentów przemawiających za zaliczeniem Zarządu Łączności do tego rodzaju jednostek.

DOTYCHCZASOWY STAN PRAWNY I ORZECZNICTWO SĄDÓW

Dnia 23 stycznia 2009 r. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uchwalił ustawę 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 art. 15b ustawy znowelizowanej wówczas ustawy emerytalnej

postanowiono, że „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, i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., emerytura wynosi 0,7% podstawy wymiaru – za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944–1990 i 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” (ust. 1). Na tle tego przepisu pojawiły się w orzecznictwie sądów powszechnych (okręgowych i apelacyjnych) rozbieżności w wykładni. Rozbieżności te dotyczyły zakwalifikowania służby w Milicji Obywatelskiej w Zarządzie Łączności w latach 1984 - 1990, jako służby w organach bezpieczeństwa państwa. Niektóre z sądów bowiem wyraziły pogląd, że był to okres służby w organach bezpieczeństwa, inne natomiast, że wskazany okres służby nie był okresem służby w organach bezpieczeństwa państwa. W tej sytuacji pismem z 20 maja 2015 r. I Prezes Sądu Najwyższego, działając na podstawie art. 60 § 1 ustawy z 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym wniosła do Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych o rozpoznanie przez skład siedmiu sędziów Sądu Najwyższego następującego zagadnienia prawnego: „Czy służba funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej pełniona w latach 1984 - 1990 w Zarządzie Łączności Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Wydziałach Łączności Wojewódzkich Urzędów Spraw Wewnętrznych była służbą w organach bezpieczeństwa państwa w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy 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.)”.

W wyniku tego wniosku, 14 października 2015 r. skład siedmiu sędziów SN podjął uchwałę następującej treści:

„Osoba, która pełniła w latach 1984-1990 służbę w Zarządzie Łączności Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Wydziałach Łączności Wojewódzkich Urzędów Spraw Wewnętrznych, jest osobą, która pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa w rozumieniu art. 15b ust. 1 ustawy 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 (jednolity tekst: Dz. U. z 2013 r., poz. 667 ze zm.) w związku z art. 2 ust. 1 pkt 5 i ust. 3 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (jednolity tekst: Dz. U. z 2013 r., poz. 1388 ze zm.)”

Wydając to rozstrzygnięcie, SN oparł się na zarządzeniu nr 043/90 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 10 maja 1990 r. w sprawie zaprzestania działalności Służby Bezpieczeństwa, wydanym w celu wykonania postanowień art. 129 ustawy o UOP. W §6 tego zarządzenia postanowiono, że zadania realizowane przez Biuro C, Biuro B, Departament Techniki oraz Zarząd Łączności i ich ogniwa terenowe, a także Departament PESEL, pozostają niezmienione do czasu zakończenia reorganizacji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, zaś przekazanie dokumentów oraz wyposażenia technicznego nastąpi z chwilą podjęcia zadań przez właściwe jednostki organizacyjne Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Urzędu Ochrony Państwa, Policji lub innych instytucji państwowych. SN uznał, że *„skoro - jak podkreślono we wstępie do tego aktu - zarządzenie zostało wydane w celu wykonania postanowień art. 129 ustawy o UOP, który stanowi o likwidacji Służby Bezpieczeństwa, a w powołanym przepisie § 6 wymienia się między innymi Zarząd Łączności oraz podległe mu ogniwa terenowe, to znaczy, że te jednostki organizacyjne Ministerstwa Spraw Wewnętrznych szczebla centralnego i terenowego były w chwili utworzenia Urzędu Ochrony Państwa w strukturach Służby Bezpieczeństwa i z mocy prawa podlegały rozwiązaniu. Zupełnie bezpodstawne jest twierdzenie, jakoby treścią zarządzenia unormowano także sytuację prawną innych – poza wchodzącymi w skład rozwiązywanej Służby Bezpieczeństwa – jednostek organizacyjnych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. W każdym razie podstawy takiej nie daje jedyne powołany w zarządzeniu przepis ustawowy, tj. art. 129 ustawy o UOP’.* SN ocenił także, że *„zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych nie tylko nie mogło zniweczyć rozwiązującego - w stosunku do Służby Bezpieczeństwa - skutku art. 129 ustawy o UOP, ale także nie mogło przedłużyć bytu jednostek organizacyjnych wchodzących w skład Służby Bezpieczeństwa. Porządkowało ono jedynie sprawy związane z likwidacją Służby Bezpieczeństwa’.* Należy podkreślić, że w lakonicznym uzasadnieniu uchwały SN nie odniósł się w zasadzie do dwóch istotnych kwestii, tj.

- 1) do treści i charakteru prawnego aktów prawnych i dokumentów z lat 1983-1984, które - w ocenie sądów przyjmujących, że służba w Zarządzie Łączności Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Wydziałach Łączności Wojewódzkich Urzędów Spraw Wewnętrznych, była służbą w organach bezpieczeństwa państwa w rozumieniu art. 15b ust. 1 ustawy emerytalnej;
- 2) oceny zgodności stanowiska, jakoby służba w Zarządzie Łączności Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Wydziałach Łączności Wojewódzkich Urzędów Spraw Wewnętrznych, była służbą w organach bezpieczeństwa państwa z normami konstytucyjnymi.

Ponieważ autorka niniejszej opinii - dr hab. nauk prawnych specjalności prawo konstytucyjne - ma ograniczone kompetencje do dokonywania ocen historycznoprawnych, w

niniejszej opinii zostanie położony nacisk na zgodność stanowiska zaliczającego służbę w Zarządzie Łączności do służby w organach bezpieczeństwa państwa.

Należy nadto mieć na względzie zmianę stanu prawnego poprzez odstąpienie na skutek ustawy nowelizującej z 16 grudnia 2016 r. w ustawie emerytalnej od pojęcia „służby w organach bezpieczeństwa państwa” i zastąpienia go pojęciem „służby na rzecz totalitarnego państwa”, którą funkcjonariusze Zarządu Łączności i Wydziałów Łączności mieli świadczyć poprzez „wykonywanie czynności operacyjno-technicznych, niezbędnych w działalności Służby Bezpieczeństwa”.

* * *

ANALIZA:

1. Wzorce kontroli:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej:

1.1. Art. 2 Konstytucji RP (zasada demokratycznego państwa prawnego). Artykuł 2 Konstytucji RP stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Klauzula demokratycznego państwa prawnego jest jedną z podstawowych zasad współczesnego państwa, a jej idea opiera się na założeniu wykonywania władzy państwowej jedynie wtedy, gdy zezwala na to Konstytucja oraz – w dalszej kolejności - ustawy spełniające wymóg zgodności z Konstytucją. W ogólnej klauzuli demokratycznego państwa prawnego zawarte są dwie wzajemnie się uzupełniające zasady: państwa prawnego i państwa demokratycznego. Pierwsza z nich wymaga, by podstawą istnienia i funkcjonowania organów i instytucji władzy publicznej było prawo. Druga wyraża nakaz, aby prawo to stanowione było w demokratycznych procedurach i by opierało się na demokratycznych wartościach. Wymaga więc istnienia demokratycznie wybranego parlamentu, ale i niezależnych i niezawisłych sądów, przestrzegania zasady rozdzielenia i równoważenia władz. Nakazuje też ustanowienie i utrzymywanie takich instytucji i procedur demokratycznych, które będą chroniły państwo prawne i demokratyczne. Legislatywa w demokratycznym państwie prawnym nie może dowolnie kształtować prawa, musi bowiem przestrzegać, a wręcz realizować i rozwijać wszystkie wartości wynikające z zasady demokracji, w tym demokratyczne instytucje i procedury, stojące na jej straży.

Z art. 2 Konstytucji wynika szereg zasad pochodnych i wtórnych. Z punktu widzenia pro-

blematyki niniejszej opinii, należy w szczególności wskazać na następujące zasady, które doktryna wywodzi z klauzuli demokratycznego państwa prawnego:

1.1.1 Zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasada ta, wywodzona z zasady demokratycznego państwa prawnego, opiera się na wymaganiu pewności prawa, a więc takiego zespołu cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne, które powodują, że **jednostka może decydować o własnym postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwa oraz przewidywalności konsekwencji prawnych, jakie te działania mogą pociągnąć za sobą** (wyrok TK z 20 stycznia 2010 r., Kp 6/09).

1.1.2 Zasada ochrony praw nabytych. Istotą ochrony praw nabytych jest, iż zakazuje ona arbitralnego znoszenia lub pozbawiania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom. Nie rozciąga się przy tym na prawa nabyte niesłusznie, niegodziwie, niesprawiedliwie. Nie mogą więc powoływać się na ochronę praw nabytych obywatele, którym odebrano niesprawiedliwie ustanowione przywileje (zob. wyrok TK z 10 kwietnia 2006 r., sygn. SK 30/04, wyrok TK z 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09).

1.2. **Art. 7 Konstytucji RP (zasada legalizmu).** Wyrażona w art. 7 Konstytucji zasada legalizmu oznacza, że każdy organ władzy publicznej musi działać w ramach swoich kompetencji i zgodnie z właściwymi mu procedurami przewidzianymi w przepisach prawa. Zasada ta nakazuje także ścisłą wykładnię przepisów ustanawiających zakres działania i kompetencje poszczególnych organów. Zasada legalizmu uzupełniona jest przez ustrojodawcę zawartą w art. 8 zasadą „legalizmu konstytucyjnego” – konstytucjonalizmu.

1.3. **Art. 8 ust. 1 Konstytucji RP (zasada legalizmu konstytucyjnego),** zgodnie z którym Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej. Zasada legalizmu konstytucyjnego uzupełnia więc wyrażoną w art.7 zasadę legalizmu w ten sposób, że wymaga, by wszystkie akty prawne były zgodne z Konstytucją RP. Dotyczy to zarówno aktów stanowienia prawa, jak i stosowania prawa. W odniesieniu do organów stanowiących prawo (w tym w pierwszej kolejności Sejmu i Senatu jako organów władzy ustawodawczej) zasada nadrzędności Konstytucji oznacza zakaz stanowienia norm prawnych niezgodnych z Konstytucją oraz nakaz konkretyzacji jej przepisów. Przyjmuje się przy tym, że „w pierwszej kolejności art. 8 ust. 1 adreso-

wany jest do ustawodawcy. Ustawodawca działa w oparciu o zasadę swobodnej kompetencji prawodawczej w granicach Konstytucji RP' (P. Tuleja, Nota do art. 8, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, M. Safjan, L. Szczucki (red.), teza 18).

1.4. **Art. 32 ust. 1 Konstytucji RP (zasada równości wobec prawa).** Zasada równości wobec prawa, wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji, jest składową demokratycznego państwa prawnego, jedną z wiodących zasad całego porządku prawnego RP. Zasada równości jest zarówno normą prawa przedmiotowego, jak i – będące pochodną tej zasady – szczególnego rodzaju prawo podmiotowe, prawo do równego traktowania podmiotów znajdujących się w tej samej sytuacji prawnej. Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że zasada równości „*polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących*” (tak już w orzeczeniu TK z 9 marca 1988 r., U 7/87 i konsekwentnie w wielu późniejszych orzeczeniach). W takiej sytuacji obowiązkiem państwa jest zagwarantowanie jednostkom równości na płaszczyźnie prawnej. Dlatego też wyróżnia się m.in. „równość w prawie” oznaczającą **nakaz kształtowania treści prawa z uwzględnieniem zasady równości**. Przepis art. 32 ust. 1 niewątpliwie więc odnosi się do kształtowania treści prawa zgodnie z zasadą równości. Równość w stanowieniu prawa oznacza obowiązek tworzenia przez władzę publiczną takich regulacji prawnych, które **czynią zadość nakazowi jednakowego traktowania podmiotów znajdujących się w sytuacjach podobnych**. Normodawca nie może więc wprowadzać rozwiązań dyskryminujących grupy obywateli mogących być zakwalifikowane do podobnych klas bez podstawy do tego w brzmieniu innych wskazań konstytucyjnych.

1.5. **Art. 30 Konstytucji RP (zasada godności człowieka).** Artykuł 30 Konstytucji RP stanowi, że „*przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych*”. Zgodnie z orzecznictwem TK, „*będąc źródłem praw i wolności jednostki, pojęcie godności determinuje sposób ich rozumienia i urzeczywistniania przez państwo. Zakaz naruszania godności człowieka ma charakter bezwzględny i dotyczy wszystkich. Natomiast obowiązek poszanowania i ochrony godności nałożony został na władze publiczne państwa. W konsekwencji wszelkie działania władz publicznych [...] nie mogą prowadzić do tworzenia sytuacji prawnych lub faktycznych odbierających jednostce poczucie godności. Przesłanką po-*

szanowania tak rozumianej godności człowieka jest między innymi istnienie pewnego minimum materialnego, zapewniającego jednostce możliwość samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie oraz stworzenie każdemu człowiekowi szans na pełny rozwój osobowości w otaczającym go środowisku kulturowym i cywilizacyjnym” (wyrok z 4 kwietnia 2001 r., sygn. K 11/00). W doktrynie zauważa się bowiem, że oparcie porządku społecznego na uznaniu godności człowieka zakłada m.in. oparcie stosunków między ludźmi na zasadzie równości.

Oczywistym jest, że godność człowieka może w szczególności zostać naruszona w niedopuszczalny sposób przez stanowienie regulacji prawnych, których celem jest poniżenie człowieka.

1.6. Art. 10 Konstytucji RP (zasada trójpodziału i równoważenia władz) w związku z art. 173 Konstytucji (odrębność i niezależność władzy sądowniczej) oraz art. 42 ust. 3 Konstytucji RP (zasada domniemania niewinności) i z art. 45 Konstytucji RP (prawo do sądu). Deklarowana w art. 10 Konstytucji zasada jest jedną z konsekwencji wyrażonej w art. 2 zasady demokratycznego państwa prawnego oraz istotną regułą interpretacyjną dla dalszych przepisów ustawy zasadniczej, zwłaszcza przy rozstrzyganiu szeroko pojętych sporów dotyczących kompetencji organów. Głębokim i podstawowym celem tej zasady jest ochrona wolności i praw człowieka i obywatela przez zapobieżenie nadużywaniu władzy przez którykolwiek z organów publicznych. Z jej przyjęcia w obowiązującej Konstytucji wynika nie tylko organizacyjny podział na organy władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej, ale także podział funkcji państwa (legislacyjnej, egzekutywy i sądowniczej). W odniesieniu do władzy sądowniczej zasadę tę uzupełniają ujęte w art. 173 Konstytucji zasady odrębności i niezależności władzy sądowniczej. Z kolei wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawo do sądu to nic innego, jak prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Prawo do sądu oznacza uznanie, że to organy władzy sądowniczej mają w demokratycznym państwie prawnym kompetencję do ostatecznego rozstrzygnięcia o statusie jednostki, o jej wolnościach, prawach i obowiązkach. Oznacza też możliwość zwrócenia się do organu władzy sądowniczej z żądaniem skutecznego ustalenia statusu prawnego wnioskującego na podstawie Konstytucji i ustaw z Konstytucją zgodnych (art. 178 ust. 1 w związku z art. 8 Konstytucji). Konstytucyjne prawo do sądu zawiera prawo dostępu do sądu, prawo do wyroku sądowego, a także prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej. Prawodawca musi przy tym zagwarantować, że sąd rozstrzygający ostatecznie o wolnościach, prawach i obowiązkach będzie niezależny, niezawisły, bezstronny i właściwy i nie może wprowadzać drogą ustawową rozwiązań, któ-

re by te cechy organów władzy sądowniczej ograniczały. Sprawy winny być zaś rozpatrywane m.in. sprawiedliwie i – co istotne dla dalszych rozważań – bez nieuzasadnione zwłoki. Jednocześnie organy władzy (nie tylko sądowniczej, ale także ustawodawczej i wykonawczej) są zobowiązane kierować się domniemaniem niewinności, tj. zakazem stosowania jakiegokolwiek rodzaju kar bez prawomocnego wyroku sądowego. Z tej zasady w sposób oczywisty wynika zakaz stosowania odpowiedzialności zbiorowej.

* * *

2. Zgodność ocenianych rozwiązań z omówionymi wzorcami konstytucyjnymi:

Opiniująca podda przepisy opiniowanej ustawy z punktu widzenia wymienionych i omówionych wyżej wzorców konstytucyjnych.

2.1. Zgodność ocenianych rozwiązań z art. 2 Konstytucji RP, w tym z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz z zasadą ochrony praw nabytych.

Rozwiązanie polegające na zakwalifikowaniu Zarządu Łączności i Wydziałów Łączności od 1 stycznia 1984 r., jako jednostki wykonującej czynności operacyjno-techniczne niezbędne w działalności Służby Bezpieczeństwa, a przez to za jednostki, w której służba była „służbą na rzecz totalitarnego państwa” w 32 lata po 1984 r., mającym stanowić datę początkową i 26 lat po 1990 r., mającym stanowić datę końcową, pozostaje w sprzeczności z art. 2 Konstytucji RP. Należy w tym aspekcie podkreślić (co jest okolicznością niewątpliwą i pewną), że funkcjonariusze Zarządu Łączności i Wydziałów Łączności byli zatrudnieni w Milicji Obywatelskiej - byli funkcjonariuszami MO. W granicznym 1984 r. nic się w tym zakresie nie zmieniło. W całym okresie pełnienia służby, a także po jej zakończeniu, pozostawali więc w zgodnym z rzeczywistością, oczywistym i uzasadnionym przekonaniu, że są (byli) funkcjonariuszami MO. Nie wykonywali oni bowiem czynności operacyjno-technicznych na rzecz SB, wykonywali czynności administracyjno-techniczne na rzecz szeroko rozumianej łączności administracyjnej dla politycznych i administracyjnych władz i urzędów szczebla centralnego i wojewódzkiego, w tym dla ówczesnego resortu spraw wewnętrznych. Głównym odbiorcą tych usług były organa Milicji Obywatelskiej. Co więcej: nie przechodzili jakichkolwiek szkoleń i nie mieli w związku z tym uprawnień, które były niezbędne do wykonywania czynności operacyjno-technicznych. Z dostępnych zakresów obowiązków funkcjonariuszy jednostek Łączności jasno wynika, że wykonywali oni czynności administracyjno-techniczne (organizacja, koordynacja i planowanie rozwoju łączności, zaopatrzenie techniczne w zakresie łączności, utrzymania w sprawności tech-

nicznej urzędzeń i systemów łączności oraz funkcjonowania poczty specjalnej).

Trzeba nadto zaznaczyć, że z informacji uzyskiwanych z Instytutu Pamięci Narodowej, a powoływanych w toku postępowań lustracyjnych, czy też postępowań dotyczących decyzji wydawanych na podstawie ustawy emerytalnej w brzmieniu nadanym w 2009 r., w tym też uchwały składu 7 sędziów SN z 14 października 2016 r. (w uzasadnieniu projektu ustawy brak jest argumentów przemawiających za zaliczeniem Zarządu łączności do tego rodzaju jednostek) należy wnosić, iż podstawę faktyczną takiego unormowania stanowiły przede wszystkim notatka gen. Konrada Straszewskiego z 2 stycznia 1984 r. skierowana do Szefów Wojewódzkich Urzędów Spraw Wewnętrznych, aby zgodnie z decyzją Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 8 grudnia 1983 r. (której brak w wykazie aktów prawnych) podporządkować Wydział łączności do bezpośredniego nadzoru zastępcy szefa wojewódzkiego (stołecznego) MSW ds. Służby Bezpieczeństwa oraz notatka z 25 czerwca 1984 r., dotycząca propozycji podziału jednostek organizacyjnych MSW na Służbę Bezpieczeństwa i Milicji Obywatelskiej, w której opracowujące tę notatkę Biuro Organizacyjno-Prawne MSW zaproponowało zaliczenie do Służby Bezpieczeństwa jednostki w niej wymienione, w tym też Zarządu łączności. Służba w Zarządzie łączności była służbą w Milicji Obywatelskiej – osoby służące w łączności były funkcjonariuszami Milicji Obywatelskiej, świadczą o tym wprost „etaty” – dokumenty stanowiące podstawę ich zatrudnienia. Niewątpliwie po 14 grudnia 1954 r. służba w Milicji Obywatelskiej nie była równoznaczna ze służbą w organach bezpieczeństwa państwa w rozumieniu ustawy (tak też wyrok TK z dnia 24 lutego 2010, K 6/09). Argumentami za tezą, że służba w Zarządzie łączności miałyby być służbą w organach bezpieczeństwa nie może być także treść wymienionych notatek, z których oprócz propozycji podporządkowania Wydziałów łączności nadzorowi zastępcy szefa stołecznego i wojewódzkich urzędów spraw wewnętrznych do spraw Służby Bezpieczeństwa trudno wyprowadzić wniosek co do ich faktycznego włączenia w struktury Służby Bezpieczeństwa, przy czym okoliczność, że notatki zawierają jedynie propozycję podziału jednostek organizacyjnych MSW na jednostki Służby Bezpieczeństwa i Milicji Obywatelskiej, świadczy o tym, że wcześniej podział taki nie nastąpił. Taki wniosek pozostawałby więc w sprzeczności z podstawowymi zasadami prawa ustrojowego, w tym przede wszystkim konstrukcją źródeł prawa. Nawet zdając sobie sprawę ze specyfiki systemu źródeł prawa PRL, w tym przede wszystkim jego otwartego charakteru i „rozmycia”, nie sposób z tej perspektywy przyjąć, aby pozbawione jakiegokolwiek mocy, niebędącej chociażby aktami prawa wewnętrznego, notatki mogły być uznane za jakiegokolwiek źródło prawa, nawet w systemie źródeł prawa

PRL. Warto na marginesie wskazać, że z późniejszej notatki z 9 sierpnia 1984 r. wynika, że do propozycji zawartej w notatce z dnia 25 czerwca 1984 r. zgłoszone zostały uwagi i opinie, w tym m. in. taka, aby Zarząd Łączności włączyć do pionu administracyjno-usługowego, co tym bardziej świadczy o braku jakiegokolwiek mocy wiążącej notatek.

Tym samym zaliczenie służby w jednostkach Łączności do służby na rzecz totalitarnego państwa, która miałyby być świadczona poprzez wykonywanie czynności operacyjno-technicznych niezbędnych w działalności Służby Bezpieczeństwa w 32/26 lat po upływie okresu, w którym służba ta była świadczona, wbrew zgodnemu z rzeczywistością, oczywistemu i uzasadnionemu przekonaniu funkcjonariuszy, że są (byli) funkcjonariuszami MO pozostaje w sprzeczności z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Ustawodawca nie może bowiem dowolnie zmieniać statusu obywateli po upływie dziesiątek lat od okresu, którego ta zmiana dotyczy. Taki ustawodawca, tak samo jak stanowione przez niego prawo, nie zasługują na zaufanie.

Należy nadto podkreślić, że zmiana zapoczątkowana w 2009 r., a ostatecznie i jednoznacznie wprowadzona do ustawy w 2016 r. uderza w prawa konstytucyjne poszczególnych obywateli, w tym przede wszystkim w prawo do zaopatrzenia społecznego. W świetle takiej regulacji, jaka została wprowadzona w nowelizacji z 2016 r., nie sposób więc przyjąć stanowiska SN z uchwały z 14 października 2015 r., iż punkt ciężkości należy przenieść ze statusu personalnego funkcjonariusza na status jednostki organizacyjnej, w jakiej pełniona była służba. W omawianej sytuacji chodzi bowiem o prawa konstytucyjne konkretnych obywateli, a więc z tej perspektywy - tj. z perspektywy statusu obywatela i jego konstytucyjnych wolności i praw należy oceniać wprowadzane regulacje. Tym samym więc nowelizacja - poprzez wątpliwą zmianę statusu obywateli - funkcjonariuszy jednostek Łączności, narusza ich konstytucyjne wolności i prawa, w tym w szczególności prawo do zaopatrzenia społecznego, godzi więc w prawa słusznie przez nich nabyte i także w tym aspekcie pozostaje w sprzeczności z art. 2 Konstytucji RP.

2.2 Zgodność ocenianych rozwiązań z art. 7 Konstytucji RP (zasada legalizmu)

Jak już opiniująca wskazała, zasada ta, stanowiąca jeden z elementów zasady demokratycznego państwa prawnego, oznacza, że każdy organ władzy publicznej musi działać w ramach swoich kompetencji i zgodnie z właściwymi mu procedurami przewidzianymi w przepisach prawa. Należy ocenić, że przekracza granice zasady legalizmu ustawodawca, który po 32/26 latach dowolnie i wątpliwie zmienia status funkcjonariuszy jednostek Łączności z funk-

cjonariuszy MO na funkcjonariuszy SB. W aktach prawnych z okresu 1983/84-1990 brak usprawiedliwionych podstaw do uchwalania tego typu regulacji. Sejm i Senat, jako organy władzy ustawodawczej, są jednymi z organów państwa, związanymi zasadą legalizmu. Wykracza poza ramy tej zasady odmienna od wynikającej z aktów prawnych obowiązujących w okresie, których dotyczy obecna zmiana, kwalifikacja statusu obywateli, naruszająca ich konstytucyjne wolności i prawa. Działalność ustawodawcy w demokratycznym państwie prawnym nie może bowiem być dowolna - musi pozostawać w granicach prawa.

2.3. Zgodność ocenianych rozwiązań z art. 8 Konstytucji RP (zasada legalizmu konstytucyjnego).

Uchwalając w 2016 r. regulację, zmieniającą status obywateli w okresie, który upływał 20/30 lat wcześniej, nawet jeszcze pod rządami poprzednio obowiązującego porządku konstytucyjnego, ustawodawca narusza art. 8 Konstytucji. Takiego działania ustawodawcy nie usprawiedliwia wspomniana już specyfika systemu źródeł prawa PRL, w tym przede wszystkim jego otwarty charakter i „rozmycie”. Ustawodawca w demokratycznym państwie prawnym nie może bowiem wykorzystywać tego typu okoliczności dla ograniczania wolności i praw obywateli i zmiany ich prawnego statusu na ich niekorzyść. Jak wskazał TK w wyroku z 11 maja 2007 r. (sygn. K 2/07), **„likwidując spuściznę po totalitarnych systemach komunistycznych, demokratyczne państwo oparte na rządach prawa musi stosować środki formalno-prawne takiego państwa. Nie może stosować żadnych innych środków, ponieważ wówczas nie byłoby lepsze od totalitarnego reżimu, który ma zostać całkowicie zlikwidowany. Demokratyczne państwo oparte na rządach prawa dysponuje wystarczającymi środkami, aby zagwarantować, że sprawiedliwości stanie się zadość, a winni zostaną ukarani. Nie może ono jednak i nie powinno zaspokajać żądzy zemsty, zamiast służyć sprawiedliwości”**. Wprowadzone ustawą z 16 grudnia 2016 r. regulacje dotyczące funkcjonariuszy łączności z pewnością stanowią zaprzeczenie wymienionych przez TK standardów, a więc naruszają nie tylko zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, ale także art. 7 oraz w niemniejszym stopniu art. 8 Konstytucji RP. Takie działanie pozostaje bowiem w oczywistej sprzeczności z zasadami i wartościami Konstytucji z 1997 r., jako Konstytucji demokratycznego państwa prawnego.

2.4. Zgodność ocenianych rozwiązań z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP (zasada rów-

ności wobec prawa).

Jak już wskazano, zasada równości wobec prawa jest składową demokratycznego państwa prawnego, jedną z wiodących zasad całego porządku prawnego RP. Zasada równości jest zarówno normą prawa przedmiotowego, jak i – będące pochodną tej zasady – szczególnego rodzaju prawo podmiotowe, prawo do równego traktowania podmiotów znajdujących się w tej samej sytuacji prawnej. Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że zasada równości „*polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących*” (tak już w orzeczeniu TK z 9 marca 1988 r., U 7/87 i konsekwentnie w wielu późniejszych orzeczeniach). W takiej sytuacji obowiązkiem państwa jest zagwarantowanie jednostkom równości na płaszczyźnie prawnej. Dlatego też wyróżnia się m.in. „równość w prawie” oznaczającą **nakaz kształtowania treści prawa z uwzględnieniem zasady równości**. Przepis art. 32 ust. 1 niewątpliwie więc odnosi się do kształtowania treści prawa zgodnie z zasadą równości. Równość w stanowieniu prawa oznacza obowiązek tworzenia przez władzę publiczną takich regulacji prawnych, które **czynią zadość nakazowi jednakowego traktowania podmiotów znajdujących się w sytuacjach podobnych**. Normodawca nie może więc wprowadzać rozwiązań dyskryminujących grupy obywateli mogących być zakwalifikowane do podobnych klas bez podstawy do tego w brzmieniu innych wskazań konstytucyjnych.

Należy podkreślić, że wprowadzając ocenianą regulację, ustawodawca złamał zasadę równości wobec prawa („równości w prawie”): konstytucyjnie niedopuszczalne jest bowiem różnicowanie sytuacji funkcjonariuszy MO w zakresie nabywania przez nich uprawnień rentowych i emerytalnych, tj. odróżnienia funkcjonariuszy Zarządu i Wydziałów łączności od pozostałych funkcjonariuszy MO. Funkcjonariuszy jednostek łączności, w tym w szczególności począwszy od 1984 r., nie wyróżnia bowiem żadna szczególne cecha, która pozwalałaby na odmienne, gorsze ich traktowanie od pozostałych funkcjonariuszy. Zarówno przed, jak i od 1984 r., byli oni funkcjonariuszami MO, jak wszyscy pozostali zatrudnieni w tej służbie. Przed 1984 r. i po tej dacie wykonywali te same czynności techniczno-administracyjne. Cały czas, niezmiennie mieli ten sam status, te same etaty, te same obowiązki. Nie ma więc żadnego uzasadnienia dla ich gorszego traktowania. Należy z całą mocą podkreślić, że w żadnym razie jako wystarczającego uzasadnienia dla nierównego traktowania nie sposób uznać wspomnianych już dokumentów, tj. notatki gen. Konrada Straszewskiego z 2 stycznia 1984 r., aby zgodnie z decyzją Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 8 grudnia 1983 r. (której brak w wykazie aktów prawnych)

podporządkować Wydział Łączności do bezpośredniego nadzoru zastępcy szefa wojewódzkiego (stołecznego) MSW ds. Służby Bezpieczeństwa czy też notatki z 25 czerwca 1984 r., dotyczącej propozycji podziału jednostek organizacyjnych MSW na Służbę Bezpieczeństwa i Milicji Obywatelskiej, w której opracowujące tę notatkę Biuro Organizacyjno-Prawne MSW zaproponowało zaliczenie do Służby Bezpieczeństwa jednostki w niej wymienione, w tym też Zarządu Łączności. Uznanie, iż tego typu notatki stanowią wystarczającą podstawę dla uchylania zasady równości i gorszego traktowania grup obywateli pozostaje w sprzeczności z szeregiem norm konstytucyjnych wymienionych w niniejszej opinii i jest nie do przyjęcia.

2.5. Zgodność ocenianych rozwiązań z art. 30 Konstytucji RP (zasada godności człowieka).

Wedle Konstytucji RP *„przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”*. Zgodnie z orzecnictwem TK, *„będąc źródłem praw i wolności jednostki, pojęcie godności determinuje sposób ich rozumienia i urzeczywistniania przez państwo. Zakaz naruszania godności człowieka ma charakter bezwzględny i dotyczy wszystkich. Natomiast obowiązek poszanowania i ochrony godności nałożony został na władze publiczne państwa. W konsekwencji wszelkie działania władz publicznych [...] nie mogą prowadzić do tworzenia sytuacji prawnych lub faktycznych odbierających jednostce poczucie godności. Przesłanką poszanowania tak rozumianej godności człowieka jest między innymi istnienie pewnego minimum materialnego, zapewniającego jednostce możliwość samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie oraz stworzenie każdemu człowiekowi szans na pełny rozwój osobowości w otaczającym go środowisku kulturowym i cywilizacyjnym”* (wyrok z 4 kwietnia 2001 r., sygn. K 11/00). W doktrynie zauważa się, że oparcie porządku społecznego na uznaniu godności człowieka zakłada m.in. oparcie stosunków między ludźmi na zasadzie równości.

Oczywistym jest, że godność człowieka może w szczególności zostać naruszona przez stanowienie regulacji prawnych, których celem jest poniżenie człowieka.

Należy wspomnieć, że ustawodawca naruszył godność osób objętych regulacją art. 13b, w tym także w szczególności osób służących w jednostkach łączności, wprowadzając kategorię *„służby na rzecz totalitarnego państwa”*, stygmatyzując tym samym adresatów regulacji. Pojęcie *„państwa totalitarnego”*, jako wysoce pejoratywne, jest jednocześnie wątpliwe w odniesieniu do ustroju PRL w całym jej historycznym rozwoju. W piśmiennictwie naukowym:

historycznym, politologicznym, prawnym, zwraca się uwagę, że PRL była państwem totalitarnym do 1956r., później jednak proste odnoszenie tego pojęcia do ustroju budzi poważne wątpliwości. Należy zaznaczyć, że profesor **Zbigniew Brzeziński**, jeden z twórców pojęcia „totalitaryzm”, **stwierdził, że „Polska przestała być państwem totalitarnym w 1956 r.”** ([w:] „Przegląd Polityczny” 2006, nr 79/80, s. 141).

W świetle przywołanych poglądów wybitnych naukowców, przyjęcie przez polskiego ustawodawcę radykalnego, jednoznacznie pejoratywnego i nieznajdującego uzasadnienia w aktualnym stanie nauk historycznych, politologicznych i prawnych określenia służby bezpieczeństwa państwa w całym okresie od 1944 r. do 1990 r. mianem „służby na rzecz totalitarnego państwa” nie ma ani naukowego ani racjonalnego uzasadnienia, stanowi działanie władz publicznych szkalujące osoby objęte dyspozycją art. 13a, nie różnicując ani okresu, ani charakteru służby, ani wykonywanych w jej ramach czynności przez poszczególne osoby, poniża je w opinii publicznej, a tym samym godzi w ich godność, rozumiana jako „sfera osobowości konkretyzująca się w poczuciu własnej wartości człowieka i oczekiwaniu szacunku ze strony innych ludzi” (B. Banaszak, Nota do art. 30, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, uwaga nr 2). Ustawodawca nie jest bowiem do uchwalania regulacji o charakterze ocennym (akty prawne powinny zawierać wypowiedzi o charakterze normatywnym, nie zaś opisowym czy tym bardziej ocennym), szczególnie w sytuacji, gdy dla ocen tych brak jakiegokolwiek oparcia w aktualnym stanie wiedzy i nauki.

Szczególnego znaczenia ocena ta nabiera, jeżeli jest formułowana w stosunku do osób, które nie były funkcjonariuszami służby Bezpieczeństwa, a Milicji Obywatelskiej i nie wykonywały czynności operacyjno-technicznych, niezbędnych w działalności Służby Bezpieczeństwa. Tym samym więc w stosunku do funkcjonariuszy Zarządu Łączności ocena ta, jako niemająca oparcia w faktach historycznych i ich powszechnie przyjmowanej interpretacji, w sposób szczególny narusza ich godność.

2.6. Zgodność ocenianych rozwiązań z art. 10 Konstytucji RP (zasada trójpodziału i równowagi władz) w związku z art. 173 Konstytucji (odrębność i niezależność władzy sądowniczej) oraz art. 42 ust. 3 Konstytucji RP (zasada domniemania niewinności) i z art. 45 Konstytucji RP (prawo do sądu)

Poprzez dokonanie jednoznacznej i wysoce konstytucyjnie wątpliwej oceny służby w jednostkach Łączności w latach 1984-1990 jako służby na rzecz totalitarnego państwa i w

swoisty sposób „karanie” funkcjonariuszy MO pracujących w tych jednostkach poprzez nieuzasadnione pozbawienie ich praw do zabezpieczenia społecznego, ustawodawca przekroczył granice zasady trójpodziału władz, naruszając odrębność i niezależność władzy sądowniczej. Stosując odpowiedzialność zbiorową, bez jakiegokolwiek merytorycznego uzasadnienia (w uzasadnieniu projektu ustawy brak bowiem wskazania jakichkolwiek przesłanek za objęciem funkcjonariuszy Zarządu Łączności lub Wydziałów Łączności, od 1 stycznia 1984 r. jej regulacją) naruszył prawo do sądu tych funkcjonariuszy i zasadę domniemania niewinności. Jedynie bowiem niezależne i niezawisłe sądy mogą dokonywać tego typu ocen, w indywidualnych przypadkach, ustalając okoliczności faktyczne konkretnej sprawy i stosując ewentualne sankcje, nie zaś ustawodawca, uchwalając regulacje ocenne, dla legislatury demokratycznego państwa prawnego niedopuszczalne.

* * *

WNIOSKI:

Formułując katalog instytucji, formacji, służb i jednostek, w których służba – w myśl znowelizowanej ustawy - ma uchodzić za „służbę na rzecz totalitarnego państwa” ustawodawca w art. 13b ust.1. pkt 5 lit. d *tiret* ósmy wymienił, wśród jednostek wykonujących czynności operacyjno-techniczne niezbędne w działalności Służby Bezpieczeństwa, Zarząd Łączności, od dnia 1 stycznia 1984 r. Taka regulacja także budzi poważne wątpliwości co do zgodności z Konstytucją RP, w szczególności z jej art. 2, 7, 8 ust. 1, 30, 32 ust. 1, a także art. 10 w związku z art. 4 ust. 3, 45 i 173 Konstytucji. Co znamienne, w uzasadnieniu projektu ustawy brak jest jakichkolwiek argumentów przemawiających za zaliczeniem Zarządu Łączności do tego rodzaju jednostek, więc przesłanek takiej decyzji prawodawcy należy poszukiwać samodzielnie. Z informacji uzyskiwanych z Instytutu Pamięi Narodowej, a powoływanych w toku postępowań lustracyjnych, czy też postępowań dotyczących decyzji wydawanych na podstawie ustawy emerytalnej w brzmieniu nadanym w 2009 r., w tym też uchwały składu 7 sędziów SN z 14 października 2015 r. (sygn. akt III UZP 8/15) należy wnosić, iż podstawę faktyczną takiego unormowania stanowiły przede wszystkim notatka gen. Konrada Straszewskiego z 2 stycznia 1984 r. skierowana do Szefów Wojewódzkich Urzędów Spraw Wewnętrznych, aby zgodnie z decyzją Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 8 grudnia 1983 r. (której brak w wykazie aktów prawnych) podporządkować Wydział Łączności do bezpośredniego nadzoru zastępcy szefa wojewódzkiego (stołecznego) MSW

ds. Służby Bezpieczeństwa oraz notatka z 25 czerwca 1984 r., dotycząca propozycji podziału jednostek organizacyjnych MSW na Służbę Bezpieczeństwa i Milicji Obywatelskiej, w której opracowujące tę notatkę Biuro Organizacyjno-Prawne MSW zaproponowało zaliczenie do Służby Bezpieczeństwa jednostki w niej wymienione, w tym też Zarządu Łączności.

W tym aspekcie należy zaznaczyć, że służba w Zarządzie Łączności była służbą w Milicji Obywatelskiej – osoby służące w Łączności były funkcjonariuszami Milicji Obywatelskiej, świadczą o tym wprost „etaty” – dokumenty stanowiące podstawę ich zatrudnienia. Niewątpliwie po 14 grudnia 1954 r. służba w Milicji Obywatelskiej nie była równoznaczna ze służbą w organach bezpieczeństwa państwa w rozumieniu ustawy (tak też wyrok TK z dnia 24 lutego 2010, K 6/09). Argumentami za tezą, że służba w Zarządzie Łączności miałyby być służbą w organach bezpieczeństwa nie może być także treść wymienionych notatek, z których oprócz propozycji podporządkowania Wydziałów Łączności nadzorowi zastępcy szefa stołecznego i wojewódzkich urzędów spraw wewnętrznych do spraw Służby Bezpieczeństwa trudno wyprowadzić wniosek co do ich faktycznego włączenia w struktury Służby Bezpieczeństwa, przy czym okoliczność, że notatki zawierają jedynie propozycję podziału jednostek organizacyjnych MSW na jednostki Służby Bezpieczeństwa i Milicji Obywatelskiej, świadczy o tym, że wcześniej podział taki nie nastąpił. Taki wniosek pozostawałby więc w sprzeczności z podstawowymi zasadami prawa ustrojowego, w tym przede wszystkim konstrukcją źródeł prawa. Nawet zdając sobie sprawę ze specyfiki systemu źródeł prawa PRL, w tym przede wszystkim jego otwartego charakteru i „rozmycia”, nie sposób z tej perspektywy przyjąć, aby pozbawione jakiegokolwiek mocy, niebędącej chociażby aktami prawa wewnętrznego, notatki mogły być uznane za jakiegokolwiek źródło prawa, nawet w systemie źródeł prawa PRL. Warto na marginesie wskazać, że z późniejszej notatki z 9 sierpnia 1984 r. wynika, że do propozycji zawartej w notatce z dnia 25 czerwca 1984 r. zgłoszone zostały uwagi i opinie, w tym m. in. taka, aby Zarząd Łączności włączyć do pionu administracyjno-usługowego, co tym bardziej świadczy o braku jakiegokolwiek mocy wiążącej notatek. Funkcjonariusze Zarządu Łączności i wydziałów łączności nie wykonywali także żadnych czynności o charakterze operacyjno-technicznym, niezbędnych w działalności Służby Bezpieczeństwa. Wykonywali jedynie czynności administracyjno-techniczne, niezbędne dla całego ówczesnego resortu spraw wewnętrznych dla politycznych i administracyjnych władz i urzędów szczebla centralnego i wojewódzkiego. Głównym odbiorcą tych usług były organa Milicji Obywatelskiej.

Trzeba nadto podkreślić, że funkcjonariusze zatrudnieni w Zarządzie Łączności i w wydziałach łączności nie zostali także wymienieni w Instrukcji Przewodniczącego Centralnej Komisji

Kwalifikacyjnej z 25 czerwca 1990 r. wskazującej osoby uznawane za funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa zobowiązane do poddania się postępowaniu kwalifikacyjnemu. Nie podlegali weryfikacji. Jako funkcjonariusze Milicji Obywatelskiej „stali się policjantami” na podstawie art. 149 ust. 1 ustawy o Policji.

Tym samym następcza, po upływie niemal 30 lat, dowolna zmiana sytuacji prawnej funkcjonariuszy pełniących służbę w Zarządzie Łączności i w wydziałach łączności pozostaje w sprzeczności z podstawowymi zasadami i normami konstytucyjnymi, w szczególności art. 2, 7, 8 ust. 1, 30, 32 ust. 1, a także art. 10 w związku z art. 4 ust. 3, 45 i 173 Konstytucji. Jak wskazał TK we wspomnianym już wyroku z 11 maja 2007 r., **„likwidując spuściznę po totalitarnych systemach komunistycznych, demokratyczne państwo oparte na rządach prawa musi stosować środki formalnoprawne takiego państwa. Nie może stosować żadnych innych środków, ponieważ wówczas nie byłoby lepsze od totalitarnego reżimu, który ma zostać całkowicie zlikwidowany”**. Działanie ustawodawcy, polegające na dowolnym i arbitralnym zaliczeniu Zarządu Łączności do służby na rzecz totalitarnego państwa, a przez to następcza, nieoczekiwana i nosząca znamiona dowolności zmiana statusu jego funkcjonariuszy, godząca w ich nabyte prawa emerytalne, nie spełnia tych standardów, a w szczególności pozostaje w sprzeczności z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa, zasadą ochrony praw nabytych, zasadą legalizmu, w tym legalizmu konstytucyjnego, zasadą trójpodziału władzy, odrębności i niezależności władzy sądowniczej, domniemania niewinności i prawa do sądu.

dr hab. Anna Rakowska Trela

adwokat