

SWPS Uniwersytet Humanistycznospoleczny

Wydział Prawa

Kierunek: prawo

Maria Agata Winogrodzka

Nr albumu: 1871/K

**ZMNIJSZENIE ŚWIADCZEŃ BYŁYCH PRACOWNIKÓW
ORGANÓW BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA I CZŁONKÓW ICH
RODZIN – PODSTAWY KONSTITUCYJNE A PRAKTYKA**

**Rozprawa doktorska przygotowana pod opieką naukową
prof. dr. hab. Marka Chmaja**

Warszawa, 2023

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	4
Wstęp	6
Rozdział I	
Podstawy konstytucyjne	11
1. Istota wartości i zasad konstytucyjnych	11
2. Zasada sprawiedliwości społecznej, równości oraz niedziałania prawa wstecz w odniesieniu do obniżenia świadczeń byłych pracowników organów bezpieczeństwa państwa i członków ich rodzin	21
3. Konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego, ochrony praw nabytych oraz zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wobec byłych funkcjonariuszy i pracowników służb bezpieczeństwa PRL	30
4. Ochrona godności, wolności i praw człowieka i obywatela a różnicowanie świadczeń osobom kontynuującym służbę w formacjach mundurowych III RP	39
5. Zasada prawidłowej legislacji w procesie tworzenia przepisów obniżających świadczenia byłym pracownikom organów bezpieczeństwa państwa oraz członkom ich rodzin	48
Rozdział II	
Rozwiązania wybranych państw byłego bloku komunistycznego – Czechosłowacji, Niemieckiej Republiki Demokratycznej oraz krajów nadbałtyckich – wobec funkcjonariuszy aparatu bezpieczeństwa państwa	55
1. Modele rozliczeń z przeszłością po upadku komunizmu	55
2. Działalność komisji weryfikacyjnych	64
3. Czechosłowacja	66
4. Niemiecka Republika Demokratyczna	69
5. Republiki nadbałtyckie	72
6. Procesy lustracyjne wobec funkcjonariuszy aparatu bezpieczeństwa państwa	77
Rozdział III	
Geneza i działalność organów bezpieczeństwa państwa oraz proces dekomunizacji	92
1. Działalność Służby Bezpieczeństwa na rzecz reżimu komunistycznego oraz proces jej likwidacji	92
2. Prace komisji weryfikacyjnych w Polsce oraz utworzenie Urzędu Ochrony Państwa ..	102
3. Dekomunizacja jako proces rozliczeń z przeszłością	112
4. Problematyka sprawiedliwości okresu przejściowego (sprawiedliwość tranzytywna) ..	122
Rozdział IV	
Proces zmniejszania świadczeń po wprowadzeniu ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r.	134
1. Główne założenia ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r.	134
2. Proces zmniejszania świadczeń w praktyce	147
3. Przepisy ustawy a orzecznictwo TK, SN, ETPC oraz TSUE	156

Rozdział V

Procedura wprowadzania ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. oraz proces zmniejszania świadczeń byłym pracownikom organów bezpieczeństwa państwa i członkom ich rodzin

.....	171
1. Wątpliwości konstytucyjne co do głównych założeń projektu ustawy oraz procesu legislacyjnego	171
2. Przyjęcie odpowiedzialności zbiorowej przez ustawodawcę i obniżenie podstawy wymiaru emerytury na podstawie przepisów ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r.....	193
3. Praktyka zmniejszania świadczeń a orzecznictwo sądów powszechnych.....	198
4. Stanowisko sądów powszechnych.....	201
5. Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego.....	206
6. Skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.....	208
Zakończenie	214
Bibliografia	219
Akty normatywne.....	219
Orzecznictwo.....	223
Literatura	225
Opinie prawne	244
Źródła internetowe	249
Inne	250

WYKAZ SKRÓTÓW

1. ABW – Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego;
2. AIPN BU – Archiwum Instytutu Pamięci Narodowej, Biuro Udostępniania i Archiwizacji Dokumentów;
3. AW – Agencja Wywiadu;
4. BOR – Biuro Ochrony Rządu;
5. BStU – Federalny Pełnomocnik do spraw Materiałów Państwowej Służby Bezpieczeństwa byłej NRD;
6. CBA – Centralne Biuro Antykorupcyjne;
7. CKK – Centralna Komisja Kwalifikacyjna;
8. CSSR – Czechosłowacka Republika Socjalistyczna;
9. ETPC – Europejski Trybunał Praw Człowieka;
10. FSSM RP – Federacja Stowarzyszeń Służb Mundurowych RP;
11. FUS – Fundusz Ubezpieczeń Społecznych;
12. FZZ – Forum Związków Zawodowych;
13. HFPC – Helsińska Fundacja Praw Człowieka;
14. IPN – Instytut Pamięci Narodowej;
15. KBW – Korpus Bezpieczeństwa Wewnętrznego;
16. KC KPCz – Komitet Centralny Komunistycznej Partii Czechosłowacji;
17. KGB – Komitet Bezpieczeństwa Państwowego przy Radzie Ministrów ZSRR;
18. MBP – Ministerstwo Bezpieczeństwa Publicznego;
19. MGB – Ministerstwo Bezpieczeństwa Państwowego;
20. MO – Milicja Obywatelska;
21. MSW – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych;
22. MSWiA – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji;
23. NKGB – Ludowy Komitet Bezpieczeństwa Państwowego;
24. NKWD – Ludowy Komisariat Spraw Wewnętrznych ZSRR;
25. NSA – Naczelny Sąd Administracyjny;
26. ONZ – Organizacja Narodów Zjednoczonych;
27. ORMO – Ochotnicza Rezerwa Milicji Obywatelskiej;
28. OSNKW – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Karna i Izba Wojskowa;
29. OSNP – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych;

30. OTK – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy;
31. PESEL – Powszechny Elektroniczny System Ewidencji Ludności;
32. PKD – Polityczny Komitet Doradczy;
33. PKWN – Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego;
34. PRL – Polska Rzeczpospolita Ludowa;
35. RPO – Rzecznik Praw Obywatelskich;
36. SA – sąd administracyjny;
37. SB – Służba Bezpieczeństwa;
38. SG – Służba Graniczna;
39. SED – Socjalistyczna Partia Jedności Niemiec;
40. SKW – Służba Kontrwywiadu Wojskowego;
41. SN – Sąd Najwyższy;
42. SO – Sąd Okręgowy;
43. STASI – Ministerstwo Bezpieczeństwa Państwowego NRD;
44. StB – Bezpieczeństwo Państwowe;
45. SW – Służba Wywiadu;
46. SWW – Służba Wywiadu Wojskowego;
47. TK – Trybunał Konstytucyjny;
48. TSUE – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej;
49. TUE – Traktat o Unii Europejskiej;
50. UBP – Urząd Bezpieczeństwa Publicznego;
51. ÚDV – Urząd do spraw Dokumentacji i Badania Zbrodni Komunizmu;
52. UOP – Urząd Ochrony Państwa;
53. UOUD – Urząd Federalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych do spraw Ochrony Konstytucji i Demokracji;
54. WOP – Wojska Ochrony Pogranicza;
55. WRON – Wojskowa Rada Ocalenia Narodowego;
56. WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny;
57. WSI – Wojskowe Służby Informacyjne;
58. WSW – Wojskowa Służba Wewnętrzna;
59. WUSW – Wojewódzki Urząd Spraw Wewnętrznych;
60. ZER – Zakład Emerytalno-Rentowy;
61. ZSRR – Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich;
62. ZUS – Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

WSTĘP

Zabezpieczenie emerytalno-rentowe służb mundurowych funkcjonuje jako wyodrębniony system emerytalny, który służy osobom nabywającym uprawnienia do zaopatrzenia emerytalnego z tytułu wysługi lat bądź z powodu całkowitej niezdolności do służby lub – w przypadku śmierci osoby uprawnionej – członkom jej rodziny. Jest to system zaopatrzeniowy, a nie ubezpieczeniowy, co oznacza, że z założenia jest korzystniejszy w porównaniu z rozwiązaniami powszechnego systemu ubezpieczeń, jak też całkowicie odmienny w zasadach ustalania, wypłacania i finansowania świadczeń. Uprawnienia emerytalne dla tej grupy osób traktowane są bowiem jako swoiste zadośćuczynienie za wysokie wymagania psychofizyczne oraz intelektualne, takie jak dyspozycyjność, gotowość do narażania życia i zdrowia, a także za znacznie większą uciążliwość służby w porównaniu z obowiązkami i warunkami pracy pozostałych grup zawodowych.

Podjęcie decyzji o wyborze tematu pracy wynika z osobistych zainteresowań autorki problematyką dekomunizacji oraz związanymi z nią aspektami konstytucyjnoprawnymi. Uzasadnieniem wyboru tematu niniejszej pracy jest dążenie do bliższego wyjaśnienia zasad i sposobu funkcjonowania odrębnego systemu emerytalno-rentowego byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa oraz członków ich rodzin. W szczególności przedmiotem rozprawy jest przedstawienie, zanalizowanie i ocenienie wprowadzonych regulacji zmniejszających świadczenia wspomnianej grupie osób w kontekście zgodności z zasadami konstytucyjnymi.

Ważnym uzasadnieniem wyboru tematu stały się zatem zarówno względy poznawcze, związane z dążeniem do bliższego wyjaśnienia procesu transformacji ustrojowej, ustawodawstwa oraz zagadnień konstytucyjnoprawnych odnoszących się tego okresu, jak i wnioski *de lege ferenda* sprowadzające się do konieczności podjęcia procesu ustawodawczego oraz uchwalenia nowych unormowań dotyczących zabezpieczenia emerytalno-rentowego byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa oraz członków ich rodzin. Próba całościowego przedstawienia omawianej problematyki w ujęciu zarówno teoretycznym, jak i praktycznym ma na celu wyjaśnienie następujących wątpliwości:

- czy przyjęte przepisy regulujące zmniejszenie świadczeń emerytalno-rentowych byłym funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa państwa oraz członkom ich rodzin przyjęto zgodnie z podstawami konstytucyjnymi?

- czy obowiązujące normy prawne oraz uwarunkowania społeczno-ekonomiczne w zakresie świadczeń emerytalno-rentowych pozwalają byłym funkcjonariuszom oraz członkom ich rodzin na zachowanie nabytych praw do świadczeń?
- czy istnieje potrzeba podjęcia prac legislacyjnych i uchwalenia nowych regulacji dotyczących zabezpieczenia emerytalno-rentowego byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa oraz członków ich rodzin?

Celem niniejszej pracy jest próba oceny – z punktu widzenia obowiązującego prawa konstytucyjnego – prawnych regulacji związanych z dekomunizacją, wprowadzonych takimi aktami normatywnymi, jak ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawa 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 – tzw. ustawami dezubekizacyjnymi.

Przedmiotem rozważań jest problematyka wprowadzonych przepisów w odniesieniu do Konstytucji RP, zasad demokratycznego państwa prawnego, sprawiedliwości społecznej w zakresie zbiorowej odpowiedzialności za okres PRL oraz sprawiedliwości tranzytywnej. Zatem wybór tematu dysertacji jest związany z osobistymi zainteresowaniami i możliwościami autorki, pragnieniem poszerzenia wiedzy w tej dziedzinie oraz próbą przedstawienia wniosków *pro futuro*.

Zakres czasowy pracy podzielono na dwa etapy. Pierwszym są lata 1944–1990 (uwzględniające transformację formacji zaliczanych do aparatu bezpieczeństwa państwa), a drugim – lata 2009–2016 (w których władza ustawodawcza postanowiła zmienić obowiązujące przepisy emerytalno-rentowe byłym funkcjonariuszom oraz członkom ich rodzin). Podjęcie się realizacji celu pracy wymagało uwzględnienia takich zadań badawczych, jak: zaprezentowanie zasad konstytucyjnych, analiza i ocena zmian systemu emerytalno-rentowego wybranych państw byłego bloku komunistycznego wobec funkcjonariuszy aparatu bezpieczeństwa państwa, przedstawienie genezy i działalności organów bezpieczeństwa państwa oraz procesu zmniejszania świadczeń po wprowadzeniu ustaw zmniejszających świadczenia emerytalno-rentowe.

Zgodnie z przyjętą metodologią w pierwszej kolejności przeprowadzono kwerendę literatury oraz źródeł prawa. Następnie przy pomocy metody prawno-analitycznej

przeprowadzono analizę aktów prawnych i polskiego prawodawstwa lustracyjnego, z uwzględnieniem orzecznictwa dotyczącego określonych zagadnień. Zgodnie z doktryną „badacze prowadzący badania w naukach społecznych mają do dyspozycji ogromną liczbę gotowych do wykorzystania dokumentów archiwalnych, z których niektóre zostały opracowane w celu ich szerokiego wykorzystania, inne przygotowano jedynie z myślą o badaniach naukowych”¹.

Kolejna metoda – komparatystyczna pozwoliła na ocenę rozwiązań stosowanych w polskim systemie prawnym w porównaniu z innymi porządkami prawnymi wybranych państw byłego bloku komunistycznego według kryteriów zastosowanych wobec funkcjonariuszy. Z kolei za pomocą metody historycznej przedstawiono ewolucję i działalność organów bezpieczeństwa państwa w okresie transformacji ustrojowej. W pracy zastosowano także metody badawcze związane z analizą jakościową i ilościową. Do przygotowania niniejszej rozprawy doktorskiej zastosowano również metodę dogmatyczną, uzupełnioną przez analizę dostępnej literatury przedmiotu, traktującej o badanych problemach, zwłaszcza z dziedziny prawa konstytucyjnego i historii polityki społecznej. Jak wynika z badań, dynamika rozwoju analizowanego procesu była zależna od bieżącej sytuacji politycznej i aktywności społeczeństwa obywatelskiego.

Uzyskany materiał badawczy został przeanalizowany w ten sposób, że oceniono poszczególne zjawiska z perspektywy prawnej, systemowej oraz historycznej. Ponadto analizie poddano dokumenty faktograficzne – zarówno te o charakterze legislacyjnym, jak i oficjalne dokumenty polityczne, które w obiektywny sposób pozwoliły podjąć próbę oceny pod względem prawnym wprowadzonych przepisów zawartych w tzw. ustawach dezubekizacyjnych. Nie bez znaczenia były również orzeczenia sądów powszechnych oraz trybunałów, publikacje z dziedziny obronności i bezpieczeństwa państwa. Istotnym źródłem literaturowym wykorzystywanym w pracy są publikacje książkowe o charakterze zwartym, czasopisma, artykuły czy raporty. Czerpiąc z ogólnometodologicznych sposobów badań, zastosowano w pracy tzw. zasady kolejności rozwiązywania zagadnień. Oznacza to, że najpierw wytypowano ogólne zagadnienia ewolucji okresu transformacji, aby następnie przejść do analizy aktów prawnych.

Niniejsza dysertacja stanowi studium konstytucyjno-prawne, a jej układ został podporządkowany realizacji przedstawionych celów oraz ustosunkowaniu się do tezy głównej.

¹ K. Wódz, K. Łęcki, A. Niesporek, M. Witkowski, *Zorganizowane społeczeństwo obywatelskie a europejska governance*, [w:] K. Wódz (red.), *Negocjowana demokracja, czyli europejska governance po polsku*, Warszawa 2007, s. 122–125.

Na konstrukcję pracy składa się wstęp, pięć rozdziałów oraz zakończenie. Pierwszy rozdział pracy przedstawia istotę wartości i zasad konstytucyjnych oraz charakterystykę zasady sprawiedliwości społecznej, niedziałania prawa wstecz, równości, prawa do zabezpieczenia społecznego, ochrony praw nabytych oraz zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prezentuje też ochronę godności, wolności i praw człowieka i obywatela oraz zasadę prawidłowej legislacji w odniesieniu do obniżenia świadczeń byłych pracowników organów bezpieczeństwa państwa i członków ich rodzin.

Rozdział drugi ma za zadanie przybliżyć rozwiązania wybranych państw byłego bloku komunistycznego – Czechosłowacji, NRD oraz krajów nadbałtyckich – wobec funkcjonariuszy aparatu bezpieczeństwa państwa. Punktem wyjścia do omówienia tego zagadnienia było przedstawienie modeli rozliczeń z przeszłością po upadku komunizmu. Następnie zanalizowano przepisy lustracyjne wobec funkcjonariuszy aparatu bezpieczeństwa państwa i opisano działalność komisji weryfikacyjnych.

W rozdziale trzecim przybliżono genezę i działalność organów bezpieczeństwa państwa oraz proces dekomunizacji. Podstawowym zagadnieniem badawczym była charakterystyka działalności Służby Bezpieczeństwa na rzecz reżimu komunistycznego oraz proces jej likwidacji. Opisano prace komisji weryfikacyjnych w Polsce i utworzenie Urzędu Ochrony Państwa, następnie omówiono dekomunizację jako proces rozliczeń z przeszłością oraz przedstawiono problematykę sprawiedliwości okresu przejściowego.

Rozdział czwarty zawiera opis procesu zmniejszania świadczeń po wprowadzeniu ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r., a także wątpliwości konstytucyjne, główne założenia ustawy, proces zmniejszania świadczeń w praktyce oraz orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

W rozdziale piątym przedstawiono procedurę wprowadzania ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. i proces zmniejszania świadczeń byłym pracownikom organów bezpieczeństwa państwa oraz członkom ich rodzin. Na tym tle przedstawiono wątpliwości konstytucyjne co do przebiegu procesu legislacyjnego, omówiono doprecyzowanie wymaganej liczby posłów popierających projekt ustawy oraz kworum niezbędne do przyjęcia ustawy. Kwestia ta budzi wątpliwości konstytucyjne nie tylko dotyczące podstaw dookreślenia liczby posłów, lecz także związane z dostępem do sali obrad. Próbuąc wskazać źródło i jednocześnie uzasadnienie przyjętych regulacji, przeanalizowano w tym zakresie przepisy regulaminu Sejmu. Dalsza część rozdziału poświęcona jest głównym założeniom ustawy, przyjęciu odpowiedzialności zbiorowej przez ustawodawcę i obniżeniu podstawy wymiaru emerytury na podstawie przepisów ustawy, a także przedstawieniu praktyki zmniejszania świadczeń w orzecznictwie

sądów powszechnych. Wykazano, że sądy nie przyjęły jednolitej linii orzeczniczej, a orzecznictwo jest zróżnicowane – charakteryzuje się niejednolitym podejściem do obniżenia świadczeń emerytalno-rentowych funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa państwa oraz członkom ich rodzin.

Zakończenie niniejszej pracy stanowi zestawienie głównych uwag oraz zawartych w jej treści ocen i wyników analiz, a także przedstawienie wniosków końcowych.

Rozdział I

Podstawy konstytucyjne

1. Istota wartości i zasad konstytucyjnych

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. odwołuje się do wartości akceptowanych przez ogół społeczeństwa i jest dokumentem obowiązującym wszystkich obywateli, niezależnie od ich światopoglądu. Wybór katalogu wartości wyznawanych przez obywateli państwa jest niemożliwy ze względu na silne zróżnicowanie podstaw aksjologicznych. Zatem ustawodawca uwzględnił wybrane wartości oraz zasady ustrojowe, wpisujące się w tradycję europejską, jako dobra uniwersalne, powszechnie uznane, które powinny spajać naród jako wspólnotę. W preambule Konstytucji RP ustrojodawca wymienia cztery wartości uniwersalne: prawdę, sprawiedliwość, dobro i piękno: „(...) my, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej, zarówno wierzący w Boga będącego źródłem prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna, jak i nie podzielający tej wiary, a te uniwersalne wartości wywodzący z innych źródeł, równi w prawach i w powinnościach wobec dobra wspólnego – Polski (...)”².

Jak podkreśla Ryszard Piotrowski, wartości uniwersalne mają charakter transcendentalny, absolutny, nie podlegają negacji, ponieważ istnieją obiektywnie, niezależnie od preferencji aksjologicznych poszczególnych społeczeństw³. Problem wartości pozostaje w sferze zainteresowań nie tylko prawników, lecz także filozofów, teologów, pedagogów, socjologów i ekonomistów. Określenie „wartość” nadajemy temu, co odpowiada naturze osoby ludzkiej, człowiek wykazuje bowiem zapotrzebowanie na różne wartości. Jednakże wartości bywają zależne od sytuacji społeczno-kulturowej, od decyzji czy spontanicznego odczucia człowieka. Natomiast wartości uniwersalne są trwałe, obiektywne, ich istoty i funkcji normatywnej nie wyznacza subiektywne upodobanie człowieka czy sytuacja społeczno-kulturowa. Wartości poznajemy drogą rozumową lub emocjonalną, zatem sposoby ich poznawania opierają się przede wszystkim na dychotomicznym postrzeganiu rzeczywistości, które ma swoje źródło w dwoistej naturze człowieka, posługującego się emocjami oraz rozumem.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. poz. 483, z późn. zm.), dalej jako: „Konstytucja RP”.

³ R. Piotrowski, *Powiązanie wartości społecznych i obywatelskich w Konstytucji RP*, <http://przeglad-socjalistyczny.pl/debata-redakcyjne/32-debata/414-powiazanie-wartosci-spoecznych-i-obywatelskich-w-konstytucji-rp> (stan na: 17.03.2022).

Pierwsza z wymienionych w preambule Konstytucji RP wartości uniwersalnych, czyli prawda, w wydaniu słownikowym różni się od ujęcia konstytucyjnego, ponieważ zdaniem autorów definicji prawdy jest ona zgodnością tego, co się mówi, z tym, co jest, oraz z tym, co istnieje obiektywnie⁴. W ujęciu konstytucyjnym nie chodzi o prawdę słownikową, teologiczną, nie chodzi też o prawdę w sensie metafizycznym ani o prawdę w sensie ontycznym. Należy przyjąć, że mowa tu o podstawowym, klasycznym rozumieniu prawdy, czyli o prawdzie w ujęciu poznawczym. Zatem chodzi o zgodność treści poznania z jego przedmiotem – uzgodnienie sądu z rzeczywistością. Tak rozumiana prawda jest niestopniowalna, niezmienna, niezależna od podmiotu poznającego i zewnętrznych okoliczności. Prawda jest dorównywaniem myśli temu, do czego się ona odnosi⁵. Należy zatem uznać, że prawda jest obiektywnym obrazem rzeczywistości takiej, jaka ona jest. Instrumentami pozwalającymi dotrzeć do prawdy są nauka i wykształcenie. W tym ujęciu prawda obejmuje dwa aspekty, tj. wiedzy o świecie oraz ważnych dla państwa wydarzeń. W obu postaciach prawda postrzegana jest jako wartość poznawcza związana z wiedzą człowieka o otaczającej go rzeczywistości. Narzędziami pomocnymi w zdobywaniu wiedzy z zakresu funkcjonowania państwa jest informacja, a wraz z nią – jawność. Jednakże we współczesnym świecie, w warunkach ostrej konkurencji, często występują sytuacje, w których poszukiwanie informacji wychodzi poza granice tajemnic osobistych, zawodowych czy ekonomicznych. Zatem niezbędne są regulacje prawne umożliwiające odmowę udzielenia pożądaných informacji. W polskim ustawodawstwie prawo do zachowania prywatności ujęte jest w art. 47 Konstytucji RP, zgodnie z którym każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Trybunał Konstytucyjny w jednym z wyroków wyraził prawo do prywatności w odniesieniu do dwóch płaszczyzn, tj. prawa jednostki do prawnej ochrony sfer jej życia wskazanych w pierwszej części przepisu art. 47 Konstytucji RP oraz prawa do wolności decydowania w sprawach określonych w drugiej części tego przepisu. Pierwszemu prawu musi towarzyszyć ustawowe unormowanie pozwalające chronić prywatność, życie rodzinne, cześć i dobre imię. Natomiast drugie oznacza zakaz ingerencji w wolność kształtowania przez jednostkę jej życia osobistego⁶. Wobec tego prawo do prywatności należy uznać za nieodłączny element podstawowych praw i wolności każdego człowieka.

⁴ Hasło: *prawda*, [w:] T. Zgółkowa (red.), *Praktyczny słownik współczesnej polszczyzny*, t. 32, Poznań 2001, s. 266–267.

⁵ A.B. Stępień, *Wstęp do filozofii*, Lublin 2007, s. 137.

⁶ Wyrok TK z dnia 5 marca 2013 r., sygn. U 2/11 (Dz. U. poz. 375).

Szwedzki prawnik, profesor prawa, a także pisarz i krytyk literacki Stig Strömholm podjął próbę znalezienia cech wspólnych koncepcji prywatności i wykazał trzy rodzaje działań, tj.: wkroczenie w sferę, którą jednostka chce zachować dla siebie – i ma w tym słuszny interes, zbieranie informacji bez zgody zainteresowanego czy też za pomocą metod uznanych za niewłaściwe oraz czynienie użytku z materiałów o danej osobie dla publikacji lub innych specjalnych celów⁷. Ponadto prawo do prywatności stało się fundamentem powstania różnego rodzaju koncepcji filozoficzno-prawnych.

W analizie istoty prawa do prywatności godne uwagi są powszechnie funkcjonujące akty prawne, w szczególności Powszechna Deklaracja Praw Człowieka⁸, która w art. 12–15 wskazuje na kwestie prywatności ujmowane jako: prawo do swobodnego poruszania się, prawo do prywatności życia, prawo do prywatności korespondencji, prawo do mienia oraz prawo do narodowości jako kolebki ludzkiej osobowości, prawo do szukania azylu w innym kraju. Co więcej, prawo do prywatności jako istotny aspekt życia człowieka, mające na celu ochronę ludzkiej egzystencji, określa w ten sposób art. 17 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych⁹.

Granice dopuszczalnej ingerencji informacyjnej oprócz prawa do prywatności stanowi może także prawo chroniące interesy przedsiębiorcy, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania mające na celu zachowanie ich poufności, jak np. wynalazki, zasady organizacji pracy, listy klientów¹⁰. Możliwość ograniczenia jawności informacji ze względu na moralność publiczną, bezpieczeństwo i dobro państwa, porządek publiczny i ochronę życia prywatnego wskazuje na podrzędność płynącej z nich prawdy. Jednakże prawda jako dobro kojarzona jest z obiektami należącymi zarówno do sfery sacrum, jak i do sfery profanum; nie jest postrzegana jednoznacznie ani jako wartość absolutna, ani jako wartość relatywna. Prawda nie jest stwarzana przez intelekt, lecz poznawana, rozpoznawana. Uściślając tę wartość konstytucyjną, należy podkreślić, że chodzi o prawdę o rzeczywistości, w tym prawdę o człowieku. W odniesieniu do nauki prawa konstytucyjnego – prawda stanowi istotną wartość podczas procesu tworzenia norm prawnych, koniecznością jest liczenie się z obiektywną

⁷ S. Strömholm, *Right of privacy and rights of the personality. A comparative survey*, Stockholm 1967, s. 59, <https://www.icj.org/wp-content/uploads/1967/06/right-to-privacy-working-paper-publication-1967-eng.pdf> (stan na: 15.03.2022).

⁸ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 217 A (III), przyjęta i proklamowana w dniu 10 grudnia 1948 r., https://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf (stan na: 12.08.2021).

⁹ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. poz. 167).

¹⁰ P. Szustakiewicz, *Zasady ustawy o dostępie do informacji publicznej*, „Jurysta” 2002, nr 1, s. 8.

rzeczywistością, uwzględnianie jej. Przystępując do tworzenia prawa, trzeba mieć pewną wiedzę o rzeczywistości, w tym wiedzę o bytowym wymiarze osoby ludzkiej.

Kolejną z uniwersalnych wartości wymienionych przez ustrojodawcę w Konstytucji RP jest sprawiedliwość. Jest ona wskaźnikiem prawidłowości postępowania władz i obywateli. Oprócz wymiaru uniwersalnego sprawiedliwość w ustawie zasadniczej przybiera charakter prawnego terminu „sprawiedliwość społeczna”, który jest rozumiany jako przyznanie jednostce należnych jej praw zgodnie z zasadami demokracji. Sprawiedliwość interpretowana w kategoriach egalitaryzmu (od fr. *égalitaire* – dążący do równości) i wolności należy do wartości fundamentalnych dla funkcjonowania państwa jako struktury politycznej. Pojęcie sprawiedliwości zarówno w Konstytucji RP, jak i w konotacjach potocznych pojmowane jest przez pryzmat sądu i norm prawnych, kojarzone jest bowiem z ponoszeniem odpowiedzialności za złamanie reguł prawnych obowiązujących w państwie. Podmiotem decydującym o tym, co jest sprawiedliwe, jest państwo. Realizacja tej wartości nie podlega ograniczeniu nawet w czasie trwania stanu wojennego i wyjątkowego. Analogiczny brak ograniczeń dotyczy również penalizacji działań wbrew sprawiedliwości.

Podniesienie tej wartości do rangi wartości konstytucyjnej podkreśla wysoką pozycję demokratyczności ustroju państwa, który powinien mieć oparcie w rządach prawa. Wysoka pozycja w hierarchii wartości uniwersalnych świadczy o uznaniu sprawiedliwości za zasadę realizowaną przez państwo, które w myśl art. 2 Konstytucji RP „urzeczywistnia zasady sprawiedliwości społecznej”¹¹. Zdaniem Marka Chmaja spośród zasad wymienionych w preambule Konstytucji RP sprawiedliwość jest tą, którą wszyscy powinni mieć „za niewzruszoną podstawę Rzeczypospolitej Polskiej”¹². Zatem sprawiedliwość polega na równoprawnym traktowaniu ludzi, bez względu na ich wygląd, płeć, osobowość, majątek, pochodzenie czy pozycję społeczną. Sprawiedliwość jest niełatwa, ponieważ wymaga dostosowania decyzji do konkretnej osoby czy grupy osób oraz do sytuacji. Wymaga rozwagi, obiektywizmu, dobrej woli, wiedzy i doświadczenia, a poczucie sprawiedliwości tworzy dobry klimat w społeczeństwie.

Najbardziej rozpowszechnioną kategorią wartości w ustawie zasadniczej jest dobro, albowiem cała Konstytucja RP, wszystkie zawarte w niej prawa, zasady, obowiązki i wolności mają służyć ustalonemu dobru: jednostki, narodu, społeczeństwa oraz ojczyzny. Dobro w Konstytucji RP – jako wartość uniwersalna – ma swoje źródło w Bogu bądź w sumieniu człowieka. Poszczególne ujęcia omawianej wartości można podzielić na trzy aspekty: dobro

¹¹ Z. Stawrowski, *Aksjologia i duch Konstytucji III RP*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4, s. 49–64.

¹² M. Chmaj, M. Urbaniak, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 2*, Warszawa 2022, s. 32.

jednostki, grupy i państwa. Ustawodawca nie precyzuje określenia „dobro publiczne”, ale kontekst użycia tego wyrażenia może wskazywać na ochronę bezpieczeństwa ludzi lub dbanie o nienaruszenie mienia publicznego. Pojęcie dobra pojawia się w Konstytucji RP również w odniesieniu do rodziny. Troska o nią przejawia się w ochronie tworzących ją osób i relacji: „państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny”. Zatem z art. 71 ust. 1 Konstytucji RP wynika, iż posługując się pojęciem dobra, ustawodawca ma na uwadze aspekt ekonomiczny i socjalny.

Innymi obszarami występowania dobra w Konstytucji RP są państwo i ojczyzna. Ma to związek z troską o pomyślność w sferze zarówno politycznej, jak i kulturowej. Jednakże ustawodawca koncentruje się na określonych działaniach, mających zapewnić realizację dobra pojętego jako pomyślność człowieka, grupy obywatelskiej i państwa¹³. Niewątpliwie podstawowym obowiązkiem każdego obywatela jest troska o dobro wspólne. Zostało to określone w art. 82 Konstytucji RP, który stanowi, iż: „Obowiązkiem obywatela polskiego jest wierność Rzeczypospolitej Polskiej oraz troska o dobro wspólne”. Kreowanie kryteriów obopólnego szacunku i zaufania obywateli wypływa z cnót obywatelskich, bez których nie ma autentycznego poszanowania praw i wolności obywateli, niemniej elementarna jest w tym zakresie funkcja systemu prawnego.

Nośnikiem wartości istotnych dla obywatelskiej wspólnoty są art. 2 Konstytucji RP, określający ideę „demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej”, oraz art. 30 Konstytucji RP, który jest poświadczeniem posiadania przez człowieka godności – nabytej wraz z momentem narodzenia, a zatem przynależnej każdemu z samego faktu bycia człowiekiem bez wyjątku i bez różnic¹⁴. Jednak należy podkreślić, że godność ludzka uznana jest nie jako prawo, lecz jako cecha każdego człowieka i racja, dla której każda istota ludzka jest podmiotem praw i wolności. Zatem wolności i prawa nie kreują godności człowieka, ale to godność jest ich źródłem. W związku z tym „godność tworzy rdzeń wszystkich szczegółowych wolności i praw jednostki, co oznacza, że nie można ograniczyć tych praw w taki sposób, który mógłby prowadzić do jednoczesnego naruszenia godności człowieka”¹⁵. Godność człowieka w systemach konstytucyjnych postrzegana jest jako wartość nadrzędna: „konstytucjonalizm jest warunkiem

¹³ E. Gorlewska, *Nazwy wartości uniwersalnych w polskiej Konstytucji – znaczenia tekstowe i konotacje potoczne*, Białystok 2017, s. 113.

¹⁴ M. Chmaj, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Art. 30, 31, 32, 33*, Warszawa 2019, s. 26.

¹⁵ Wyrok TK z dnia 30 października 2006 r., sygn. P 10/06 (Dz. U. poz. 1492).

politycznej, społecznej i emocjonalnej legitymizacji państwa, szczególnie w jego relacjach z obywatelami”¹⁶.

W przeciwieństwie do wartości, które współtworzą kategorię dóbr uniwersalnych, piękno – jako uniwersalna wartość konstytucyjna – nie zostało szczegółowo zaprezentowane. Pojawia się bowiem w Konstytucji RP jedynie jako jedna z czterech uniwersalnych wartości, a jego definicja nie została przez ustawodawcę skonkretyzowana. Trudno odpowiedzieć, w jakim znaczeniu rozumie on piękno. W ujęciu konstytucyjnym piękno nie powinno być zredukowane do estetyki. Myśliciele klasycznej Grecji „za najprawdziwsze piękno mieli właśnie duchowe, moralne piękno charakteru, umysłowe piękno myśli”¹⁷. Współcześnie również podkreśla się duchowy charakter piękna. Zatem zakładając, iż piękno w Konstytucji RP rozumiane jest jako wartość estetyczna, nie unicestwia to sensowności rozważań o obiektywności piękna i jego poznawalności. Od zarania przedmiotem dialogu jest problem, czy piękno jako wartość estetyczna jest obiektywne czy subiektywne. Stawiano hipotezę: czy dlatego coś jest piękne, że się podoba, czy też dlatego się podoba, że jest piękne. Typowa odpowiedź będąca wyrazem obiektywizmu brzmi: rzecz dlatego się podoba, że jest piękna. Z pewnością piękno można odnosić do aktów poznania, nie tylko zmysłowego. Kiedy pojmujemy piękno szerzej, oczywiste jest, iż chodzi o poznanie intelektualne. Omawiana wartość konstytucyjna w pewnym sensie może przejawiać się w dbałości o teksty kultury oraz wolność ich tworzenia i odbioru. Zatem piękno tkwi nie tylko w człowieku jako części natury, lecz także w efektach jego pracy.

Przenikanie się różnych wartości jest naturalne, ponieważ nie one istnieją w próżni, ale funkcjonują obok siebie, ich drogi często się łączą, przecinają – i to nie tylko w teoretycznych rozważaniach, lecz także w określonych działaniach czy postawach. Jadwiga Puzynina, wybitna badaczka języka wartości, zauważa, że niebezpiecznie jest mówić o wartościach uniwersalnych, jeśli nie odnoszą się one do potrzeb fizjologicznych lub psychicznych człowieka¹⁸. W granicach konkretnej kultury można wyodrębnić kilka kategorii uniwersalnych wartości uznanych przez jej przedstawicieli za ogólnoludzkie i im wspólne.

Należy zauważyć, iż wartości wymienione w ustawie zasadniczej zyskały status uniwersalnych, wobec tego ich ocena nie zależy od indywidualnych preferencji moralnych jednostki. Stałość tych kategorii daje aksjologii konstytucyjnej obiektywistyczne

¹⁶ M. Wyrzykowski, *Zasada demokratycznego państwa prawa – kilka uwag*, [w:] M. Zubik (red.), *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006, s. 240–241.

¹⁷ W. Tatarkiewicz, *Dzieje sześciu pojęć. Sztuka, piękno, forma, twórczość, odtwórczość, przeżycia estetyczne*, Warszawa 1988, s. 9.

¹⁸ J. Puzynina, *Język wartości*, Warszawa 1992, s. 39.

ugruntowanie¹⁹, które ma na celu ideologicznie scalać wspólnotę narodową, składającą się z różnorodnych grup i jednostek wyznających niejednorodne idee. Zatem wartości uniwersalne mają charakter absolutny, nie podlegają negacji, istnieją bowiem obiektywnie, niezależnie od preferencji poszczególnych jednostek.

Konstytucja RP nie wymienia *expressis verbis* katalogu kluczowych wartości czy zasad konstytucyjnych, jednakże w sposób immanentny wywodzą się one z aksjologii oraz z istoty demokratycznego państwa prawnego²⁰. Szereg reguł i zasad, uprzednio wywiedzionych przez Trybunał Konstytucyjny z klauzuli państwa prawnego, obecnie *expressis verbis* umieszczono w postanowieniach Konstytucji RP. Jednak wiele treści współtworzących klauzulę państwa prawnego nie zostało odrębnie wyszczególnionych. Preambuła Konstytucji RP, mimo że nie zawiera przepisów prawnych, również ma charakter normatywny, toteż może stanowić źródło interpretacji klauzul generalnych²¹. Zatem niektóre zasady nadal są wywodzone z art. 2 Konstytucji RP, ponieważ stanowi ona nie tylko nadrzędny akt normatywny w znaczeniu formalnym, lecz także akt nadrzędny w danym państwie w sensie aksjologicznym²². Wszędzie tam, gdzie brak jest wyczerpującej normy konstytucyjnej lub zachodzi konieczność ujednolicenia poszczególnych norm, punktem odniesienia przy kontroli konstytucyjności może być klauzula państwa prawnego²³.

Wartości, które znalazły swój wyraz w Konstytucji RP, tworzą podłoże aksjologiczne całego porządku prawnego w państwie. Ustawa zasadnicza jest aktem prawnym, który zawiera treści normatywne, czyli normy generalne i abstrakcyjne, jest aktem prawa pozytywnego o charakterystycznych cechach, takich jak: najwyższa moc prawna, szczególna nazwa, szczególna treść oraz szczególny tryb uchwalania i zmiany. Zawiera katalog podstawowych idei, wartości i zasad prawa, priorytetowych dla całego systemu prawnego, w tym dla poszczególnych gałęzi i działów prawa. Konstytucyjne idee, wartości i zasady powinny znaleźć odzwierciedlenie w ustawodawstwie oraz w sądowych i administracyjnych aktach stosowania prawa.

Zdaniem Jana Zimmermanna „bardzo ważne dla rozwoju nauk prawnych wydaje się poszukiwanie i analizowanie wartości, jakie stanowią podłoże dla obowiązującego prawa i dla

¹⁹ M. Piechowiak, *Aksjologiczne podstawy polskiego prawa*, [w:] T. Guz, J. Głuchowski, M.R. Pałubska (red.), *Synteza prawa polskiego od 1989 roku*, Warszawa 2013, s. 66.

²⁰ J. Repel, *Zasady orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego RP i ich znaczenie w procesie stosowania norm konstytucyjnych*, [w:] E. Zwierchowski (red.), *Prawo i kontrola jego zgodności z konstytucją*, Warszawa 1997, s. 159.

²¹ J. Trzciniński, M. Wiącek, *Znaczenie wstępu do Konstytucji dla interpretacji statusu jednostki w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, Warszawa 2010, s. 57–77.

²² M. Safjan, *Wyzwania dla państwa prawa*, Warszawa 2007, s. 22–28.

²³ Wyrok TK z dnia 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98 (OTK z 1999 r. nr 3, poz. 40).

aktów jego stosowania. Przy takim podejściu rysuje się dziedzina, która może być nazwana aksjologią prawa, a w ściślejszym polu widzenia aksjologią poszczególnych gałęzi prawa”²⁴. Wobec powyższego uzasadniona jest teza zakładająca ścisłą zależność między światem wartości a procesem kreowania prawa i efektem tego procesu w postaci ustanowionych aktów normatywnych. Wartości, z których znaczna część ma charakter obiektywny, a swoje źródło – w *ius naturale*, powinny przede wszystkim inspirować ustawodawcę. Wartości konstytucyjne nie powinny stanowić wyłącznie deklaracji politycznych, ale muszą być urzeczywistniane w procesie legislacyjnym. Z punktu widzenia ochrony wolności i praw człowieka prawo powinno służyć dobru jednostki – i to kryterium trzeba uznać za priorytetowe do przyjęcia określonego systemu prawa. W demokratycznym państwie prawnym prawo jest relewantne aksjologicznie, jest osadzone w wartościach, odwołuje się do wartości i poprzez pryzmat wartości powinno być tworzone, interpretowane i oceniane. Prócz tego prawo należy traktować jako wartość samoistną, jak podkreśla bowiem J. Zimmermann: „samo prawo jest wartością i samo prawo wytwarza powszechnie respektowane wartości”²⁵.

Wartości uniwersalne stanowią podstawę konstytucyjnej aksjologii, a ich adresatem i dysponentem jest człowiek. Również dobra absolutne, które istnieją obiektywnie, aby się pojawić, muszą być zrealizowane przez jednostkę, ponieważ wszystkie wartości istnieją w sposób niezależny, niemniej jednak ich bytowa niesamodzielność potrzebuje, by zostały podjęte przez człowieka i były przez niego praktykowane²⁶.

Konstytucja RP określa nie tylko wartości uniwersalne, lecz także zasady, jakimi powinien kierować się ustrojodawca. Określa również oczekiwania wobec stanu spraw społecznych, które w pewnej mierze poddają się regulacji prawnej. Jak zakłada teoria prawa, od uznania wartości za normę regulującą zachowania normotwórcze do zachowania psychofizycznego konieczne jest jeszcze wytworzenie samego zachowania normotwórczego i normy merytorycznej²⁷. Katalog wartości konstytucyjnych oraz katalog zasad konstytucyjnych²⁸ mogą funkcjonować równolegle i nie są w stosunku do siebie kolizyjne.

Poszczególne zasady wyrażone w rozdziale I Konstytucji RP, zatytułowanym „Rzeczpospolita”, takie jak: zasada demokratycznego państwa prawnego, zasada suwerenności

²⁴ J. Zimmermann, *Wprowadzenie*, [w:] *idem* (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 12.

²⁵ *Idem*, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015, s. 533.

²⁶ W. Furmanek, *Niektóre problemy związane z procesami urzeczywistniania wartości*, [w:] W. Furmanek, A. Długosz (red.), *Wartości w pedagogice. Urzeczywistnianie wartości*, Rzeszów 2015, s. 45.

²⁷ A. Bator, K. Kucharski, *Wartości absolutne a pojęcie praworządności*, [w:] H. Rot (red.), *Demokratyczne państwo prawne (aksjologia, struktura, funkcje) studia i szkice*, Wrocław 1994, s. 85.

²⁸ Zob. M. Zieliński, *Zasady i wartości konstytucyjne*, [w:] A. Bałaban, P. Mijał (red.), *Zasady naczelne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Szczecin 2011, s. 21–40.

narodu, zasada legalizmu, w tym legalizmu konstytucyjnego i międzynarodowego, trójpodziału władzy oraz pluralizmu politycznego, przede wszystkim powinny wzajemnie się uzupełniać i ochraniać demokratyczny ustrój państwa, a znajdujące się pod jego prawodawstwem jednostki – zabezpieczać przed arbitralnością władzy²⁹.

Zdaniem Anny Rakowskiej-Treli wynikająca z Konstytucji RP zasada demokratycznego państwa prawnego jest zmienna, jednakże ma niezmienną istotę. Z zasady tej oraz z pozostałych zasad i wartości konstytucyjnych wynika bowiem sugestia cyklicznego udoskonalania obowiązujących w państwie rozwiązań, a szczególnie tych, które dotyczą wolności i praw człowieka oraz zagadnień ustrojowych³⁰. Po ponad dwudziestu latach obowiązywania tego najwyższej rangi aktu prawnego można zauważyć, że brak jednolitego wyszczególnienia wartości państwa prawnego powoduje wiele problemów w jednolitym rozumieniu przepisów Konstytucji RP, w związku z tym każdy może szeroko interpretować jej rozwiązania. W nauce prawa konstytucyjnego znajdujemy szereg określeń dotyczących fundamentalnych uregulowań wywierających wpływ na wszystkie inne przepisy. Najczęściej spotykane to: wartości konstytucyjne, zasady prawa, reguły prawa³¹, jednak wartości wywodzą się ze świata aksjologii, a zasady – z jurysprudencji³². Trybunał Konstytucyjny również nie wypracował jednolitego katalogu wartości i zasad konstytucyjnych, wprost przeciwnie – w swoich orzeczeniach dość często umieszcza określenia: „wartości konstytucyjne”, „zasady konstytucyjne”, „klauzule generalne”, „zasady prawa” itp.³³, co nie rozwiązuje problemu.

Podejście Ronalda Dworkina w odniesieniu do pojęcia zasad wyraźnie odróżnia zasady od reguł prawnych. Różnią się one m.in. podstawą swego obowiązywania oraz wewnętrzną strukturą. Reguły przyjmują postać nakazów czy zakazów o charakterze kategorycznym, ustalając w taki sposób obowiązek zachowania, że dopiero jego pełne spełnienie pozwala zakwalifikować działania czy zaniechania adresata jako zgodne z prawem. Ujęcie to pozwala

²⁹ A. Rakowska-Trela, *Zasada suwerenności narodu a zasada państwa prawa. Między harmonią a konfliktem*, [w:] A. Domańska, K. Skotnicki (red.), *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Zasada suwerenności. Problemy wybrane*, Łódź 2017, s. 101.

³⁰ *Eadem*, *Zasada demokratycznego państwa prawnego a zmiany w prawie wyborczym*, „Studia Wyborcze” 2018, t. 25, s. 22.

³¹ W związku z tym, że w nauce prawa występują różnice terminologiczne, w dalszej części pracy określenia te będą stosowane zamiennie, przy założeniu ich ogólnej tożsamości znaczeniowej związanej z tematem niniejszej pracy.

³² H. Izdebski, *Elementy teorii i filozofii prawa*, Warszawa 2011, s. 255.

³³ K. Działocha, S. Jarosz-Żukowska, *Wartości konstytucyjne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] J. Posłuszny, J. Buczkowski, K. Eckhardt (red.), *Studia z prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Wiesławowi Skrzydle, Przemyśl–Rzeszów 2009*, s. 11. Tematyka generalnych klauzul w szerokim ujęciu teoretycznym oraz prawnym jest materia szczegółowej analizy w monografii: L. Leszczyński, *Tworzenie generalnych klauzul odsyłających*, Lublin 2000 oraz szerzej: L. Leszczyński, G. Maroń, *Pojęcie i treść zasad prawa oraz generalnych klauzul odsyłających. Uwagi porównawcze*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G: Ius” 2013, Vol. 60, No. 1, s. 81–91.

na wysnucie wniosku, iż kategoria częściowego realizowania reguły tworzy wyrażenie wewnętrznie sprzeczne, gdyż akt spełnienia reguły jest albo całkowity, albo go nie ma (*all or nothing*). Natomiast zasady prawa nakładają powinności osiągnięcia pewnych stanów rzeczy tylko w takim zakresie, jaki nie narusza właściwej równowagi w całym systemie albo w jego części, szczególnie poprzez ingerowanie w sferę praw innych podmiotów³⁴.

Koncepcję R. Dworkina zmodyfikował Robert Alexy, który również dzielił normy postępowania na reguły i zasady. Jednak uważał on, iż regułami są normy, które można wypełnić albo których można nie wypełniać. Natomiast nie można ich realizować jedynie w pewnym stopniu. Zasady prawa to normy optymalizacyjne, tzn. nakazujące realizację pewnego stanu rzeczy w możliwie najwyższym stopniu. Zasady prawa w odróżnieniu od reguł wyrażają tzw. idealną powinność³⁵.

Pojęcie konstytucyjnych zasad prawa można rozważać na wiele sposobów, ponieważ tak zasadnicze zagadnienia, jak kryteria identyfikacji zasady, stosunek do zasad obowiązujących na tle poszczególnych gałęzi prawa, treść i funkcje w systemie prawa konstytucyjnego, są kwestiami dyskusyjnymi. Zarówno doktryna, jak i praktycy prawa do kluczowych zagadnień problematycznych zaliczają: brak w konstytucji rozdziału zawierającego zasady prawa, brak wyraźnego sformułowania przepisów, których nie można zmienić, brak jednoznacznych dyrektyw do interpretowania ustawy zasadniczej w samej jej treści; nie ma również spójnej koncepcji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, rozróżniającej zasady konstytucyjne od wartości konstytucyjnych i norm konstytucyjnych³⁶.

Zasady prawa charakteryzują się m.in. tym, że „mają jakąś szczególną doniosłość, pozwalającą uznać je za szczególnie ważne dla kogoś lub z jakiegoś punktu widzenia”³⁷. Zasady są więc uzupełnieniem systemu prawa, stają się normami, które pozwalają na elastyczność prawa, ale nie zawsze są stosowane obligatoryjnie i z jednakową siłą. Można wyróżnić wiele koncepcji rozumienia zasad prawa, niemniej jednak wszystkie łączy jeden silny element aksjologiczny. Niezależnie od punktu widzenia i preferowanej koncepcji odgrywają one istotną rolę w systemie prawa, albowiem zapewniają spójność aksjologiczną, mają rzeczywisty wpływ na kreowanie, stosowanie oraz wykładnię prawa. Poprzez swoją funkcję

³⁴ R. Dworkin, *A Matter of Principle*, Cambridge 1985, s. 11–18.

³⁵ R. Alexy, *Theorie der Grundrechte*, Baden-Baden 1985, s. 76.

³⁶ M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski, *Konstytucyjne zasady prawa i ich znaczenie dla ich interpretacji zasad ogólnych prawa i postępowania administracyjnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, t. 2, Warszawa 2012, s. 7.

³⁷ M. Zieliński, *Konstytucyjne zasady prawa*, [w:] J. Trzeciński (red.), *Charakter i struktura norm Konstytucji*, Warszawa 1997, s. 68.

optymalizacyjną wskazują kierunki prawidłowej legislacji, spójność systemu prawa oraz stanowią istotną instrukcję interpretacyjną³⁸.

Jak przyjęto w doktrynie, zasady prawa legitymizują tę działalność państwa, która jest oparta na prawie, pozostaje w zgodzie z konstytucyjnymi wartościami, gwarantuje, iż prawo nie będzie instrumentalnie zmieniane oraz stosowane w zależności od opcji politycznych, zatem nie będzie służyło partykularnym interesom ugrupowań sprawujących władzę oraz na podstawie prawa i w jego granicach.

2. Zasada sprawiedliwości społecznej, równości oraz niedziałania prawa wstecz w odniesieniu do obniżenia świadczeń byłych pracowników organów bezpieczeństwa państwa i członków ich rodzin

W linii orzeczniczej „zasady konstytucyjne” pełnią czasem przesłankę kontroli konstytucyjności na równi z normami prawnymi i konstytucyjnymi zasadami prawa. Jednym z zagadnień stanowiących przedmiot rozważań niniejszej pracy jest zasada sprawiedliwości społecznej w odniesieniu do obniżenia świadczeń byłym pracownikom aparatu bezpieczeństwa PRL oraz członkom ich rodzin. Zasada sprawiedliwości społecznej wyraża najważniejsze cechy określające ustrój i system prawny państwa, nie ma jednorodnego charakteru ani nie da się jej sprowadzić do prostej formuły. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny: „Art. 2 Konstytucji wyraża dwie zasady – zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz sprawiedliwości społecznej – których nie należy sobie przeciwstawiać, bowiem sprawiedliwość społeczna jest celem, który ma urzeczywistniać demokratyczne państwo prawne”³⁹. Konstytucja RP zalicza zasadę sprawiedliwości społecznej „obok zasady równości (art. 32), ochronę pracy (art. 24) i dialogu społecznego (art. 20) [...] do kardynalnych zasad ustroju Rzeczypospolitej Polskiej”⁴⁰.

Do najstarszych przejawów sprawiedliwości należą zasady podziału dóbr i ról społecznych. Sokrates łączył sprawiedliwość z bezwzględnym przestrzeganiem prawa, natomiast Platon wyróżniał wymiar indywidualny (sprawiedliwość jako cnota nadrzędna wobec trzech podstawowych: mądrości, męstwa i panowania nad sobą) oraz społeczny (zapewniający harmonię między poszczególnymi częściami społeczeństwa)⁴¹. Filozofem, którego koncepcja sprawiedliwości jest nadal aktualna, był Arystoteles. Uważał on

³⁸ R. Makarucha, *Zasady prawa jako czynnik zapewniający aksjologiczną spójność systemu prawa*, „Folia Iuridica Wratislaviensis” 2014, Vol. 3 (2), s. 136.

³⁹ Wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98 (Dz. U. poz. 325).

⁴⁰ J. Oniszczyk, *Konstytucja RP w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000, s. 151.

⁴¹ W. Lang, *Sprawiedliwość*, [w:] W. Kwaśniewicz (red.), *Encyklopedia socjologii. Suplement*, Warszawa 2005, s. 289.

sprawiedliwość za cnotę etyczną określoną przez rozum, polegającą na zachowaniu środka między dwoma złymi, tzn. nadmiarem i niedostatkiem, w działaniu i doznaniach⁴².

W czasach nowożytnych zagadnienie sprawiedliwości jest nieodłącznie związane z prawami człowieka. Niebagatelne miejsce zajmuje równość, pojmowana jako równość w prawie i wobec prawa, wolność od zewnętrznego przymusu oraz swoboda zawierania umów. Umowa, której należy dochowywać, a zwłaszcza umowa społeczna, to fundament zasad sprawiedliwości⁴³.

Bez wątplenia w zasadę sprawiedliwości społecznej wpisują się „równość praw, solidarność społeczna, minimum bezpieczeństwa socjalnego oraz zabezpieczenie podstawowych warunków egzystencji dla osób pozostających bez pracy nie z własnej woli”⁴⁴. Stosowanie zasady sprawiedliwości społecznej nie powinno powodować drastycznego różnicowania sytuacji życiowej poszczególnych członków społeczeństwa należących do różnorodnych grup społecznych. Zgodnie z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego zastosowanie zasady sprawiedliwości społecznej przewiduje proporcjonalne wynagrodzenie pracy, zapewnia wszystkim obywatelom zbliżone szanse rozwoju oraz gwarantuje pomoc władz publicznych w zaspokajaniu elementarnych potrzeb tym, którzy sami nie są w stanie ich zaspokoić. Realizacja tych zasad zakłada dopuszczalność interwencji państwa w stosunki społeczno-gospodarcze w interesie słabszych podmiotów⁴⁵. Jak stwierdza Sławomir Tkacz: „już w jednym z pierwszych swych orzeczeń Trybunał Konstytucyjny *expressis verbis* stwierdził, iż podstawowym elementem zasady sprawiedliwości jest reguła »od każdego według jego zdolności, każdemu według jego pracy«, która wyraża sprawiedliwy związek między płacą a pracą”⁴⁶.

Trybunał Konstytucyjny uznał, iż reguła ta ma zastosowanie w dwóch typach przypadków, tzn. w sprawach dotyczących uregulowania warunków pracy i płacy oraz w systemie emerytalnym⁴⁷. Nawiązując do tematu niniejszej pracy, tzn. zmniejszenia świadczeń byłych pracowników organów bezpieczeństwa państwa oraz członkom ich rodzin, należy zaznaczyć, że wprowadzane przepisy już w początkowej fazie realizacji wzbudzały wiele wątpliwości i pytań. W poselskim projekcie ustawy z dnia 15 października 2008 r. projektodawca uzasadnia, iż „przywileje emerytalne związane z pracą w aparacie

⁴² Arystoteles, *Etyka nikomachejska*, Warszawa 2007, s. 1106.

⁴³ C. Porębski, *Umowa społeczna. Renesans idei*, Kraków 1999, s. 267–270.

⁴⁴ P. Tuleja, *Komentarz do art. 2*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. I: *Art. 1–86*, Warszawa 2016, s. 242.

⁴⁵ Wyrok TK z dnia 13 czerwca 2013 r., sygn. K 17/11 (Dz. U. poz. 791).

⁴⁶ S. Tkacz, *Rozumienie sprawiedliwości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Katowice 2003, s. 109.

⁴⁷ Wyrok TK z dnia 22 sierpnia 1990 r., sygn. K 7/90 (OTK z 1990 r. poz. 5).

bezpieczeństwa PRL nie zasługują na ochronę prawną przede wszystkim ze względu na powszechne poczucie naruszenia w tym zakresie zasady sprawiedliwości społecznej”⁴⁸. Zarówno proponowany projekt, jak i uchwalone przepisy spowodowały niemało kontrowersji w kwestii zgodności proponowanych regulacji z Konstytucją RP na gruncie formalnoprawnym oraz w odbiorze społecznym. Podnoszono uzasadnione obawy, iż naruszona została zasada sprawiedliwości społecznej, która nakazuje m.in. „równo traktować podmioty równe, a także nakazuje realizację i ochronę takich wartości konstytucyjnych, jak solidarność społeczna czy bezpieczeństwo socjalne. Jednocześnie niedopuszczalne i logicznie niemożliwe jest naruszenie zasady równości z powołaniem się na zasadę sprawiedliwości społecznej, jako że konsekwencją naruszenia zasady równości będzie zawsze w myśl orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego naruszenie sprawiedliwości społecznej”⁴⁹.

Sąd Okręgowy w Warszawie, kierując pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zbadania zgodności z Konstytucją RP wprowadzanych przepisów, zwrócił uwagę, iż „występuje zatem uzasadniona wątpliwość, czy poprzez ograniczenie praw emerytalnych funkcjonariuszy – adresatów ustawy nowelizującej z 2016 roku do maksymalnie średniej przeciętnej wysokości świadczeń wypłacanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z FUS, mimo że począwszy od 1 sierpnia 1990 r. pełnili oni taką samą służbę jak funkcjonariusze przyjęci do służby po raz pierwszy w tej dacie, bez względu na staż, stopnie i inne okoliczności temu towarzyszące, nie została pogwałcona zasada równości, a także zasada sprawiedliwości społecznej”⁵⁰. Zatem jeżeli istotą zasady sprawiedliwości społecznej są wartości, które powinny być chronione i realizowane przez państwo, to niedozwolone jest wprowadzanie niesprawiedliwych podziałów podmiotów prawa.

Kolejnym zagadnieniem podlegającym rozważaniom w niniejszej pracy jest zasada równości w odniesieniu do obniżenia świadczeń byłym pracownikom aparatu bezpieczeństwa

⁴⁸ Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, druk sejmowy nr 1140 z 24 września 2008 r., <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/1140.htm> (stan na: 3.12.2020): „Projektodawcy proponują ponadto, by możliwość zaliczania całości okresów służby w organach bezpieczeństwa państwa, na zasadach dotychczasowych, jako okresów równoważnych mogła dotyczyć tych nielicznych funkcjonariuszy bezpieczeństwa, którzy w latach 1944–1990 bez wiedzy swoich przełożonych współpracowali z działaczami organizacji działającymi na rzecz niepodległości Państwa Polskiego. Organy emerytalne służb mundurowych dokonają z urzędu, ponownego ustalenia prawa do świadczeń oraz wysokości świadczeń. Według projektu, określenie, które osoby i w jakich okresach, pełniły służbę w organach bezpieczeństwa PRL, dokonywałby Instytut Pamięci Narodowej na podstawie posiadanych akt osobowych byłych funkcjonariuszy”.

⁴⁹ Postanowienie SO w Warszawie z dnia 24 stycznia 2018 r., sygn. XIII 1 U 326/18 (niepubl.).

⁵⁰ *Ibidem*.

PRL oraz członkom ich rodzin. Równość i sprawiedliwość stały się dogmatami i podstawami demokratycznych systemów prawnych i praworządnych państw. Konstytucja RP wyraża to w preambule oraz m.in. w rozdziale II, zatytułowanym „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela” – zawarty w nim art. 32 stanowi: „Wszyscy są równi wobec prawa. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”. Oznacza to równość w odniesieniu do praw i wolności wszystkich podmiotów prawa. Tak szerokie określenie stwarza przesłanki do objęcia zasadą równości nie tylko osób fizycznych, lecz także każdego rodzaju organizacji, w tym także niemających osobowości prawnej⁵¹.

Należy zaznaczyć, iż pojęcie równości i niedyskryminacji wiąże się merytorycznie z przyrodzoną i niezbywalną godnością człowieka zawartą Konstytucji RP, która w odniesieniu do ustawodawcy jest swoistą metanormą i ma charakter nadrzędny⁵². „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” (art. 30 Konstytucji RP). Zgodnie z orzecznictwem TK: „będąc źródłem praw i wolności jednostki, pojęcie godności determinuje sposób ich rozumienia i urzeczywistniania przez państwo⁵³”.

Zakaz naruszania godności człowieka ma więc charakter bezwzględny i dotyczy wszystkich. Obejmuje każdą istotę ludzką, bez względu na sytuację prawną⁵⁴. Postanowienia Konstytucji RP w szczegółowych regulacjach obligują wobec tego ustawodawcę do respektowania owych zasad. Wykładnia konstytucyjnej zasady równości pozwala na stwierdzenie, iż istnieje odmiennosc między równością wobec prawa i równością praw. Zgodnie z taką wykładnią należy przyjmować, że zasada równości w prawie określa tożsamą ochronę każdego podmiotu prawa przez stanowione przez państwo normy prawne oraz zakaz nieuprawnionego uprzywilejowania lub dyskryminacji przez prawo, natomiast zasada równości wobec prawa oznacza równość traktowania podmiotów w procesie stosowania norm prawnych⁵⁵. Zatem zasada równości sprowadza się do jednakowego traktowania podmiotów prawa w kręgu jednej kategorii, albowiem wszystkie podmioty charakteryzujące się cechą istotną (relewantną) należy traktować równo, bez rozróżnień faworyzujących czy

⁵¹ M. Chmaj, *Równość wobec prawa i zakaz dyskryminacji*, [w:] *idem et al.* (red.), *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce*, t. I: *Zasady ogólne*, Kraków 2002, s. 126.

⁵² M. Safjan, *op. cit.*, s. 100.

⁵³ Wyrok TK z dnia 4 kwietnia 2001 r., sygn. K 11/00 (OTK z 2001 r. nr 3, poz. 54).

⁵⁴ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, s. 381–385.

⁵⁵ R. Wieruszewski, *Prawo do udziału w życiu kulturalnym*, [w:] *idem* (red.), *Prawa człowieka. Model prawny*, Warszawa–Wrocław–Kraków 1991, s. 1017–1036.

dyskryminujących. Jednym z założeń normatywnych, na których opiera się koncept regulacji praw człowieka w Konstytucji RP, jest obowiązywanie zasady równości wobec prawa⁵⁶.

Kwestia równości w prawie rodzi w zasadzie dwa aspekty, tzn. równość w procesie stanowienia prawa oraz równość w procesie stosowania prawa. Równość w kontekście unormowania konstytucyjnego powinna być rozważana w bezpośrednim powiązaniu z zasadami sprawiedliwości społecznej, o których mowa w art. 2 Konstytucji RP. W doktrynie prawa konstytucyjnego utrwalił się pogląd, iż norma prawna zawarta w art. 32 Konstytucji RP, stanowiąca, że wszyscy są równi wobec prawa, jest zasadą prawa i ma charakter *lex generalis*⁵⁷, w takim razie wiąże wszystkie podmioty prawa poddane polskiej jurysdykcji. Już w pierwszym zdaniu ustawodawca normuje zasadę, iż wszyscy są równi wobec prawa, a następnie dodaje kolejne zdanie będące rozwinięciem myśli, że: wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.

Oprócz zasady równości wobec prawa Konstytucja RP reguluje również prawo każdego człowieka i obywatela do równego traktowania przez władzę publiczną. Odmienne traktowanie pewnej kategorii podmiotów prawa jest dopuszczalne jedynie w celu wyrównywania różnic w możliwości korzystania z przysługujących im praw i wolności⁵⁸. Podstawą do zróżnicowania sytuacji prawnej podmiotów prawa powinny być racjonalnie uzasadnione argumenty, natomiast przyczyna takiego rozwiązania musi pozostawać w należytej proporcji do wagi naruszonego interesu określonej kategorii podmiotów prawa oraz pozostawać w związku z aksjologicznym obowiązywaniem tak utworzonych norm poprzez utrzymanie związku z innymi wartościami konstytucyjnymi, jak zasada sprawiedliwości społecznej⁵⁹.

Działania ustawodawcze podjęte 2 grudnia 2016 r. – wnoszące do Sejmu projekt ustawy dotyczącej obniżenia wysokości emerytur wojskowych i rent inwalidzkich dla członków Wojskowej Rady Ocalenia Narodowego (WRON) i byłych żołnierzy zawodowych, którzy pełnili służbę w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 sierpnia 1990 r., a także obniżenia wysokości wojskowych rent rodzinnych pobieranych po takich żołnierzach zawodowych⁶⁰ – były już drugą regulacją dotyczącą obniżenia świadczeń osobom pełniącym służbę w organach

⁵⁶ M. Masternak-Kubiak, *Prawo do równego traktowania*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 120.

⁵⁷ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 481.

⁵⁸ R. Wieruszewski, *Zasada równości i niedyskryminacji w świetle orzecznictwa Komitetu Praw Człowieka*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 4, s. 41.

⁵⁹ Biuro Trybunału Konstytucyjnego, *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym*, Warszawa 2011, s. 11.

⁶⁰ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, druk sejmowy nr 1105 z 2 grudnia 2016 r., <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1105> (stan na: 3.12.2020).

bezpieczeństwa państwa w latach 1944–1990. Uchwalone przepisy obniżają po raz kolejny uposażenia tej samej grupy osób. W takim razie, przyjmując opisane wcześniej przepisy, ustawodawca kieruje się kryterium w zakresie nabytych praw do świadczeń emerytalnych lub rentowych, a jako warunek przyjmuje wysokość świadczeń oraz pracę/służbę w określonych jednostkach. Wskazuje to na szeroki zakres podmiotowy ustawy oraz uogólnia faktyczną rolę konkretnej osoby w aparacie bezpieczeństwa państwa PRL.

Niewątpliwie rodzi się pytanie o zgodność wprowadzanych przepisów z zasadą równości, według której wszyscy są wobec prawa równi i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Zgodnie z opinią ekspertów prawa konstytucyjnego „regulacje projektu nie traktują równo ww. uprawnionych, odbierając prawa uprawnionemu, jeżeli żołnierz przez jakikolwiek okres czasu służył na rzecz »totalitarnego państwa«⁶¹. Wyróżnienie tych osób z grupy uprawnionych do wojskowych świadczeń emerytalno-rentowych i obniżenie wysokości pobieranych świadczeń bezwzględnie wszystkim tym osobom nie ma uzasadnienia w szczególnej sytuacji, która pozwala na takie różnicowanie podmiotów prawa. Projekt represjonuje wszystkie osoby, którym można przypisać jakikolwiek, nawet pośredni związek ze służbami bezpieczeństwa PRL – związek pokrewieństwa z żołnierzem przynależącym do tych służb”⁶². Istotnym problemem z punktu widzenia oceny działania zasady równości wobec prawa na przykładzie stosowania regulacji w Polsce będzie zatem wprowadzenie przepisów zmniejszających po raz kolejny świadczenia byłym pracownikom organów bezpieczeństwa państwa oraz członkom ich rodzin.

Biorąc pod uwagę przepisy dotyczące rozliczeń z przeszłością oraz stosowane w nich określenia, niejednokrotnie uproszczone, stygmatyzujące czy wręcz próbujące naciągnąć prawdę historyczną, można zauważyć, że ich zastosowanie prowadzi do niesprawiedliwości oraz nierówności. Ponadto ustawodawca przyjął swoiste domniemanie winy, twierdząc, iż funkcjonariusze uzyskali swój status emerytalny w zamian za utrwalanie nieludzkiego systemu władzy poprzez dopuszczanie się zbrodni. W ten sam sposób potraktowano nie tylko te osoby, które w przyszłości będą mogły dowieść swojej niewinności, lecz także i te, które trudno posądzić o utrwalanie nieludzkiego systemu władzy⁶³. W tym przypadku nietrafnie

⁶¹ Szerzej termin „totalitaryzm” opisują w opinii prawnej dla Federacji Służb Mundurowych RP: H. Izdebski, I. Boguska-Kaczorek, J. Zieliński, *Rozumienie terminów „totalitaryzm” i terminów pokrewnych w polskim prawie i prawniczym*, Warszawa, 1.03.2017, https://fssm.pl/ckfinder_pliki/files/Opinie%20prawne%20FSSM/FSSM_Opinia_H.Izdebski_2017.03.01_totalitaryzm.pdf (stan na: 12.08.2021).

⁶² M. Chmaj, *Ocena zgodności z konstytucją przepisów rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin*, zlecona przez Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa, 13.12.2016, s. 10.

⁶³ M. Kowalczyk, *Polska polityka historyczna w ustawach dekomunizacyjnych i dezubekizacyjnych*, Poznań 2019, s. 45.

zidentyfikowano – w kontekście zasady równości – cechę relewantną, przyjmując, że jest nią okoliczność zatrudnienia w określonym czasie w aparacie bezpieczeństwa.

Cecha ta nosi znamiona dyskryminacji, w sposób pozbawiony zasadnych przesłanek, różnicuje bowiem pozycję prawną osób wykonujących tożsamą pracę (np. funkcjonariuszy, sekretarek, wykładowców, bibliotekarzy) w zależności od okresu zatrudnienia. Realizacja tych przepisów wiązała się z koniecznością zmniejszenia świadczeń pracownikom organów bezpieczeństwa państwa oraz członkom ich rodzin. Funkcjonariuszom aparatu bezpieczeństwa PRL, pozytywnie zweryfikowanym, przez wiele lat pracującym w służbach demokratycznego państwa i kończącym służbę w szeregach nowo powstałych służb, obniżono świadczenia emerytalno-rentowe. Mimo że ich prawa emerytalne wynikały z okresów służby w służbach mundurowych, zmniejszono im świadczenia do wysokości przeciętnej emerytury wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Cechą istotną, przesądzającą o przyznaniu określonych świadczeń pracownikom, funkcjonariuszom oraz członkom ich rodzin, nie powinien być atrybut zatrudnienia w danym resorcie i w określonym czasie, lecz charakter wykonywanej pracy.

16 grudnia 2016 r. uchwalono regulacje, które ponownie w sposób arbitralny i kolektywny obniżają świadczenia byłym funkcjonariuszom służb bezpieczeństwa oraz członkom ich rodzin, przez co odbierają wszystkie przywileje z tytułu pełnionej służby⁶⁴. Przepisy wprowadzające zmianę świadczenia byłym funkcjonariuszom nadały szeroki zakres kompetencji Ministrowi Spraw Wewnętrznych, który „w szczególnie uzasadnionych przypadkach, może wyłączyć stosowanie art. 15c”. Artykuł ten stanowi, że w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa i pozostawała w służbie przed 2 stycznia 1999 r., emerytura wynosi 0% podstawy wymiaru za każdy rok służby. Natomiast art. 15c ust. 3 wprowadza zmniejszenie wysokości świadczenia do kwoty przeciętnej emerytury wypłacanej przez ZUS.

W omawianych przepisach zastosowanie znajduje zasada *lex retro non agit* – prawo nie działa wstecz. Jest to jedna z podstawowych zasad systemu prawa, a swoje korzenie ma w starożytności⁶⁵. Stanowi ona podstawę porządku prawnego i określa zakaz retroaktywności

⁶⁴ Ustawa 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. poz. 2270), dalej jako „ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r.” lub „ustawa nowelizująca”.

⁶⁵ Zob. W. Wołodkiewicz, *Lex retro non agit*, [w:] W. Wołodkiewicz, J. Krzynówek (red.), *Łacińskie paremie w europejskiej kulturze prawnej i orzecznictwie sądów polskich*, Warszawa 2001, s. 15 i n.; J. Rezler, *Język łaciński dla prawników*, Warszawa 1972, s. 30.

prawa. Zgodnie z nią ustawodawca nie może ustanawiać przepisów prawa, które wiązałyby skutki prawne ze zdarzeniami prawnymi mającymi miejsce w przeszłości⁶⁶. Należy zaakcentować, iż zakaz działania prawa wstecz jest jednym z elementów zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. Chociaż zasada *lex retro non agit* nie została wyartykułowana wprost, to stanowi podstawową zasadę porządku prawnego opartego na założeniu, że „każdy przepis normuje przyszłość, nie zaś przeszłość”⁶⁷.

Istotą zasady niedziałania prawa wstecz jest teza, iż prawo co do zasady działa na przyszłość, w związku z tym nie należy ustanawiać norm, które miałyby zastosowanie w zdarzeniach przeszłych, zakończonych przed wejściem w życie przepisów. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego „następstwa prawne zdarzeń, mających miejsce pod rządami dawnych norm, należy oceniać według tych norm, nawet jeżeli w chwili dokonywania tej oceny obowiązują już nowe przepisy”⁶⁸. W orzeczeniu z dnia 30 listopada 1988 r. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, iż „zasada niedziałania praw wstecz oznacza nie tylko zakaz stanowienia norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń, które miały miejsce przed ich wejściem w życie i z którymi prawo nie wiązało dotąd skutków prawnych, lecz także jako zakaz stanowienia intertemporalnych reguł, które mają określić treść stosunków prawnych powstałych pod rządami dawnych norm, a trwających w okresie wejścia w życie norm nowo ustanowionych, jeżeli reguły te wywołują ujemne prawne (a w konsekwencji społeczne) następstwa dla bezpieczeństwa prawnego i poszanowania praw nabytych”⁶⁹.

Zastosowanie przepisów zmniejszających świadczenia pracownikom organów bezpieczeństwa państwa i członkom ich rodzin nie polepsza ich sytuacji, wprost przeciwnie – zdecydowanie pogarsza tę sytuację przez obniżenie przysługujących świadczeń. Mamy tutaj do czynienia z wstecznym (retroaktywnym) działaniem przepisów, tzn. ustawodawca nakazuje oceniać określone fakty prawnie relewantne, mające miejsce przed dniem wejścia w życie nowych przepisów, na podstawie nowych przepisów.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 3 października 2001 r. zaznaczył rolę, jaką odgrywa zasada *lex retro non agit*: „Kształtuje [ona] zasadę zaufania obywateli do państwa

⁶⁶ Biuro Trybunału Konstytucyjnego, *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym*, Warszawa 2015, s. 47–54.

⁶⁷ Wyrok TK z dnia 10 grudnia 2007 r., sygn. P 43/07 (Dz. U. poz. 1734).

⁶⁸ Wyrok TK z dnia 12 maja 2009 r., sygn. P 66/07 (Dz. U. poz. 659); Biuro Trybunału Konstytucyjnego, *Proces...*, *op. cit.*, Warszawa 2015, s. 47–54.

⁶⁹ Wyrok TK z dnia 30 listopada 1988 r., sygn. K 1/88 (OTK z 1988 r. poz. 6).

oraz stanowionego przez niego prawa”⁷⁰. Wyjątkiem od tej zasady mogą być przepisy ustanowione tylko wówczas, gdy wiążą się z korzyścią dla obywatela. Imperatyw niedziałania prawa wstecz jest kierowany do organów państwa stanowiących normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, które w przyszłości mogą być podstawą regulacji konkretnej i indywidualnej sprawy⁷¹. Nakaz ten ma charakter przedmiotowy i adresowany jest do państwa, które przez klauzulę demokratycznego państwa prawnego ma obowiązek jego przestrzegania⁷². Ustawodawca powinien być wyczulony na zakaz retroakcji przy przepisach dotyczących praw i obowiązków człowieka i obywatela. Obowiązek związany z zakazem stanowienia retroaktywnych norm prawnych nie spoczywa wyłącznie na ustawodawcy, lecz również na Trybunale Konstytucyjnym, który jest niekiedy nazywany ustawodawcą negatywnym⁷³. Albowiem to na Trybunale Konstytucyjnym spoczywa obowiązek oceny skutków, jakie mogą być wywołane przez wyrok stwierdzający niekonstytucyjność określonych przepisów i próbę zminimalizowania jego negatywnych następstw⁷⁴.

Jednak może się zdarzyć, że prawo dopuszcza retroaktywność przepisów, ale tylko wtedy, gdy zmiana prawa jest związana z korzyściami lub nagrodami. Natomiast zdecydowanie niedopuszczalne jest stosowanie surowszego prawa (paremia *lex severior retro non agit* – w języku łacińskim oznaczająca „prawo surowsze nie działa wstecz”). Prawo powinno być przewidywalne i budzić zaufanie obywateli do państwa. Podmioty prawa muszą mieć pewność, że w danej sytuacji postępują zgodnie lub niezgodnie z obowiązującymi przepisami. Niemniej w polskiej praktyce zdarzają się zmiany interpretacji przepisów powodujące zmianę skutków prawnych dla zdarzeń z przeszłości⁷⁵.

Zatem niedopuszczalne jest uchwalanie przepisów z mocą wsteczną, jeżeli dotyczą one podmiotów, które nie były w stanie racjonalnie przewidzieć takich decyzji. Stanowienie norm prawnych nakazujących stosowanie nowo ustanowionych przepisów do zdarzeń, które miały miejsce w przeszłości i z którymi prawo nie wiązało dotąd skutków prawnych, wywołuje ujemne prawne następstwa dla bezpieczeństwa prawnego i poszanowania praw nabytych. Ustawodawca jest zobligowany do kształtowania prawa w taki sposób, by nie ograniczać praw

⁷⁰ Wyrok TK z dnia 3 października 2001 r., sygn. K 27/01 (OTK z 2001 r. nr 7, poz. 209).

⁷¹ B. Jastrzębski, *Zagrożenia praw obywatela i człowieka a zasada praworządności*, [w:] S. Pikulski (red.), *Ochrona człowieka w świetle prawa Rzeczypospolitej Polskiej: materiały z II Międzynarodowej Konferencji Naukowej, Mierki 18–19 października 2001*, Olsztyn 2002, s. 26–32.

⁷² I. Wróblewska, *Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP*, Toruń 2010, s. 109.

⁷³ Wyrok TK z dnia 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99 (OTK z 2001 r. nr 1, poz. 5).

⁷⁴ I. Wróblewska, *op. cit.*, s. 109.

⁷⁵ Wyroki TK: z dnia 25 września 2000 r., sygn. K 26/99 (OTK z 2000 r. nr 6, poz. 186) oraz z dnia 3 października 2001 r., sygn. K 27/01 (OTK z 2001 r. nr 7, poz. 209).

i wolności obywateli. Ma on też obowiązek przyznawania praw z jednoczesnym ustanowieniem gwarancji realizacji tych praw.

3. Konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego, ochrony praw nabytych oraz zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wobec byłych funkcjonariuszy i pracowników służb bezpieczeństwa PRL

Tematyka zabezpieczenia społecznego jest zauważana przez wszystkie akty o charakterze międzynarodowym – mające nie tylko uniwersalny, lecz także regionalny zakres obowiązywania. Podstawowy zarys normatywny w tej problematyce wyznaczyła Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 10 grudnia 1948 r., która w art. 22 przyznała każdemu człowiekowi jako członkowi społeczeństwa prawo do zabezpieczenia społecznego i upoważniła jednostkę do korzystania z praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych, nieodzownych dla jej godności i swobodnego rozwoju osobowości. Szerzej kwestię tę obejmują systemy regionalne⁷⁶. Europejska Karta Społeczna z dnia 18 października 1961 r. wprowadza zasadę, iż „wszyscy pracownicy i osoby będące na ich utrzymaniu mają prawo do zabezpieczenia społecznego” oraz „każdy nie mający wystarczających zasobów ma prawo do pomocy społecznej i medycznej”⁷⁷.

Prawo do emerytury i renty jest podmiotowym prawem majątkowym, o którym mowa w art. 64 Konstytucji RP. Wprawdzie nie zostało ono konkretnie określone, jednakże jest jednolicie rozumiane w nauce prawa oraz w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego. Treść art. 67 Konstytucji RP, zamieszczonego w rozdziale II, w podrozdziale zatytułowanym „Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne”, przyznaje obywatelom prawo do zabezpieczenia społecznego w razie wystąpienia takich zagrożeń socjalnych, jak niezdolność do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo, osiągnięcie wieku emerytalnego oraz pozostawanie bez pracy nie z własnej winy, przy braku innych środków utrzymania.

Niejednokrotnie w doktrynie podkreślano, iż art. 67 Konstytucji RP nie określa konkretnej formy zabezpieczenia społecznego, zatem nie zostały w nim wyróżnione ubezpieczenie społeczne, zaopatrzenie społeczne i pomoc społeczna⁷⁸. Niemniej z treści tego przepisu wynika, że określenie zakresu i form zabezpieczenia społecznego jest obowiązkiem ustawodawcy, który posiada znaczną swobodę w regulowaniu tej materii, jednak określa przesłanki i granice dla tej regulacji. Pozycja obywatela w społeczeństwie i państwie

⁷⁶ E. Kulesza, *Konstytucyjne gwarancje prawa do zabezpieczenia społecznego obywateli*, [w:] A. Łabno (red.), *Prawa człowieka a nowa Konstytucja RP*, Warszawa 1998, s. 58.

⁷⁷ Europejska Karta Społeczna z dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. poz. 67, z późn. zm.).

⁷⁸ K. Kolasiński, *Prawo pracy i zabezpieczenia społecznego*, Toruń 2001, s. 112.

wyznaczona jest m.in. przez poziom wolności i praw człowieka, określony w Konstytucji RP⁷⁹. Obowiązek zapewnienia wyrażonych w Konstytucji RP gwarancji socjalnych przez wdrożenie stosownych regulacji normatywnych powinien być rozumiany jako nakaz urzeczywistnienia przez regulacje ustawowe treści konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, który uwzględnia istniejące potrzeby społeczne i możliwości ich zaspokajania. Jednakże ustawodawca jest absolutnie zobligowany do przestrzegania istoty prawa do zabezpieczenia społecznego.

W Konstytucji RP wyznaczono zakres podmiotowy prawa do zabezpieczenia społecznego, przyznający to prawo obywatelom, a także jego zakres przedmiotowy, czyli wskazano zagrożenia socjalne, których wystąpienie oznacza konieczność udzielenia ochrony. Zdaniem Mirosława Księżopolskiego bezpieczeństwo socjalne to stan wolności od zagrożeń, których skutkiem jest brak lub niedostatek środków utrzymania⁸⁰. Działania ustawodawcy drastycznie zmniejszające świadczenia emerytalne i rentowe funkcjonariuszy i pracowników służb bezpieczeństwa PRL oraz członków ich rodzin rodzą pytanie, czy ustawodawca nie łamie konstytucyjnej zasady zabezpieczenia społecznego.

Sąd Okręgowy w Warszawie w pytaniu prawnym do Trybunału Konstytucyjnego zauważa, iż „mogą powstać wątpliwości, czy nie łamie zasady zaufania do państwa i prawa prawodawca, który po raz drugi obniża świadczenia emerytalne i rentowe tej samej grupie osób, przy czym – czyniąc to po raz drugi – zdaje się naruszać szereg zasad i wartości konstytucyjnych, w tym w szczególności w 2016 roku, przekraczając dozwolone Konstytucją RP, standardami międzynarodowymi oraz nakreślone w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2010 r. granice, naruszając istotę prawa do zabezpieczenia społecznego”. Następnie Sąd Okręgowy w Warszawie postawił bardzo istotne pytanie: „Czy zasługuje na zaufanie prawodawca, który obniża świadczenia emerytalne i rentowe funkcjonariuszom, którzy wypracowali je również w okresie po 31 lipca 1990 r., w służbie niepodległej Polsce, świadczonej na takich samych zasadach, na jakich wypracowywali je po raz pierwszy funkcjonariusze przyjęci do służby po tej dacie. Takie działanie wydaje się mieć charakter represyjny i dyskryminacyjny”⁸¹. Niniejsze pytanie prawne zostało zarejestrowane za sygn. akt P 4/18, jednak Trybunał Konstytucyjny, wielokrotnie odraczający termin wydania

⁷⁹ J. Oniszczyk, *Wolności i prawa socjalne oraz orzecznictwo konstytucyjne*, Warszawa 2005, s. 7.

⁸⁰ M. Księżopolski, *Bezpieczeństwo socjalne*, [w:] B. Rysz-Kowalczyk (red.), *Leksykon polityki społecznej*, Warszawa 2001, s. 20.

⁸¹ Postanowienie SO w Warszawie z dnia 24 stycznia 2018 r., sygn. XIII 1 U 326/18 (niepubl.).

orzeczenia, postanowił, że wobec niemożności rozpoznania rozprawa zostaje otwarta na nowo, zatem od dnia wpływu, tj. od 27 lutego 2017 r., sprawa jest w toku⁸².

Konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego obejmuje również prawo do zachowania realnej wartości nabytych świadczeń. Zatem jest to indywidualne prawo podmiotowe. Arbitralne zmniejszenie świadczeń funkcjonariuszom oraz członkom ich rodzin w sposób przyjęty w przepisach ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. narusza samą istotę prawa do zabezpieczenia społecznego. System zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych jest skonstruowany na innych zasadach niż system zabezpieczenia społecznego przeznaczony dla pracowników cywilnych⁸³. Różnice przejawiają się przede wszystkim w tym, iż funkcjonariusz uzyskuje prawo do emerytury znacznie wcześniej niż pracownik cywilny oraz posiada korzystniejszy przelicznik za rok pracy. Argumentowane jest to rodzajem wykonywanych obowiązków służbowych, ryzykiem i psychofizycznymi obciążeniami związanymi ze świadczoną pracą⁸⁴.

Zaopatrzenie emerytalne funkcjonariuszy służb mundurowych stanowi swoisty rodzaj ustawowego „przywileju”, który – jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny – jest uzasadniony warunkami służby. Należy podkreślić, iż świadczenia emerytalno-rentowe dla służb mundurowych mają charakter zaopatrzeniowy, a nie ubezpieczeniowy. W związku z tym są one korzystniejsze od powszechnego systemu ubezpieczeń. Traktowanie zaopatrzenia emerytalnego w sposób uprzywilejowany jest postrzegane jako rekompensata za wysokie wymagania stawiane funkcjonariuszom, m.in. predyspozycje psychofizyczne i intelektualne, dyspozycyjność oraz gotowość do narażania życia i zdrowia⁸⁵. Zdaniem Przemysława Szustakiewicza elementami wyróżniającymi służby mundurowe od innych formacji mundurowych są szczególne zadania z zakresu ochrony bezpieczeństwa państwa przed zagrożeniami o charakterze zewnętrznym i wewnętrznym oraz sposób uregulowania sytuacji prawnej osób pełniących służbę. Specyfika wykonywanych przez nie zadań powoduje, że ich obowiązki i prawa przybierają postać „stosunku służbowego”⁸⁶.

Stosowanie kryterium w odniesieniu do praw nabywanych od 1990 r. jest nieroztropne, przesadne i bezzasadne. Łamie ono regułę, że za tę samą pracę należą się te same uprawnienia.

⁸² Sygn. P 4/18 (sprawa w toku), <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=P%204/18> (stan na: 17.03.2022).

⁸³ M. Zieleniecki, *Prawo do zabezpieczenia społecznego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, t. XIII, s. 579.

⁸⁴ Por. wyroki TK: z dnia 23 września 1997 r., sygn. K 25/96 (OTK z 1997 r., nr 3–4, poz. 36) oraz z dnia 12 lutego 2008 r., sygn. SK 82/06 (Dz. U. poz. 188).

⁸⁵ R. Bodzio, *Emerytury i renty służb mundurowych*, [w:] W. Maciejka, P. Szustakiewicz (red.), *Stosunek mundurowy w służbach mundurowych*, Warszawa 2015, s. 287.

⁸⁶ P. Szustakiewicz, *Zagadnienie unifikacji przepisów regulujących stosunek służbowy funkcjonariuszy służb mundurowych*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2019, nr 21 (11), s. 83.

Należy wspomnieć, iż przepisy wprowadzone w 2009 r. obejmowały tylko specjalne przywileje emerytalne, przysługujące funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa PRL w związku ze służbą w tych organach, obniżając je do niskiego wskaźnika. Natomiast regulacje przyjęte w 2016 r. dotyczyły prawa do całego świadczenia emerytalnego wypracowanego przez funkcjonariuszy w ciągu całego życia, również po 1990 r.⁸⁷

Jak podkreśla Marek Czeszkiewicz, rozróżnianie funkcjonariuszy na pełniących służbę przed 1990 r. i pełniących służbę po 1990 r. w organach bezpieczeństwa i obniżanie ich emerytur nabywanych począwszy od 1990 r., a także pozbawianie ich prawa do podwyższenia emerytury w związku z inwalidztwem nabytym w służbie dla państwa polskiego czy też bezpodstawne ograniczanie możliwości podwyższenia emerytury w związku z zatrudnieniem poza służbą i okolicznościami wymienionymi w art. 14 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r.⁸⁸ – narusza zakaz dyskryminacji, zasadę zaufania obywatela do państwa, zasadę ochrony praw słusznie nabytych, ochrony przyrodzonej godności człowieka i sprawiedliwości społecznej⁸⁹.

Podsumowując, ustawowe ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności nie mogą prowadzić do wycięcia ich z prawdziwej treści i pozostawienia tylko fikcji ich obowiązywania. Ustawodawca nie powinien stanowić prawa skutkującego likwidacją konstytucyjnego uprawnienia. Przesłanka ta została ewidentnie naruszona przez art. 15c ust. 1 pkt 1 dodany ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r.⁹⁰ Ze wymienionych wyżej przepisów Konstytucji RP wynika, iż każdy – również funkcjonariusze służb bezpieczeństwa – mają prawo do ochrony swoich praw odnoszących się do zabezpieczenia społecznego, niezależnie, czy jest to renta, czy emerytura. Konstytucyjna pozycja praw majątkowych, w tym prawa do zabezpieczenia społecznego, w zasadniczym stopniu ogranicza swobodę ustawodawcy w ich kształtowaniu.

Kolejną konstytucyjną zasadą wynikającą z art. 2 Konstytucji RP, którą naruszają znowelizowane przepisy emerytalne, jest zasada ochrony praw nabytych. Istotą tej zasady jest to, iż państwo nie może arbitralnie, bez uzasadnienia pozbawiać lub ograniczać uprawnień,

⁸⁷ A. Rakowska-Trela, *Obniżanie świadczeń funkcjonariuszy służb mundurowych nabytych począwszy od 1990 r. a standardy konstytucyjne*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. XL, s. 286.

⁸⁸ Ustawa z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2020 r. poz. 723, z późn. zm.), dalej jako „ustawa z dnia 18 lutego 1994 r.” lub „ustawa zaopatrzeniowa”.

⁸⁹ M. Czeszkiewicz, *Degradacja w wojsku, a potrzeba degradacji w służbach, prokuraturze, sądach...*, 05.03.2018, <https://www.salon24.pl/u/marek-czeszkiewicz/849514,degradacja-w-wojsku-apotrzeba-degradacji-w-sluzbach-prokuraturze-sadach> (stan na: 15.01.2021).

⁹⁰ M. Dąbrowski, *Odpowiedzialność funkcjonariuszy Policji i innych współczesnych formacji za pełnienie służby w organach bezpieczeństwa PRL – aspekty konstytucyjne*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 2 (42), s. 140.

które obywatele już nabyli. Zasada ochrony praw nabytych zapewnia ochronę praw podmiotowych, publicznych i prywatnych nabytych na podstawie decyzji przyznających świadczenia oraz praw nabytych *in abstracto*⁹¹. Szczególną ochroną objęte są prawa majątkowe, w tym przede wszystkim z zakresu zabezpieczenia społecznego⁹².

Trybunał Konstytucyjny zauważył, że zmiany w przepisach emerytalnych można wprowadzić w czasie nabywania prawa do świadczeń, tzn. od momentu spełnienia warunków do uzyskania praw emerytalnych do momentu wydania stosownej decyzji oraz na etapie realizacji prawa do emerytury. Zmiany w przepisach nie mogą odnosić się do warunków uzyskania praw emerytalnych, gdyż są one już (*in abstracto* lub *in concreto*) nabyte, chociaż mogą dotyczyć warunków waloryzacji świadczeń emerytalnych, jak również sposobu ich wypłaty. Zatem konstytucyjnie niedopuszczalne są działania polegające na odbieraniu słusznie nabytych praw emerytalnych⁹³.

W pewnych przypadkach ochroną wynikającą z omawianej zasady objęte są również tzw. prawa tymczasowe (ekspektatywy⁹⁴). Zasada ochrony praw nabytych⁹⁵ znajduje zastosowanie jedynie wobec takich ekspektatyw praw podmiotowych, które mają charakter maksymalnie ukształtowany. Objęte są ochroną tylko wówczas, gdy spełniają wszystkie przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy, bez względu na stosunek do nich ustawy późniejszej. Wymaga to spełnienia przez podmiot domagający się ochrony ekspektatywy wszystkich ustawowych przesłanek nabycia danego prawa⁹⁶. Zgodnie z zasadą ochrony praw nabytych zakazuje się arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych, które przysługują podmiotom prawnym. Dotyczy ona już przysługujących danym podmiotom praw niezależnie od tego, czy zostały nabyte na podstawie indywidualnego aktu organu władzy, czy wprost na podstawie ustawy.

Zasada ochrony praw nabytych nie ma absolutnego charakteru, tzn. nie wyklucza wprowadzenia przepisów, które znoszą lub ograniczają prawa podmiotowe, niemniej jednak ustawodawca, ograniczając lub cofając prawa nabyte, jest zobligowany do spełnienia

⁹¹ Por. wyroki TK: z dnia 30 marca 2005 r., sygn. K 19/02 (Dz. U. poz. 517) oraz z dnia 8 grudnia 2011 r., sygn. P 31/10 (Dz. U. poz. 1614).

⁹² M. Jackowski, *Ochrona praw nabytych w polskim systemie konstytucyjnym*, Warszawa 2008, s. 146.

⁹³ Postanowienie TK z dnia 3 listopada 2015 r., sygn. P 11/14 (OTK A z 2015 r. nr 10, poz. 167).

⁹⁴ TK w wyroku z dnia 18 stycznia 2005 r., sygn. K 15/03 (Dz. U. poz. 122), wywodząc wnioski w sprawie ekspektatywy, podkreśla, że „z maksymalnie ukształtowaną ekspektatywą mamy do czynienia jedynie wówczas, gdy spełnione zostały wszystkie zasadnicze przesłanki nabycia praw pod rządami danej ustawy”.

⁹⁵ Por. T. Zieliński, *Ochrona praw nabytych – zasada państwa prawnego*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 3, s. 3; J. Oniszczyk, *Zasada ochrony praw nabytych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1999, nr 4, s. 2.

⁹⁶ Wyroki TK z dnia 10 kwietnia 2006 r., sygn. SK 30/04 (Dz. U. poz. 456) oraz z dnia 30 października 2007 r., sygn. P 28/06 (Dz. U. poz. 1519).

warunków, których dopuszczalność analizowana jest pod kątem naruszania wartości konstytucyjnych. Aby ograniczyć lub znieść prawa nabyte, prawodawca ma obowiązek rozpatrzyć: czy wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w wartościach konstytucyjnych, czy nie istnieje możliwość realizacji danej wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych, czy wartościom konstytucyjnym, dla których realizacji ogranicza on prawa nabyte, można przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi się u podstaw zasady ochrony praw nabytych oraz czy podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji⁹⁷.

Zasada ochrony praw nabytych powinna chronić wyłącznie oczekiwania usprawiedliwione i racjonalne. Nie obejmuje ona zaś takich, w których jednostka musi liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać zmian regulacji prawnych – również takich, które znoszą lub ograniczają dotychczas zagwarantowane prawa podmiotowe. Nieobjęte gwarancją nienaruszalności pozostają prawa nabyte niesłusznie lub niegodziwie, a także prawa niemające oparcia w założeniach porządku konstytucyjnego obowiązującego w dniu orzekania⁹⁸. W obszarze praw emerytalnych i rentowych ochronie podlegają zarówno prawa nabyte wskutek skonkretyzowanych decyzji przyznających świadczenia, jak i prawa nabyte *in abstracto* zgodnie z ustawą przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie. Ochronie konstytucyjnej podlegają tylko prawa nabyte „słusznie”. Wyklucza to stosowanie analizowanej zasady w wypadku praw nabytych z naruszeniem zasady sprawiedliwości społecznej oraz w sposób niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym. Zgodnie z doktryną ograniczanie praw nabytych można uznawać za zgodne z Konstytucją RP pod warunkiem wprowadzenia rozwiązań rekompensujących te ograniczenia, szczególnie gdy jest to konieczne z powodu potrzeby wyeliminowania norm prawnych wadliwych systemowo lub aksjologicznie⁹⁹.

Nawiązując do powyższych rozważań, warto dodać, że wprowadzone regulacje nie spełniają warunków do ograniczenia lub pozbawienia praw funkcjonariuszy legalnie świadczących pracę w organach bezpieczeństwa PRL, a później po 1990 r. Takich działań nie można uznać ani za niegodziwe, ani za niesłuszne, ponieważ brakuje racjonalnych argumentów uzasadniających pogląd, że świadczenia emerytalne i rentowe, które wypracowano po 1990 r., uzyskano niegodziwie czy niesłusznie. W żadnym zakresie nie ma podstaw do weryfikowania

⁹⁷ Biuro Trybunału Konstytucyjnego, *Proces...*, *op. cit.*, Warszawa 2015, s. 38.

⁹⁸ Por. wyroki TK: z dnia 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99 (OTK z 1999 r. nr 5, poz. 100) oraz z dnia 10 kwietnia 2006 r., sygn. SK 30/04 (Dz. U. poz. 456).

⁹⁹ Wyrok TK z dnia 16 marca 2010 r., sygn. K 17/09 (Dz. U. poz. 286).

zasadności przyznanych świadczeń za okresy, w których funkcjonariusze nie pełnili służby w organach bezpieczeństwa PRL¹⁰⁰.

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że jednym z zasadniczych argumentów przemawiających za oceną ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r.¹⁰¹ jako nienaruszającej konstytucyjnych standardów ochrony praw nabytych była okoliczność, iż choć „ustawodawca był [...] upoważniony – mimo upływu ponad 19 lat od zmiany ustrojowej – do wprowadzenia regulacji obniżających – w racjonalnie miarkowany sposób – świadczenia emerytalne za okres służby w tajnej policji politycznej”, to jednak ustawa z 2009 r. spełniała wymagania ochrony praw nabytych, dlatego że „każdy funkcjonariusz organów bezpieczeństwa Polski Ludowej, który został zatrudniony w nowo tworzonych służbach policji bezpieczeństwa, ma w pełni gwarantowane, równe prawa z powołanymi do tych służb po raz pierwszy od połowy 1990 r., w tym równe prawa do korzystania z uprzywilejowanych zasad zaopatrzenia emerytalnego”¹⁰². Trybunał zaakcentował, iż ustawodawca ma prawo wprowadzić regulacje znoszące przywileje emerytalne za okres służby w organach bezpieczeństwa Polski Ludowej, ponieważ można je oceniać w kategoriach praw niesłusznie nabytych, jednakże powinien to uczynić w „racjonalnie miarkowany sposób”. Zmniejszenie wymiaru do 0,0% podstawy absolutnie nie mieści się w określonych przez TK ramach konstytucyjnych, gdyż nie jest to sposób umiarkowany.

Natomiast w stosunku do świadczeń nabytych za okres służby po 1990 r. nie można uznać, że zostały one przyznane jako przywileje emerytalne za okres służby w organach bezpieczeństwa Polski Ludowej. Ograniczenie wysokości świadczeń osób pozytywnie zweryfikowanych i świadczących pracę po 1990 r. można określić jako sankcję za pracę, ponieważ nie sposób przyjąć, iż osoby te otrzymały świadczenie nabyte niesłusznie czy niesprawiedliwie. Jak wskazał Sąd Najwyższy w opinii do projektu ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r., weryfikacja funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa przed przyjęciem ich do służby w III RP miała na celu ocenę „dotychczasowej służby Polsce komunistycznej, również w płaszczyźnie moralnej. Tym samym zweryfikowanie, a następnie ponowne zatrudnienie byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa PRL stanowiło swoiste oświadczenie,

¹⁰⁰ M. Dąbrowski, *op. cit.*, s. 133.

¹⁰¹ Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. poz. 145), dalej jako: „ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r.” lub „ustawa zmieniająca”.

¹⁰² Wyrok TK z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09 (Dz. U. poz. 204).

wydane w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej przez organy władzy publicznej, iż będą oni traktowani w taki sam sposób, jak pozostali funkcjonariusze służb powstałych po 1990 r.”¹⁰³.

W świetle ówczesnie obowiązujących przepisów funkcjonariusze mieli prawo oczekiwać, że po zakończeniu służby będą otrzymywać świadczenia na dotychczasowych zasadach. Jednak ustawodawca zmienił zasady na ich niekorzyść, naruszając tym samym zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa. System emerytalny nie może stanowić instrumentu do wymierzania kar, a stał się on pułapką, której istnienia funkcjonariusze nie mogli przewidzieć. Mieli oni prawo oczekiwać, iż państwo wywiąże się ze swoich zobowiązań i nie będzie ich sankcjonować za służbę, ponieważ nabyli prawo do świadczenia emerytalnego na podstawie przepisów ustawy z dnia 18 lutego 1994 r., ustanowionych przez władze Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰⁴.

Następną konstytucyjną zasadą, którą należy rozważyć w kontekście niniejszej pracy, jest – wywodzona z zasady demokratycznego państwa prawnego – zasada zaufania do państwa i prawa. Wymaga ona, by nie nadawać mocy wstecznej przepisom, które regulują prawa i obowiązki obywateli i pogarszają ich sytuację prawną. Znajduje ona swoje oparcie w takich wartościach, jak bezpieczeństwo prawne i pewność obrotu prawnego oraz poszanowanie praw nabytych¹⁰⁵. Jest to zasada traktowana jako oczywista cecha demokratycznego państwa prawnego. W systemie wartości składających się na pojęcie demokratycznego państwa prawnego zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa zajmuje bowiem nadrzędne miejsce. Zgodnie z tą zasadą przywileje przyznane obywatelom przez państwo nie mogą mieć charakteru przywilejów pozornych czy też niemożliwych do realizacji z powodów prawnych lub faktycznych lub z uwagi na niejasne określenie warunków korzystania z nich. Zatem według Trybunału Konstytucyjnego „zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na wymaganiu pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania

¹⁰³ Uwagi SN z dnia 9 grudnia 2016 r. do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, BSA III-021-525/16, do druku nr 1061, https://fssm.pl/ckfinder/pliki/files/Opinie%20prawne/UWAGI_sn_do_projektu_ustawy_dezubek_2016.pdf (stan na: 17.03.2022).

¹⁰⁴ Wyrok TK z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09 (Dz. U. poz. 204).

¹⁰⁵ Wyroki TK: z dnia 8 marca 2005 r., sygn. K 27/03 (Dz. U. poz. 401) oraz dnia 19 marca 2007 r., sygn. K 47/05 (Dz. U. poz. 390).

organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą”¹⁰⁶.

Zgodnie z zasadą zaufania do państwa i prawa unormowania prawne nie tylko powinny zapewniać jednostce bezpieczeństwo prawne, lecz także w pełni zakładać przewidywalność tego, w jakim stopniu ich realizacja może wpływać na ukształtowanie pozycji prawnej jednostki w poszczególnych sytuacjach prawnych¹⁰⁷. Skoro więc istotą zasady ochrony praw nabytych jest stanowienie i stosowanie prawa w taki sposób, aby obywatel układał swoje sprawy, ufając, że nie naraża się na skutki prawne, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji, obowiązkiem prawodawcy jest stosowanie procedury służącej ochronie określonych praw i interesów obywateli¹⁰⁸. Jednak obywatel powinien mieć możliwość określenia konsekwencji postępowania i działań na podstawie obowiązującego prawa, a w konsekwencji – móc zasadnie oczekiwać, że prawodawca nie zmieni tego prawa w sposób arbitralny. Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa umożliwia jednostce decydowanie o swoim postępowaniu przy pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą za sobą pociągnąć.

Zasada zaufania obywatela do państwa i pewności prawa obliguje prawodawcę, by zmiana przepisów dotychczas obowiązujących była dokonywana z zastosowaniem techniki przepisów przejściowych lub przynajmniej odpowiedniej *vacatio legis*, oraz nakazuje prawodawcy należyte zabezpieczenie „interesów w toku”, w szczególności należytą realizację uprawnień nabytych na podstawie poprzednich przepisów¹⁰⁹. Funkcjonariusze mieli uzasadnione prawo, aby oczekiwać, iż po zakończeniu służby będą otrzymywać świadczenia na zasadach określonych w ówczesnie obowiązujących przepisach. Jednak ustawodawca, zmieniając przepisy na ich niekorzyść, naruszył zasadę lojalności wobec funkcjonariuszy służących w organach bezpieczeństwa państwa.

Prawodawca, obniżając arbitralnie świadczenia emerytalne funkcjonariuszy pozytywnie zweryfikowanych, którzy wypracowali je po 1990 r. w służbie niepodległej Polsce, naruszył zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa. Należy zauważyć, iż w przepisach nowelizujących nie tylko obniżono świadczenia emerytalne nabyte w latach

¹⁰⁶ Por. wyroki TK: z dnia 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00 (OTK z 2000 r. nr 5, poz. 138) oraz z dnia 25 kwietnia 2001 r., sygn. K 13/01 (OTK z 2001 r. nr 4, poz. 81).

¹⁰⁷ Wyrok TK z dnia 19 grudnia 2002 r., sygn. K 33/02 (Dz. U. z 2003 r. poz. 15).

¹⁰⁸ Wyrok TK z dnia 2 czerwca 1999 r., sygn. K 34/98 (OTK z 1999 r. nr 5, poz. 94).

¹⁰⁹ Wyrok TK z dnia 24 października 2000 r., sygn. SK 7/00 (OTK z 2000 r. nr 7, poz. 256) oraz z dnia 10 kwietnia 2006 r., sygn. SK 30/04 (Dz. U. poz. 456).

1944–1990, lecz także, poprzez wprowadzenie art. 15c ust. 3 dodanego ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r., ograniczono wysokość świadczeń nabytych po 1990 r., czyli w służbie dla wolnej i demokratycznej Polski. Nie należy traktować świadczeń nabytych po 1990 r. jako niesłusznych czy niesprawiedliwych, ponieważ służba funkcjonariuszy była taka sama jak tych, którzy zostali przyjęci po tej dacie, gdyż wymagano od nich takiej samej dyspozycyjności, takiego samego zaangażowania oraz narażania zdrowia i życia¹¹⁰.

Podsumowując wyrażone wyżej poglądy, należy wskazać, że stanowienie przepisów nieprecyzyjnych, niejasnych czy wieloznacznych jest naruszeniem Konstytucji RP, ponieważ nie pozwala to obywatelowi przewidzieć konsekwencji prawnych swoich zachowań¹¹¹. Zatem zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz wynikający z niej obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa prawnego, ochrony praw nabytych, a także zakaz działania prawa wstecz i przestrzeganie zasady określoności przepisów prawa wymagają stanowienia norm nienaganych, leżących u podstaw porządku konstytucyjnego w Polsce. Zasady te traktowane są jako oczywiste cechy demokratycznego państwa prawnego i powinny być przestrzegane szczególnie restryktywnie.

4. Ochrona godności, wolności i praw człowieka i obywatela a różnicowanie świadczeń osobom kontynuującym służbę w formacjach mundurowych III RP

Rzeczpospolita Polska jest dobrem wszystkich obywateli (art. 1 Konstytucji RP), a przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw jej obywateli (art. 30 Konstytucji RP). Godność osoby ludzkiej jest prądródłem wszystkich innych praw¹¹². Etymologiczną podstawę słowa „godność” stanowi łacińskie określenie *dignitas*, oznaczające dumę, szacunek, poważanie. W literaturze rzymskiej przyznawano godności podobne znaczenie do współczesnego¹¹³. Należy podkreślić, iż godność człowieka nie jest uznana za prawo, lecz za cechę każdego człowieka i rację, dla której każda istota ludzka jest podmiotem praw i wolności, z czego wynika zakaz eliminowania tych praw oraz ich nadmiernego ograniczania¹¹⁴. Godność – zespalająca konstytucyjne wolności i prawa jednostki – stanowi jednocześnie jeden z fundamentów demokratycznego państwa prawnego, zapewniając

¹¹⁰ A. Rakowska-Trela, *Obniżenie...*, *op. cit.*, s. 279.

¹¹¹ Wyrok TK z dnia 7 stycznia 2004 r., sygn. K 14/03 (Dz. U. poz. 37).

¹¹² M. Safjan, *Refleksje wokół konstytucyjnych uwarunkowań rozwoju ochrony dóbr osobistych*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2002, nr 1, s. 226–227.

¹¹³ M. Chmaj, *Konstytucyjna zasada godności człowieka i praktyka jej stosowania w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] T. Gardocka, J. Sobczak (red.), *Dylematy praw człowieka*, Warszawa 2006, s. 35.

¹¹⁴ D. Górecki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, s. 90.

każdemu człowiekowi ochronę przed uprzedmiotowieniem¹¹⁵. Wolności i prawa nie kreują więc godności człowieka, lecz to godność jest ich źródłem.

Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego: „Ustrojodawca nadał godności człowieka znaczenie konstytucyjne, czyniąc z niej płaszczyznę odniesienia dla systemu wartości, wokół którego zbudowano Konstytucję, a zarazem fundament całego porządku prawnego w Państwie”¹¹⁶. Godność istoty ludzkiej należy do pojęć o charakterze interdyscyplinarnym, dlatego też niezwykle trudno osiągnąć konsens co do jej znaczenia¹¹⁷. Jak wskazuje M. Chmaj, godność jest wartością związaną z istotą człowieczeństwa i wynikającą z wyższości ludzi nad innymi bytami, jest często opisywana, lecz w języku aktów prawnych – niedefiniowana¹¹⁸.

We współczesnej nauce mówi się o dwóch zasadniczych znaczeniach słowa „godność”. Określa się ją jako cechę przysługującą każdemu człowiekowi: jest to rozumienie godności jako człowieczeństwa lub jako godności ludzkiej. Innym znaczeniem jest godność osobista, traktowana jako szczególna właściwość jednostki ludzkiej: może ona występować w powiązaniu z konkretną rolą społeczną, jaką pełni dana jednostka¹¹⁹.

Marek Piechowiak rozróżnia cztery typy godności człowieka, tj. godność osobową (przyrodzoną), godność osobowościową (opartą na doskonałości moralnej), godność osobistą (dobre imię, cześć) oraz godność ugruntowaną w okolicznościach życia¹²⁰. Poszanowanie godności osoby ludzkiej należy uznać za niewzruszoną podstawę Rzeczypospolitej Polskiej. Godność jest bowiem przyrodzona, niezbywalna i stanowi źródło wolności i praw¹²¹. Fundamentalną normą konstytucyjną, która stanowi punkt wyjścia wszystkich regulacji związanych z prawami jednostki, jest art. 30 Konstytucji RP, określany jako norma „wyjściowa”¹²². Jej treść brzmi następująco: „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”.

¹¹⁵ M. Chmaj, *Godność człowieka jako źródło jego wolności i praw*, [w:] *idem et al.* (red.), *op. cit.*, s. 73.

¹¹⁶ Wyrok TK z dnia 4 kwietnia 2001 r., sygn. K 11/00 (OTK z 2001 r. nr 3, poz. 54).

¹¹⁷ E. Jędrzejowski, *Trudne pojęcie godności człowieka*, „Humanistyczne Zeszyty Naukowe. Prawa Człowieka” 1999, nr 6, s. 49–61.

¹¹⁸ M. Chmaj, *Źródło wolności i praw człowieka*, [w:] *idem* (red.), *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008, s. 35.

¹¹⁹ P. Dutkiewicz, *Problem aksjologicznych podstaw prawa we współczesnej polskiej filozofii i teorii prawa*, Kraków 1996, s. 103.

¹²⁰ M. Piechowiak, *Filozofia prawa człowieka. Prawa człowieka w świetle ich międzynarodowej ochrony*, Lublin 1999, s. 82.

¹²¹ M. Chmaj, *Komentarz...*, *op. cit.*, s. 33.

¹²² M. Safjan, *Refleksje...*, *op. cit.*, s. 226–227.

Zatem obowiązek poszanowania godności człowieka ma nie tylko władza publiczna, lecz także każdy obywatel, o czym stanowi art. 31 ust. 2 zd. 2. Konstytucji RP: „Każdy jest zobowiązany szanować wolności i prawa innych”. Przepis ten zapewnia ochronę praw człowieka i obywatela przed naruszeniem ze strony innych podmiotów, i na podstawie tego przepisu prawodawca powinien wydawać ustawy. Państwo prawa nie może istnieć bez poszanowania praw obywateli. Ich godność, wolność i dobro powinny być warunkiem *sine qua non* działań władzy. Godność nie może być ograniczana, albowiem jest wartością pierwotną wobec Konstytucji RP – nie można jej usunąć lub pominąć w systemie obowiązującego prawa.

Przedmiotem niniejszej pracy są m.in. podstawy konstytucyjne regulacji prawnych w odniesieniu do rent i emerytur funkcjonariuszy, którzy rozpoczęli pracę w organach bezpieczeństwa PRL, zostali pozytywnie zweryfikowani przez komisje weryfikacyjne oraz otrzymali prawo do świadczeń emerytalnych w Rzeczypospolitej Polskiej, a ich rodziny uzyskały prawo do świadczeń w razie ich śmierci. Ustanowione przepisy emerytalno-rentowe budzą szereg zastrzeżeń natury konstytucyjnej. Wywołały one falę krytyki ze strony m.in. Rzecznika Praw Obywatelskich, Sądu Najwyższego, a także przedstawicieli nauki i praktyki prawa.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego pojęcie godności, „będąc źródłem praw i wolności jednostki, [...] 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”¹²³.

We wprowadzonych regulacjach prawodawca używa w stosunku do wszystkich osób uprawnionych do świadczeń emerytalno-rentowych stwierdzenia, iż pełniły służbę na rzecz „państwa totalitarnego”. Określenie to ma pejoratywne konotacje, a w konsekwencji pociąga za sobą dalece bardziej negatywne skojarzenia np. socjalizmu czy autorytaryzmu. Uproszczenia stosowane w ustawie z dnia 23 stycznia 2009 r. podkreśla również E. Łętowska, która w zdaniu odrębnym do wyroku Trybunału Konstytucyjnego wywodzi, że stygmatyzacja funkcjonariuszy

¹²³ Wyrok TK z dnia 4 kwietnia 2001 r., sygn. K 11/00 (OTK z 2001 r. nr 3, poz. 54).

wynika ze stwierdzenia, iż uzyskali oni status emerytalny „[...] w zamian za utrwalanie nieludzkiego systemu władzy, dopuszczającego się zbrodni przy jednoczesnym wyjęciu sprawców spod odpowiedzialności rygorów prawa. Tego typu zarzuty posiadają silny ładunek potępienia moralnego, emocjonalnego i prawnego, co wpływa na fakt, że w środkach masowego przekazu ustawa została określona mianem »dezubekizacyjnej«”¹²⁴.

Ustawodawca buduje w ten sposób przyszłą argumentację za zmniejszeniem wysokości emerytury. Ma to związek ze społeczną aprobatą, którą jest łatwiej uzyskać, kiedy działa się przeciwko przedstawicielom „totalitarnego reżimu”. Zabiegi tego typu przyczyniają się do utrwalenia nieprawdziwych dogmatów historycznych w społeczeństwie. Poniżając w ten sposób w oczach opinii publicznej osoby, które miały jakikolwiek epizod w służbie na rzecz „państwa totalitarnego”, a następnie pełniły służbę na rzecz III RP, prawodawca narusza ich godność, rozumianą jako „sfera osobowości konkretyzująca się w poczuciu własnej wartości i oczekiwaniu szacunku ze strony innych ludzi”¹²⁵. W rezultacie wprowadzonych przepisów wszystkie osoby świadczące pracę (choćby przez bardzo krótki okres) na rzecz „totalitarnego państwa”, a następnie na rzecz III RP otrzymują obniżone świadczenia emerytalno-rentowe. Należy więc ocenić, że ograniczenie wysokości świadczeń za pracę w III RP stanowi represję, sankcję i dolegliwość. Ustawodawca powinien powstrzymać się od uchwalania regulacji o charakterze ocennym. Godność człowieka wyraża się m.in. przez „traktowanie osoby ludzkiej nie jako środka do realizacji celów zakładanych przez państwo, ale jako punktu odniesienia dla działań władz publicznych, dla działań państwa”¹²⁶.

Unieważnienie ideologii poprzedniego ustroju dało początek działaniom na rzecz modyfikacji systemu prawnego. Celem tych działań było uwzględnienie powszechnie akceptowanych wartości demokratycznych. Nerozłącznym elementem tych wartości są prawa człowieka i wynikające z nich prawne mechanizmy gwarancyjne. Zasada wolności i praw stała się tym samym fundamentem ustroju państwa, określając jednocześnie istotę Konstytucji RP, która ma za zadanie m.in. ustalić relacje między władzą a obywatelem. Prawa i wolności tam umieszczone mają charakter wertykalny, czyli obowiązują na linii jednostka–państwo. Gwarancje wolności i praw zawarte w Konstytucji RP obowiązują obie strony. Stanowią zbiór wartości podlegających ochronie przez wszystkie organy władzy publicznej oraz są

¹²⁴ Wyrok TK z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09 (Dz. U. poz. 204).

¹²⁵ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, uwaga nr 2 do art. 30, Legalis/el.

¹²⁶ Wyrok TK z dnia 4 kwietnia 2001 r., sygn. K 11/00 (OTK z 2001 r. nr 3, poz. 54).

wytycznymi do tworzenia wszystkich regulacji na terenie państwa¹²⁷. W doktrynie przyjmuje się, że wolność jest immamentną cechą, nabywaną już w momencie narodzin. Oznacza to, że człowiek sam może decydować o swoim losie, dokonywać takich wyborów, które uważa za właściwe, i podejmować takie akty władcze, które wydają się najkorzystniejsze¹²⁸.

Konstytucyjny katalog wolności oraz praw człowieka i obywatela opiera się na aksjologicznych filarach godności, wolności oraz równości, co tym samym określa kierunki zarówno dla prawodawstwa, jak i stosowania prawa¹²⁹. Pojęcie wolności wyraża się poprzez to, iż władza publiczna w pewnym stopniu jest ograniczona, autonomia jednostki jest realną wartością, a możliwość domagania się od władzy poszanowania oraz ochrony wolności jest standardem demokratycznego państwa prawnego¹³⁰. Zatem prawodawca ma charakter wtórny, funkcjonuje służebnie w stosunku do jednostki. Charakter pierwotny wolności wobec prawa pozwala jednostce korzystać z przyznanych uprawnień w pełny sposób¹³¹. Przepis art. 31 Konstytucji RP nakłada na każdego obowiązek szanowania wolności i praw innych. Obowiązek ten ciąży również na organach państwa. Prawodawca musi spełnić szereg przesłanek przy podejmowaniu działań, których celem byłoby ograniczenie konstytucyjnych praw bądź wolności jednostki. Zgodnie z tymi przepisami ograniczenia mogą być wprowadzone tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla ochrony jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób¹³².

Reasumując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że regulacje dotyczące wolności powinny: posiadać formę przepisu deklarującego wolności, a nie je kreującego, wyczerpująco wymieniać ograniczenia wolności w formie nakazów, zakazów oraz sankcji za ich naruszenie, gwarantować prawnie, instytucjonalnie i materialnie możliwości realizacji wolności w części niepodlegającej ograniczeniom oraz zapewniać wykonalność zakazów i nakazów¹³³. W odniesieniu do obniżenia świadczeń emerytalno-rentowych funkcjonariuszy aparatu bezpieczeństwa PRL oraz członków ich rodzin prawodawca, wprowadzając przepisy ustawy

¹²⁷ R. Kropiwnicki, *Pojęcie praw i wolności chronionych w Konstytucji RP*, [w:] A. Florczak, B. Bolechow (red.), *Prawa człowieka w systemie prawa krajowego*, Toruń 2006, s. 33.

¹²⁸ M. Jabłoński, *Klasyfikacja wolności i praw jednostki w Konstytucji RP*, [w:] A. Florczak, B. Bolechow (red.), *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. I: *Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki RP*, Warszawa 2010, s. 93.

¹²⁹ L. Wiśniewski, *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, [w:] A. Preisner, T. Zalański (red.), *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji RP*, Wrocław 2005, s. 121.

¹³⁰ I. Malinowska, *Rzecznik Praw Obywatelskich w systemie ochrony praw i wolności*, Warszawa 2007, s. 22.

¹³¹ W. Skrzydło, *Konstytucyjny katalog wolności i praw jednostki*, [w:] M. Chmaj et al. (red.), *op. cit.*, s. 50.

¹³² M. Dąbrowski, *op. cit.*, s. 140.

¹³³ L. Wiśniewski, *Prawo a wolność człowieka – pojęcie i konstrukcja prawna*, [w:] idem (red.), *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997, s. 58–59.

z dnia 23 stycznia 2009 r. oraz ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r., spełnił tylko jedną przesłankę, tj. wprowadził regulacje w formie ustawy. Zmiany te nie były podyktowane koniecznością, naruszają one więc istotę i zasady demokratycznego państwa prawnego i bardzo trudno znaleźć sensowne argumenty, które uzasadniałyby obniżenie świadczeń funkcjonariuszy za służbę po 1990 r.

Jak zauważa Adam Bodnar: „Choć minęło już wiele lat od początku transformacji, to wciąż niezakończony proces rozliczania z przeszłością wskazuje, że Polska jest w stanie transformacji ustrojowej, która odbija się także na poziomie przestrzegania praw człowieka w tej dziedzinie życia”¹³⁴. Obrazują to m.in. wprowadzone w życie tzw. ustawy dezubekizacyjne, na podstawie których drastycznie obniżono świadczenia funkcjonariuszom służb aparatu bezpieczeństwa PRL. Teoretycznie do obniżenia emerytury wystarczył nawet jeden dzień takiej służby. Cięcia objęły też renty dla rodzin poległych funkcjonariuszy, nawet jeśli zginęli w służbie III RP. Od momentu wejścia w życie tych regulacji ciągle wzbudzają one wiele emocji i wątpliwości prawnych ze względu na łamanie zasad konstytucyjnych.

Zmiana przepisów emerytalnych nie uwzględnia żadnej z przesłanek zawartych w art. 31 Konstytucji RP, który wymaga, aby wprowadzane ograniczenia były niezbędne dla ochrony wskazanych w tym przepisie wartości. Marcin Dąbrowski zwraca uwagę, że art. 31 ust. 3 Konstytucji RP stanowi, iż ograniczenie konstytucyjnych praw obywatela nie może naruszać ich istoty. Zalecenie to ma oparcie w założeniu, że każde prawo dysponuje minimalnym zakresem treściowym, którego usunięcie unicestwi faktycznie istnienie tego prawa. „Ustawowe ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności nie mogą prowadzić do całkowitego wydrążenia ich z rzeczywistej treści i pozostawienia tylko pozoru ich obowiązywania. Innymi słowy, ustawodawca nie może ustanowić prawa, które skutkować będzie likwidacją danego konstytucyjnego uprawnienia”¹³⁵. Przesłankę tę ewidentnie narusza art. 15c ust. 1 pkt 1 dodany ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r.

W Konstytucji RP kategoria „państwo prawne” jest powiązana z prawami człowieka. Ponadto w tym nadrzędnym akcie prawnym zawarto blisko sto przepisów chroniących prawa i wolności. Przy tym równe ustawom są ratyfikowane konwencje, a prawa te są chronione także w systemie Unii Europejskiej. Zróżnicowanie praw człowieka i praw obywatela można przeprowadzić na podstawie kategorii podmiotów, którym przepisy te prawa przyznają. Wobec tego należy wyróżnić: prawa przysługujące tylko obywatelom (np. prawo wyborcze), prawa

¹³⁴ A. Bodnar, *Prawa człowieka w Polsce – refleksje w związku z 60. Rocznicą Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka*, [w:] *Polski Raport Social Watch 2008*, Warszawa 2008, s. 38.

¹³⁵ M. Dąbrowski, *op. cit.*, s. 140.

przysługujące wyłącznie nieobywatelom (np. prawo azylu) i prawa przysługujące zarówno obywatelom, jak i nieobywatelom (np. prawa podmiotowe)¹³⁶.

Zatem aby prawa człowieka obowiązywały, w społeczeństwie musi istnieć indywidualna i wspólnotowa świadomość tych praw, mająca korzenie we własnej historii i tradycji. Przewaga praw człowieka nad prawem stanowionym ma swoje źródło w prawach naturalnych czy boskich. Bogusław Banaszak twierdzi: „Prawa człowieka przysługują każdemu człowiekowi bez względu na przynależność państwową czy pozycję społeczną. Traktuje się je jako przyrodzone, niezbywalne prawa jednostki, takie jak: prawo do życia, wolność osobista, własność, równość, bezpieczeństwo”¹³⁷. 10 grudnia 1948 r. przedstawiciele 56 państw proklamowali Powszechną Deklarację Praw Człowieka jako zalecenie kierowane do państw w celu ochrony praw każdego człowieka. Osiem państw nie wyraziło zgody na podpisanie deklaracji – Arabia Saudyjska (z powodów religijnych) oraz państwa skupione wokół ZSRR (z powodów politycznych). 1 sierpnia 1975 r. w Helsinkach państwa bloku wschodniego zobowiązały się jednak do przestrzegania praw człowieka, i w efekcie podpisano Akt Końcowy Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Dało to początek oddolnym inicjatywom działającym na rzecz ochrony praw człowieka.

Ewolucja rzeczywistości społeczno-gospodarczej zaowocowała przyjęciem teorii, iż człowiek wraz z innymi ludźmi tworzy społeczeństwo żądające poszanowania indywidualności osób. Stworzono filozoficzne podstawy uzasadniające posiadanie niezbywalnych praw, nie nadanych jednostkom przez człowieka, lecz wywodzących się z praw natury. Kardynalnym celem idei praw i wolności człowieka stało się zagwarantowanie każdej jednostce autonomicznej strefy jej działania i dokonywania wyborów pozwalających dążyć do budowania sobie i swoim najbliższym szczęśliwego życia¹³⁸.

Obecna koncepcja praw człowieka ma oparcie w trzech założeniach: 1. każda władza jest ograniczona, 2. każda jednostka posiada sferę autonomii, do której władza nie ma dostępu, oraz 3. każda jednostka może domagać się od państwa ochrony jej praw¹³⁹. Atrybutami praw człowieka są:

- powszechność (są przynależne wszystkim ludziom),
- przyrodzoność (są przynależne każdej istocie ludzkiej jako takiej),

¹³⁶ A. Michalska, *O pojęciu praw człowieka*, „Państwo i Prawo” 1980, z. 8, s. 10.

¹³⁷ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 446.

¹³⁸ M. Nowicki, *Co to są prawa człowieka?*, [w:] E. Łabęcka (red.), Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *Szkola Praw Człowieka. Teksty wykładów. Zeszyt 1*, Warszawa 1998, s. 9.

¹³⁹ W. Osiatyński, *Wprowadzenie do pojęcia praw człowieka*, [w:] E. Łabęcka (red.), Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *op. cit.*, s. 17.

- niezbywalność (jednostki nie wolno pozbawić tych praw),
- nienaruszalność (wymagają bezwzględnego poszanowania),
- równość (prawo do równego korzystania ze wszystkich praw)¹⁴⁰.

Po 1989 r. prawa człowieka weszły na stałe do polskiego porządku prawnego. Nowela grudniowa z 1989 r. wprowadziła do Konstytucji z 1952 r. przepis: „Rzeczpospolita jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Przepis ten formalnie autoryzował zmianę ustroju państwa, jednocześnie przyjmując, iż państwo prawa jest takim państwem, w którym władze publiczne mogą działać jedynie na podstawie i w granicach prawa. Władza może czynić tylko to, co jej prawo dozwala lub nakazuje. Obywatele zaś mogą czynić wszystko, czego im prawo nie zakazuje¹⁴¹. Efektem tych zmian miała być dekomunizacja, która w zależności od opcji politycznej oraz wartości prawdziwych lub nie, eksponowanych przez ludzi rządzących w danym momencie, przyjmuje różne oblicza. Powstaje spór polityki z prawem, nauki z polityką czy historii z polityką.

W obliczu tak różnorodnych zmian nieuchronnie staje się rozliczenie poprzedniej władzy poprzez m.in. odpowiedzialność prawną, polityczną czy historyczną. Odpowiedzialność polityczna i prawna nie są trudne do rozróżnienia. Odpowiedzialność polityczna jest wynikiem rozwoju władztwa parlamentarnego, dotyczy osób sprawujących urzędy z wyboru i polega na przyjęciu werdyktu wyborców¹⁴². Jest połączona z odpowiedzialnością społeczną, która polega na ocenie obywateli wyrażanej podczas wyborów. Odpowiedzialność prawna pojawia się wtedy, gdy zawodzi odpowiedzialność polityczna. Jest to nieodłączny element zasady praworządności czy szerzej – zasady państwa prawa¹⁴³.

Po upadku komunizmu przed państwem polskim pojawiły się wyzwania mające na celu rozliczenie się z autorytarną przeszłością m.in. w wymiarze instytucjonalnym, politycznym, historycznym czy naukowo-edukacyjnym. Kompleksowe podejście do tych wyzwań miało przybrać postać sprawiedliwości wobec ofiar poprzedniego systemu oraz pozbawienia jego kreatorów czy ideowych spadkobierców wpływu na kształt suwerennego państwa. Suwerenem stał się naród, a posłowie jako jego pełnomocnicy uchwalili nową konstytucję, która pozwalała

¹⁴⁰ M. Augustyniak, *Pojęcie, istota oraz geneza wolności i praw człowieka*, [w:] M. Chmaj (red.), *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2016, s. 18–19.

¹⁴¹ S. Wronkowska, *Zarys koncepcji państwa prawnego w polskiej literaturze politycznej i prawnej*, [w:] eadem (red.), *Polskie dyskusje o państwie prawa*, Warszawa 1995, s. 65.

¹⁴² A. Arnall, *Introduction*, [w:] A. Arnall, D. Wincott (Eds.), *Accountability and Legitimacy in the European Union*, Oxford 2002, s. 15.

¹⁴³ R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 61.

na wprowadzenie rządów prawa, demokracji, wolności politycznych, niezawisłych sądów, cywilnej kontroli nad armią oraz gwarancji dla prywatnej własności.

Jednym z kluczowych zadań państwa było kształtowanie wspólnotowej pamięci – tak sprawców, jak pokrzywdzonych przez system, który przez lata determinował życie społeczeństwa. Jako że zmiana systemu dokonała się w wyniku rozłożonej na etapy transformacji ustrojowej, batalia o pamięć stała się częścią walki politycznej. Ustawodawca, kierując się motywacjami raczej politycznymi, wprowadził arbitralne obniżenie świadczeń emerytalno-rentowych funkcjonariuszom służb bezpieczeństwa PRL oraz członkom ich rodzin, a tym samym naruszył prawidłowo nabyte prawa i wolności jednostki. Polityzacja ograniczeń praw nabytych jest niezgodna z dotychczasowym rozumieniem zasady ich ochrony, sformułowanym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego¹⁴⁴.

Należy podkreślić, iż przepisy wprowadzone 16 grudnia 2016 r. po raz kolejny obniżyły świadczenia osobom, które pełniły służbę w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944–1990. Jak zauważa Piotr Lewandowski: „ustawodawca złamał zasadę równości wobec prawa, ponieważ konstytucyjnie niedopuszczalne jest zróżnicowanie sytuacji funkcjonariuszy w zakresie nabywania przez nich uprawnień rentowych i emerytalnych, poczynwszy od 1990 r., w oparciu o kryterium pełnienia przez część z nich służby także do 1990 r. Każdy funkcjonariusz organów bezpieczeństwa Polski ludowej, który pozytywnie przeszedł weryfikację i został zatrudniony w nowo tworzonych służbach, musi mieć za tę służbę w pełni gwarantowane, równe prawa z powołanymi do tych służb po raz pierwszy od 1990 r., w tym równe prawa do korzystania z ustalonych dla służb mundurowych zasad zabezpieczenia społecznego”¹⁴⁵.

16 września 2020 r. Sąd Najwyższy podjął uchwałę, która stanowi, że kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, również indywidualnych czynów i ich weryfikacji w oparciu o naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka. Według SN pozbawienie świadczeń emerytalno-rentowych, nabytych już w III RP na podstawie prawa ustanowionego w demokratycznym państwie, powinno dotyczyć osób dopuszczających się naruszeń podstawowych praw i wolności człowieka w trakcie służby na rzecz totalitarnego państwa¹⁴⁶. Nawiązując zatem do tematu niniejszej pracy – w odniesieniu

¹⁴⁴ Wyroki TK: z dnia 17 lutego 1999 r., sygn. Ts 154/98 (OTK z 1999 r. nr 2, poz. 34) oraz z dnia 10 lipca 2000 r., sygn. SK 21/99 (OTK z 2000 r. nr 5, poz. 144).

¹⁴⁵ P. Lewandowski, *Glosa do wyroku Sądu Okręgowego w Częstochowie z 31 maja 2019 r., 4 U 241/19*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2019, t. XXV, <http://dx.doi.org/10.12775/Sit.2019.028> (stan na: 2.02.2021).

¹⁴⁶ Uchwała SN z dnia 16 września 2020 r., sygn. III UZP 1/20 (OSNP z 2021 r. nr 3, poz. 28, s. 65).

do godności, wolności i praw człowieka i obywatela – przy różnicowaniu świadczeń osobom kontynuującym służbę w formacjach mundurowych III RP miejsce i okres pełnienia służby czy wykonywania pracy nie powinien być jedyną przesłanką zmniejszenia świadczeń emerytalno-rentowych funkcjonariuszom służb oraz członkom ich rodzin.

Działania, jakie podjął ustawodawca, wprowadzając tzw. ustawy dezubekizacyjne, nie miały oparcia w zasadach konstytucyjnych. Nie przestrzegano zasady sprawiedliwości społecznej, zasady równości, ochrony praw nabytych czy zaufania obywatela do państwa i stanowionego prawa. Prawodawca zastosował zbiorowe domniemanie winy, nie przestrzegał on praw jednostki do rzetelnego i sprawiedliwego procesu, a regulacje działają wstecz, łamiąc zasadę *lex retro non agit*. W rezultacie złamano prawa człowieka i obywatela, godząc tym samym w godność i wolności konstytucyjne jednostki. Anna Młynarska-Sobaczewska podkreśla: „rozliczenie przeszłości przynosi w swoim założeniu dwie wartości – prawdę i niekoniunkturalność moralności, przywraca wiedzę i wiarę w istnienie jednych, tożsamy wartości moralnych. To są wartości niezbędne dla uprawomocnienia władzy w społeczności, która składa się z ludzi wolnych i świadomych, zdecydowanych na tworzenie struktury społecznej”¹⁴⁷.

Jak widać, potrzeba nazwania, określenia aksjologicznego zdarzeń z czasów minionych nie tylko jest chęcią ukarania winnych, lecz także powinna być rehabilitacją niesprawiedliwie ukaranych. Efektywna ochrona praw i wolności obywatelskich, respektowanie ludzkiej godności oraz obrona prawa jako takiego są więc zagrożone przez te wszystkie ułomności władzy ustawodawczej. Proces zmniejszania świadczeń emerytalno-rentowych funkcjonariuszom służb mundurowych oraz członkom ich rodzin jest dobitnym przykładem wpływu polityki na ustawodawstwo. Prawodawca poprzez tworzenie nowej narracji dotyczącej przeszłości realizuje swój interes polityczny, rozbudzając jednocześnie spory polityczne, które w konsekwencji mają doprowadzić do zwiększenia poparcia politycznego.

5. Zasada prawidłowej legislacji w procesie tworzenia przepisów obniżających świadczenia byłym pracownikom organów bezpieczeństwa państwa oraz członkom ich rodzin

Nadmiar regulacji prawnych oraz brak ich ujednoczenia powodują, że nawet sądy mają problem z ich stosowaniem. Niejednoznaczne, niepewne i zmieniane *ad hoc* prawo nie może skutecznie oddziaływać na adresatów, do których jest kierowane. Istnieje coraz większe

¹⁴⁷ A. Młynarska-Sobaczewska, *Autorytet państwa. Legitymizacyjne znaczenie prawa w państwie transformacji ustrojowej*, Toruń 2010, s. 254–255.

przekonanie, iż bez gwarancji stabilnego i prawidłowo stanowionego prawa niemożliwy jest długofalowy rozwój społeczny i gospodarczy. Także członkostwo w Unii Europejskiej wymaga stałego dostosowywania ustawodawstwa do prawa unijnego. Jakość procesu legislacyjnego jest przedmiotem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, zobligowanego do przestrzegania zasad demokratycznego państwa prawa, kierującego się prawem obywatela do prawidłowo funkcjonującego państwa i zaufaniem do stanowionego prawa.

Analizując filozoficzną genezę obowiązywania zasad prawidłowej legislacji, należy odwołać się do nauki amerykańskiego teoretyka prawa Lona Luvois Fullera, który wywodzi, iż aby prawo mogło spełniać swoje założenia i być egzekwowane, powinno spełniać określone warunki lub przynajmniej dążyć do ich spełnienia¹⁴⁸. W polskim systemie prawnym zasady prawidłowej legislacji swoją podstawę znajdują w art. 2 Konstytucji RP i wynikają z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, tj. *sui generis* reguł i zasad. Niemniej jako ich bezpośredni aksjomat wskazuje się zasadę budowania zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Ich katalog oraz znaczenie podlegały i wciąż podlegają modyfikacjom¹⁴⁹. Same zasady można określić jako ogólne dyspozycje do tworzenia prawa, do których zobligowany jest każdy prawodawca¹⁵⁰. Władza ustawodawcza jest zobligowana do stanowienia norm merytorycznych odnoszących się do ochrony wartości konstytucyjnych. Ponadto powinna określać sposób egzekwowania takich norm przez konstruowanie procedur ich egzekwowania oraz ustalania konsekwencji prawnych ich nieprzestrzegania. Ustawodawca ma obowiązek takiego ukształtowania stanowionych przepisów, aby zapewnić chronionym dobrom prawnym dostateczną ochronę¹⁵¹.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wydał szereg reguł wskazujących prawidłowe stanowienie norm prawnych. Zasady te scharakteryzowano tak, aby oddały pełen obraz ich znaczenia w procesie ustawodawczym. Jak konstatuje Trybunał Konstytucyjny, ustawodawca jest zobligowany do stanowienia norm merytorycznych odnoszących się do ochrony wartości konstytucyjnych. Trybunał zaś został powołany do badania, czy parlament nie narusza norm, zasad i wartości ustanowionych w Konstytucji RP. Nie jest to właściwy organ

¹⁴⁸ M. Zirk-Sadowski, *Wprowadzenie do filozofii prawa*, Warszawa 2011, s. 148.

¹⁴⁹ K. Działocha, T. Zalasinski, *Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 3, s. 5–6; S. Wronkowska, *Zasady przyzwoitej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] M. Zubik (red.), *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006, s. 673.

¹⁵⁰ B. Banaszak, *Zasada demokratycznego państwa prawnego a kwestia praw i wolności jednostki*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. I: *Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, Warszawa 2010, s. 305–307.

¹⁵¹ Wyroki TK: z 28 maja 1997 r., sygn. K 26/96 (OTK z 1997 r. nr 2, poz. 19) oraz z dnia 9 października 2001 r., sygn. SK 8/00 (OTK z 2001 r. nr 7, poz. 211).

do oceny słuszności czy celowości działań ustawodawcy. Ta sfera działalności prawodawcy pozostaje w granicach politycznej swobody parlamentu, za które ponosi on odpowiedzialność przed suwerenem podczas wyborów, ponieważ teoretyczny model demokratycznego tworzenia prawa zakłada, że naród sprawuje władzę poprzez swoich przedstawicieli. Stanowią oni władzę ustawodawczą tworzącą prawo o określonych wartościach.

Jednak doświadczenie wskazuje, że polityka to mnogość partii, różniących się programem wyborczym, które ścierają się wzajemnie, co utrudnia osiągnięcie konsensusu w priorytetowych kwestiach i powoduje tym samym to, że głównym celem jest utrzymanie władzy oraz forsowanie swojej polityki, a zatem określonej wizji rozwiązań prawnych i funkcjonowania państwa. W przypadku zdecydowanej większości parlamentarnej można zaobserwować zjawisko lekceważenia wyborców w kwestii deklarowanych wartości. Wówczas tworzenie prawa ma charakter partykularny, a władza ustawodawcza tworzy przepisy według swego uznania. Jak zauważa Sławomira Wronkowska: „we współczesnych państwach oczekuje się, że realizując to zadanie, tworzący prawo sami będą respektować określone reguły, w szczególności tę, która głosi, że nawet demokratycznie wyłoniony prawodawca nie jest legitymowany, by w sposób arbitralny kształtować treść obowiązującego prawa, traktując je jako instrument do osiągania celów politycznych, które sobie dowolnie wyznacza”¹⁵². Stanowienie prawa powinno w swoim *ratio legis* pozwalać na ochronę praw i dóbr jednostki oraz zachowywać wysokie standardy. Każda regulacja powinna nie tylko być stanowiona dla realizacji celu założonego przez ustawodawcę, lecz także zakładać ochronę i poszanowanie praw człowieka oraz ochronę praw słusznie nabytych.

W przypadku przepisów zmniejszających świadczenia emerytalno-rentowe byłym pracownikom, funkcjonariuszom oraz członkom ich rodzin, którzy pracowali w aparacie bezpieczeństwa PRL, zachodzi uzasadniona obawa co do prawidłowego procesu legislacyjnego ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. Przede wszystkim uchwalone przepisy zasadniczo różnią się od projektu przygotowanego pierwotnie przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. W projekcie ustawy nie przewidziano wskaźnika 0,0% za każdy rok służby do 31 lipca 1990 r. lecz proponowano 0,5%. Ponadto w projekcie nie przewidywano ograniczenia z art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 3. Zatem uchwalone przepisy nie były tożsame z uzasadnieniem projektu ustawy. W uzasadnieniu wskazano, że „projektowana ustawa ma na celu wprowadzenie rozwiązań zapewniających w pełniejszym zakresie zniesienie przywilejów emerytalnych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa PRL” i że „w ocenie projektodawcy konieczne jest

¹⁵² S. Wronkowska, *Na czym polega dobra legislacja?*, „Przegląd Legislacyjny” 2002, nr 1, s. 10.

ograniczenie przywilejów emerytalnych i rentowych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”. Prawodawca stał na stanowisku, iż należy wprowadzić zniesienie przywilejów emerytalno-rentowych wynikających z faktu wysokich uposażeń, jakie państwo komunistyczne zapewniało funkcjonariuszom aparatu bezpieczeństwa, zwłaszcza tym, którzy wykazywali się gorliwością i dyspozycyjnością. Jednak w ustawie nie zniesiono przywilejów „związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa PRL”, jak wywodzą w uzasadnieniu, lecz drastycznie ograniczono wysokość emerytur nabytych po 1990 r.

Należy podkreślić, że zagadnienia będące przedmiotem sporów ideologicznych powinny zostać uregulowane w drodze szerokiego konsensusu społeczno-prawnego oraz z poszanowaniem praw człowieka i obywatela. Takie działanie daje możliwość wprowadzania długotrwałych rozwiązań prawnych. Jak zauważa Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu, definicja „wyrażenia »służba na rzecz totalitarnego państwa« jest legislacyjnie niepotrzebna – przepis wskazuje zarówno skonkretyzowany przedział czasowy, jak i jednostki, posługując się metodą enumeratywnego katalogu, a więc nie jest niezrozumiałą dla adresata. Patrząc od strony legislacyjnej, określenie to stanowi element uzasadnienia normy, a nie jej treści, co zasady techniki legislacyjnej uznają za nieprawidłowe”¹⁵³. Dodatkowo przy wprowadzaniu w życie uchwalonych przepisów nie zastosowano odpowiedniej *vacatio legis*, która w myśl art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych¹⁵⁴ powinna wynieść przynajmniej 14 dni. Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego korelatem prawa prawodawcy do odstąpienia od nienaruszalności praw jest obowiązek prawodawcy umożliwienia zainteresowanym dostosowanie się do nowej sytuacji, w szczególności poprzez wprowadzenie odpowiedniej *vacatio legis*¹⁵⁵.

Kolejne wątpliwości odnoszące się do zastosowania zasad prawidłowej legislacji w omawianych wyżej przepisach budzi trzecie czytanie ustawy. Zgodnie z zasadami techniki prawodawczej czytanie to jest ostatnim etapem prac nad rozpatrywaniem projektu ustawy przez Sejm. Może się ono odbyć niezwłocznie, jeżeli w trakcie drugiego czytania nie zostały zgłoszone żadne poprawki lub wnioski¹⁵⁶. Najważniejszym elementem trzeciego czytania są

¹⁵³ Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu, *Opinia do ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (druk nr 394)*, Warszawa, 19.12.2016, <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/3748/plik/394o.pdf> (stan na: 9.02.2021).

¹⁵⁴ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

¹⁵⁵ Wyrok TK z dnia 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99 (OTK z 1999 r. nr 5, poz. 100).

¹⁵⁶ D. Górecki, *op. cit.*, s. 160.

głosowania. Zgodnie z przepisem regulaminowym porządek głosowania kształtuje się w taki sposób, że najpierw przeprowadzane jest głosowanie nad wnioskiem o odrzucenie projektu w całości, jeżeli taki wniosek został zgłoszony. Pierwszeństwo głosowania takiego wniosku jest logiczne, ponieważ w przypadku przyjęcia wniosku o odrzucenie projektu ustawy proces ustawodawczy zostaje zakończony i projekt ustawy jest odrzucony¹⁵⁷. Następnie przeprowadzane są głosowania nad poprawkami do poszczególnych artykułów, przy czym w pierwszej kolejności głosuje się poprawki, których przyjęcie lub odrzucenie rozstrzyga o innych poprawkach. Na końcu głosowany jest projekt ustawy w całości w brzmieniu zaproponowanym przez komisje, ze zmianami wynikającymi z przegłosowanych poprawek.

W przypadku uchwalania przepisów zmniejszających świadczenia emerytalno-rentowe funkcjonariuszom służb bezpieczeństwa PRL oraz członkom ich rodzin trzecie czytanie odbyło się w sali Kolumnowej 16 grudnia 2016 r., przy czym pojawiły się poważne wątpliwości co do kworum podczas obrad, poprawności głosowań i podanych wyników, a także zastrzeżenia związane z uniemożliwianiem zgłaszania wniosków formalnych, jak również dotyczące wstępu do sali obrad. Analizowana ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. jest obszernym aktem normatywnym, znacząco zmieniającym dotychczasowy stan prawny, wobec tego tworzenie omawianych przepisów powinno przebiegać z aktywnym udziałem specjalistów z dziedziny legislacji, konstytucjonalistów oraz niezależnych ekspertów. Właściwa jakość stanowionego prawa przekłada się bezpośrednio na realizację praw podmiotowych obywateli (praw człowieka). Jednak w przypadku tzw. ustaw dezubekizacyjnych można zauważyć formę upolitycznienia tworzonych aktów prawnych oraz instrumentalizację prawa. Częste zmiany oraz niestabilność prawa powodują dezorganizację samego procesu legislacyjnego.

Reasumując powyższe, należy wskazać za Sądem Najwyższym, że „służba w określonej instytucji czy formacji nie może być uznana za samodzielne i wyłączone kryterium różnicowania wysokości emerytalnych (rentowych) uprawnień. Tym bardziej nie może być rodzajem kary ani odpowiedzialności zbiorowej”¹⁵⁸. Trzeba zwrócić uwagę na fakt, iż ustawodawca wprowadził do porządku prawnego już drugą po ustawie z dnia 23 stycznia 2009 r. regulację sprowadzającą się do obniżenia rent i emerytur osobom, które pełniły służbę w organach PRL. Przepisy wprowadzone 23 stycznia 2009 r. uznał Trybunał Konstytucyjny oraz Europejski Trybunał Praw Człowieka, wskazując, iż nie można skutecznie kwestionować ich

¹⁵⁷ M. Półtorak, *Procedura ustawodawcza*, [w:] J. Krawczyk (red.), *Procedury tworzenia aktów prawnych*, Warszawa 2013, s. 83.

¹⁵⁸ Uwagi Sądu Najwyższego z dnia 9 grudnia 2016 r. do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy..., BSA III-021-525/16, do druku nr 1061, https://fssm.pl/ckfinder_pliki/files/Opinie%20prawne/UWAGI_sn_do_projektu_ustawy_dezubek_2016.pdf (stan na: 17.03.2022).

konstytucyjności. Natomiast regulacje wprowadzone 16 grudnia 2016 r. zgodnie z doktryną, poglądami ekspertów prawa konstytucyjnego oraz w świetle orzecznictwa sądów powszechnych naruszają szereg zasad konstytucyjnych – poczynając od wolności i praw człowieka i obywatela, przez zasadę demokratycznego państwa prawnego¹⁵⁹, zasadę sprawiedliwości społecznej, zabezpieczenia społecznego, niedziałania prawa wstecz, domniemania niewinności oraz ochrony praw nabytych, a kończąc na zasadzie prawidłowej legislacji. Skuteczna ochrona praw i wolności obywatelskich, respektowanie ludzkiej godności, ale też obrona prawa jako takiego są więc zagrożone przez implementację polityki do ustawodawstwa. Tworzone prawo powinno dążyć do zgodności z zasadami demokratycznego państwa prawnego, a całościowa analiza nie tylko musi dotyczyć rozwiązań dotyczących samego procesu stanowienia prawa, lecz także powinna uwzględniać rzetelną refleksję aksjologiczną.

Wizja ustawodawstwa, które dąży do narzucenia odgórnego spojrzenia na historię, arbitralność rozstrzygnięć nieuwzględniająca różnorodności i złożoności problemów, a także wieloaspektowości życiorysów poszczególnych osób wzbudzają obawy, iż budowanie od podstaw systemu demokratycznego, opartego na zasadach praworządności, wolności, sprawiedliwości i równości, staje się niemożliwe. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 maja 2007 r. wywodzi: „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. 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 żądz zemsty, zamiast służyć sprawiedliwości”¹⁶⁰.

Zatem należy zaznaczyć, że przy zachowaniu obecnego kształtu regulacji, w zależności od sił politycznych pełniących rządy w kraju, każda następna władza będzie mogła w sposób arbitralny dokonywać niedopuszczalnych zmian w systemie emerytalnym. Należy podkreślić,

¹⁵⁹ A. Rakowska-Trela, *Opinia prawna w przedmiocie oceny 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 Wewnętrznego, Służby Wywiadu Woskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin 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”*, sporządzona na zlecenie Stowarzyszenia Emerytów i Rencistów Policyjnych, Łódź, 1.07.2017, https://www.seirp.pl/ckfinder_pliki/files/Opinia.pdf (stan na: 9.02.2021).

¹⁶⁰ Wyrok TK z dnia 11 maja 2007 r., sygn. K 2/07 (Dz. U. poz. 571).

iż prawo jest instrumentem pozwalającym działać i funkcjonować różnym podmiotom. Powinno być więc również gwarantem tego, że władza nie wyrządzi krzywdy słabszej od siebie jednostce.

Rozdział II

Rozwiązania wybranych państw byłego bloku komunistycznego – Czechosłowacji, Niemieckiej Republiki Demokratycznej oraz krajów nadbałtyckich – wobec funkcjonariuszy aparatu bezpieczeństwa państwa

1. Modele rozliczeń z przeszłością po upadku komunizmu

Upadek reżimów komunistycznych w krajach Europy Środkowej i Wschodniej był jednym z najważniejszych wydarzeń po zmianach ustrojowych w latach 80. XX wieku. Państwa socjalistyczne toczył głęboki kryzys, którego objawami były niewydolna gospodarka, dotkliwy ekonomicznie wyścig zbrojeń, mała atrakcyjność cywilizacyjna oraz ciągle wzburzająca niechęć obywateli do panującego systemu. Zdarzenia te stały się impulsem do rozpadu państw komunistycznych i powstawania nowych, opartych na innych wartościach. Narodziły się dylematy związane z wymierzeniem kar osobom winnym naruszeń praw człowieka, ze zreformowaniem organów państwa, z zadośćuczynieniem pokrzywdzonym oraz umożliwieniem zapoznania się z archiwami zawierającymi prawdę o przeszłości. Proces ten należało przeprowadzić w zgodzie z zasadami państwa prawa oraz z prawem międzynarodowym. W okresie transformacji od totalitaryzmu do systemu opartego na zasadach powszechnie uznawanych przez narody cywilizowane charakterystyczne jest rozliczenie nowo rządzących z poprzednim układem politycznym. Rozliczenia z przeszłością mają ekstrapordynaryjny charakter, jednocześnie stanowią wyraz dążenia do zapewnienia harmonijnego funkcjonowania wspólnoty państwowej w przyszłości. Zagadnienie rozliczalności władzy nie odnosi się wyłącznie do demokratycznych form sprawowania władzy, ponieważ każdej instytucji, posiadającej określony zakres władzy, może być postawiony przez wyższą instancję wymóg umotywowania swoich działań. W systemach totalitarnych wszystkie instytucje (także prasa, uczelnie wyższe) są odpowiedzialne tylko przed władzą.

Zatem rozliczalność odnosi się do sytuacji, gdy przekazanie władzy będzie pociągać za sobą wymóg złożenia sprawozdania z jej sprawowania¹⁶¹. Istotnym elementem składowym fenomenu rozliczania jest nie tylko to, co robi rozliczający, lecz także to, co robi sam rozliczany. Jak zauważyła Barbara Szacka, powszechnie wiadomo, iż podczas głębokich przemian społecznych oraz przy przewrotach ustrojowych występują również zmiany obrazu przeszłości lub chociażby sugestia takich zmian. W konsekwencji im bardziej skrajne są

¹⁶¹ A. Heywood, *Politologia*, tłum. B. Maliszewska, M. Masojć, N. Orłowska, D. Stasiak, Warszawa 2006, s. 380–381.

przemiany, tym jednoznaczniej występuje potrzeba zasadniczej przebudowy obrazu przeszłości¹⁶². Wobec tego rozliczanie przeszłości jest procesem złożonym, który należy rozpatrywać na wielu poziomach, np. na poziomie mechanizmów prawnych – rozliczających niedemokratyczną przeszłość, na poziomie aksjologicznym – obejmującym formuły sprawiedliwości związane z rozliczeniem przeszłości oraz na poziomie decyzji zastosowania rozliczeń z przeszłością uwzględniających wartości i czynniki etyczne podmiotów¹⁶³.

Przedmiotem niniejszych rozważań jest m.in. model rozliczenia z przeszłością w wybranych państwach bloku wschodniego po upadku komunizmu. Należy podkreślić, iż określenie „model rozliczenia” w tym wypadku oznacza kształtowanie fragmentu rzeczywistości i tworzenie rozwiązań jak najbardziej zbliżonych do sprawiedliwego potraktowania osób i zdarzeń za zachowania z czasów minionych oraz wypracowanie wzorcowych rozwiązań na przyszłość. Modele tworzone w wyniku analizowania materiału historycznego zawierającego rozliczenia z przeszłością w poszczególnych państwach będą miały charakter opisowy. Samuel P. Huntington podkreśla, że „wśród wielu innych decyzji nowe rządy demokratyczne musiały postanowić, co należy uczynić z symbolami, doktrynami, organizacjami, prawami, urzędnikami i przywódcami systemów autorytarnych”¹⁶⁴. Decyzja o wyborze konkretnych metod rozliczenia autorytarnej spuścizny jest uzależniona od takich czynników, jak: rodzaj dyktatury, typ popełnionych przestępstw, wymiar współpracy, kultura polityczna oraz historia narodu, tempo zmian i środki, jakie są w dyspozycji nowej demokratycznej władzy.

Analizując literaturę przedmiotu, można wyróżnić za Michałem Krotoszyńskim trzy modele rozliczeń z przeszłością: 1. model wszechstronnego ścigania prawnokarnego, którego cechą charakterystyczną są szeroko zakrojone działania mające na celu pociągnięcie do odpowiedzialności karnej sprawców naruszeń praw człowieka, 2. model tzw. grubej kreski, dzielący się na absolutną grubą kreskę oraz względną grubą kreskę, oraz 3. model pojednania mający oparcie w nadrzędnym celu politycznym¹⁶⁵. Z kolei Luc Huyse wymienia trzy czynniki mające wpływ na wybór modelu rozliczeń z przeszłością. Są to: dziedzictwo przeszłości, kontekst międzynarodowy i okołotranzycyjny balans sił politycznych¹⁶⁶. Nietypowy model rozliczeń stworzyła Grażyna Skąpska, wskazująca na zależność między przyjętą formą

¹⁶² B. Szacka, *Czas przeszły: pamięć – mit*, Warszawa 2006, s. 206.

¹⁶³ M. Krotoszyński, *Modele sprawiedliwości tranzycyjnej*, Poznań 2017, s. 11.

¹⁶⁴ S.P. Huntington, *Trzecia fala demokratyzacji*, tłum. A. Dziurdzik, Warszawa 1995, s. 216.

¹⁶⁵ M. Krotoszyński, *op. cit.*, s. 63.

¹⁶⁶ L. Huyse, *Justice after Transition: On the Choices Successor Elites Make in Dealing with the Past*, „Law & Social Inquiry” 1995, Vol. 20 (1), s. 54.

rozliczeń z elementami kulturowymi, składającymi się z symboli używanych w sferze publicznej, a głęboko zakorzenionymi archetypami i stereotypami, szczególnie religijnymi. Jak wykazała, im słabsze społeczeństwo obywatelskie i szacunek dla prawa, tym silniejsze oddziaływanie czynników kulturowych. Dalej autorka wywodzi, iż dla modelu protestanckiego najważniejsze znaczenie ma rozliczenie karne, w modelu katolickim jest to zadośćuczynienie ofiarom, które jednocześnie nie wyklucza ukarania winnych, natomiast w modelu prawosławnym fundamentalne znaczenie ma przebaczenie wrogom (dlatego w regionie państw prawosławnych typowe są całościowe amnestie)¹⁶⁷. Biorąc pod uwagę reakcję na dziedzictwo historyczne, można wyróżnić trzy modele rozliczeń z przeszłością: model odpłaty, model klaryfikacji historycznej oraz model grubej kreski¹⁶⁸.

W każdym z krajów bloku komunistycznego proces rozliczeń z przeszłością oraz formowania instytucji za to odpowiedzialnych został uwikłany w konflikt tworzący w konsekwencji podziały polityczne. Rządy państw Europy Środkowej i Wschodniej wprowadzały reformy społeczne, gospodarcze, polityczne oraz ekonomiczne. Swoistą rolę odgrywał również Związek Radziecki (ZSRR) pod przywództwem Michaiła Gorbaczowa, wprowadzający tzw. pierestrojkę.

Powszechnym określeniem odnoszącym się do całego systemu funkcjonującego w regionie obozu komunistycznego stał się postkomunizm. Należy zwrócić uwagę, że postkomunizm nie jest jednoznacznym zjawiskiem, a 28 krajów tworzy jednolity region tylko z nazwy. Wspólna komunistyczna przeszłość odgrywa inną rolę w teraźniejszości i odegra – w przyszłości każdego kraju bloku postkomunistycznego. Odmiennosc można zauważyć także w ramach poszczególnych krajów w sferach regionalnych, etnicznych czy klasowych. Samo określenie „postkomunizm” można zdefiniować jako teraźniejszość w relacji do przeszłości. Jego koniec nadejdzie wtedy, gdy nowe instytucje i praktyki społeczne zostaną ugruntowane, a nowe systemy społeczno-ekonomiczny oraz prawno-polityczny wyraźnie się skonkretyzują. Można go nazwać okresem przejściowym między początkiem zmiany a sprecyzowanym celem zmiany¹⁶⁹.

Mimo że komunizm narzucił wspólne cechy systemowe w każdym kraju bloku, to nie wszędzie był identyczny. Do Europy Środkowej komunizm dotarł znacznie później niż w większości terytoriów byłego Związku Radzieckiego¹⁷⁰. Charakter zmian ustrojowych

¹⁶⁷ G. Skąpska, *Rozliczenie łamania praw człowieka w przeszłości. Analiza kulturowa*, „Ius et Lex” 2003, nr (II) 1, s. 85.

¹⁶⁸ M. Krotoszyński, *op. cit.*, s. 76.

¹⁶⁹ A. Czarnota, M. Krygier, *Po postkomunizmie – następny etap? Rozważania nad rolą i miejscem prawa*, „Studia Socjologiczne” 2007, nr 2 (185), s. 153.

¹⁷⁰ *Ibidem*, s. 148.

w 1989 r. miał znaczny wpływ na procesy demokratyzacji oraz integracji ze strukturami europejskimi w poszczególnych krajach. Zmiany te miały znamiona szczególnego rodzaju rewolucji. Jak zauważa Samuel N. Eisenstadt, rewolucje z 1989 r. były postmodernistyczne, nie były bowiem światopoglądowe, utopijne ani nie przeprowadzono ich w imieniu konkretnej klasy¹⁷¹. Zmiana ustrojowa zakłada dwa priorytety: pierwszy to patrzenie do przodu, tzn. budowa nowego systemu polityczno-gospodarczego, a drugi to patrzenie wstecz, czyli eliminacja niebezpiecznych pozostałości poprzedniego porządku¹⁷².

Dążenie do państwa prawa stanowi cel transformacji państw postkomunistycznych. Charakteryzują je takie cechy, jak: efektywna gwarancja przestrzegania praw człowieka i obywatela, podział władz, związanie władzy wykonawczej ustawami oraz niezawisłość sądów¹⁷³. Zadanie budowy nowego porządku polityczno-gospodarczego podzieliło państwa bloku komunistycznego na dwie grupy: pierwsza to kraje wprowadzające reformy szybko (Niemcy, Czechosłowacja i Polska), druga to te, które przyjęły wolniejsze tempo reform (Rumunia i Bułgaria). Głównymi czynnikami wywierającymi największy wpływ na reżimy komunistyczne w Europie Środkowo-Wschodniej były niewydolność gospodarcza oraz rozkład ideologiczny. Najlepiej obrazującym przykładem niewydolności gospodarczej może być Rumunia, której gospodarka aż do 1989 r. była nadzorowana zgodnie ze sztywnymi regułami stalinizmu gospodarczego. Jednak rozkład ideologiczny to zjawisko dotykające wszystkie systemy komunistyczne w Europie Środkowo-Wschodniej. Siłą napędową reżimu przestała być ideologia, którą w Polsce w czerwcu 1956 r. podważyło powstanie robotników poznańskich. Podobna sytuacja miała miejsce w Czechosłowacji podczas Praskiej Wiosny w sierpniu 1968 r.¹⁷⁴

W przypadku Niemiec splot wielu czynników, takich jak: twarda linia polityczna Komitetu Centralnego Niemieckiej Socjalistycznej Partii Jedności (SED), odzwierciedlające ją działania Stasi i coraz gorszy stan gospodarki, wywołał niezadowolenie społeczeństwa¹⁷⁵. Życie we wschodnich Niemczech utrudniał totalitaryzm partii domagającej się udziału we wszystkich dziedzinach życia publicznego, ingerującej w sferę prywatną oraz zastrzegającej

¹⁷¹ S.N. Eisenstadt, *The Breakdown of Communist Regimes and the Vicissitudes of Modernity*, [w:] S.R. Graubard (Ed.), *Exit from Communism*, New Brunswick 1993, s. 34.

¹⁷² C. Offe, *Drogi transformacji. Doświadczenia wschodnioeuropejskie i wschodnioniemieckie*, tłum. Z. Pucek, Warszawa 1999, s. 82.

¹⁷³ R. Dreier, *Rechtspolitische Aspekte juristischer Vergangenheitsbewältigung*, „Das Grundeigentum” 1993, Bd. 4, s. 305.

¹⁷⁴ D. Petrescu, *Rok 1989 jako powrót do Europy. O rewolucji, reformie i pojednaniu z traumatyczną przeszłością*, [w:] K. Brzechczyn (red.), *Interpretacje upadku komunizmu w Polsce i w Europie Środkowo-Wschodniej*, Poznań 2011, s. 21.

¹⁷⁵ H. Schwan, *Erich Mielke. Żywot w służbie Stasi*, tłum. M. Pindel, Warszawa 2001, s. 262.

sobie wyłączność prawdy. Prawdziwe poglądy, przekonania i emocje były ukrywane w strachu przed represjami ze strony aparatu rządowego¹⁷⁶. Zjednoczenie Niemieckiej Republiki Demokratycznej (NRD) i Republiki Federalnej Niemiec (RFN) w 1990 r. wywołało szereg następstw w rozwoju wewnętrznym i w polityce zagranicznej. Wcielenie NRD do RFN stworzyło dobre warunki organizacyjne i ekonomiczne do przewyciężenia komunistycznej przeszłości¹⁷⁷. Istotne znaczenie miały ocena oraz rozliczenie systemu społeczno-politycznego. Należało określić odpowiedzialność za doprowadzenie do głębokiego kryzysu polityczno-społeczno-gospodarczego NRD oraz podjąć prace związane z rozliczeniem partii blokowych współpracujących z SED.

Najważniejszymi elementami działań dotyczących rozliczeń poprzedniego systemu były: 1. pociągnięcie do odpowiedzialności karnej czołowych funkcjonariuszy partyjnych i państwowych NRD, 2. zadośćuczynienie ofiarom represji i prześladowań politycznych, 3. udostępnienie społeczeństwu akt tajnej policji Stasi, 4. rozliczenia z tytułu następstw zmian własnościowych dla mieszkańców w byłej NRD, 5. pogłębienie wiedzy na temat całej historii NRD¹⁷⁸. Wszystkie wymienione elementy stanowiły model przewyciężania przeszłości, formowania prawdy historycznej oraz kształtowania tożsamości mieszkańców po zjednoczeniu i transformacji ustrojowej Niemiec. Uwagę społeczeństwa przyciągała sprawa ukarania sprawców śmierci kilkuset osób usiłujących nielegalnie przekroczyć granicę NRD z RFN.

W rozliczeniu z komunistyczną przeszłością zastosowano model odpłaty polegający na procesach karnych oraz weryfikacji osób współpracujących ze Stasi. Przyjęty model miał charakter wielowymiarowy, ponieważ obejmował zarówno działania prawne, edukacyjne, naukowo-badawcze, jak i rehabilitację ofiar komunizmu wraz z wypłatą odszkodowań. Na przebieg procesów rozliczeniowych istotny wpływ miały wydarzenia z grudnia 1989 r., kiedy to rzesze demonstrantów wtargnęły do miejsc pracy tajnej policji w wielu miastach NRD. Głównym tematem debaty politycznej stały się dalsze działania i postępowanie z przejętą dokumentacją oraz funkcjonowanie tajnej policji w czasie przemian ustrojowych¹⁷⁹.

Analizując model odpłaty polegający na ukaraniu winnych, należy zwrócić uwagę, iż wytoczono 75 tysięcy procesów karnych w stosunku do 105 tysięcy osób, sporządzono 1021 aktów oskarżenia wobec 1737 osób, z czego prawomocnie skazano 753 osoby, a karę

¹⁷⁶ T. Jaskułowski, *Władza i opozycja w NRD 1949–1988. Próba zarysu*, Wrocław 2007, s. 184.

¹⁷⁷ C. Offe, *op. cit.*, s. 114.

¹⁷⁸ E. Cziomer, *Przesłanki oraz wybrane problemy badań nad totalitaryzmem w Niemczech po zjednoczeniu w 1990 roku*, [w:] W. Masiarz (red.), *Totalitaryzm przetrwał do XXI wieku*, Kraków 2011, s. 57.

¹⁷⁹ A. Grajewski, *Balast po komunizmie. Instytucjonalne rozliczenie komunizmu w krajach Europy Środkowej – opis struktur oraz okoliczności ich powstania*, „Pamięć i Sprawiedliwość” 2013, nr 2 (22), s. 156.

bezwzględne pozbawienie wolności zastosowano wobec 46 osób¹⁸⁰. Weryfikacja koncentrowała się na współpracy ze Stasi. Powołane do tego komisje stosowały sankcje instytucjonalne, tzn. negatywnie zweryfikowane osoby zwalniano dyscyplinarnie lub proponowano im rozwiązanie stosunku zatrudnienia za porozumieniem stron lub degradowano. Liczba zwolnień stopniowo ulegała zmniejszaniu, a wraz z upływem czasu było coraz więcej dowodów na lojalność jednostki wobec wartości demokratycznych, co umożliwiało zweryfikowanej osobie utrzymanie stanowiska pracy¹⁸¹.

W kwestii zadośćuczynienia pokrzywdzonym przez aparat represji NRD Izba Ludowa w 1990 r. uchwaliła ustawę amnestyjną i rehabilitację osób niesłusznie skazanych, a jesienią 1991 r. Bundestag przyjął specjalną ustawę przyznającą wszystkim represjonowanym politycznie rekompensatę. W wielu orzeczeniach Federalny Trybunał Konstytucyjny rozstrzygający te sprawy nie zdołał jednoznacznie ustalić płynnej granicy między ofiarami a sprawcami oraz wyjaśnić różnorodnych wątpliwości prawnych. Wszystkie te zagadnienia wzajemnie się nakładały, jednocześnie stanowiąc istotny element przezwyciężenia przeszłości, kształtowania prawdy historycznej oraz poszukiwania nowej tożsamości przez mieszkańców byłej NRD po zjednoczeniu Niemiec. Konkludując powyższe, można stwierdzić, iż rozliczenie z przeszłością w Niemczech – mimo występujących trudności – było najdalej idące ze wszystkich takich działań w państwach byłego bloku komunistycznego i może być przykładem dla innych krajów Europy Środkowej i Wschodniej.

Przy rozważaniach nad kolejnym krajem byłego bloku wschodniego, a mianowicie Czechosłowacją, należy zwrócić uwagę na politykę wielkich mocarstw, które w danej przestrzeni geopolitycznej mają swoje interesy. Czechosłowacja po podboju kraju przez wojska Układu Warszawskiego w sierpniu 1968 r. i z powodu późniejszej polityki była stałą i integralną częścią bloku wschodniego, przy czym jej reżim należał do najbardziej lojalnych sowieckich sojuszników. Do zasadniczej zmiany doszło w latach 80. Związek Radziecki pod rządami M. Gorbaczowa z powodu głębokiego kryzysu zaczął realizować rozległy program reform gospodarczych i stopniowo demokratyzował system. Zmiany w polityce wewnętrznej miały odzwierciedlenie w polityce zagranicznej, w której M. Gorbaczow zapowiadał liberalizację relacji z Zachodem i nieingerowanie w proces rozwoju poszczególnych państw bloku wschodniego. Władza komunistyczna w Czechosłowacji reagowała na przemiany w Związku Sowieckim powoli i niechętnie. Pierwszym widocznym zwrotem, który przyspieszył polityczny rozwój wydarzeń, była zmiana na stanowisku I sekretarza Komitetu

¹⁸⁰ U. Müller, G. Hartmann, *Stasi. Zmowa niepamięci*, tłum. E. Stefańska, Poznań 2012, s. 60.

¹⁸¹ P. Müller, *Komisja Gaucka*, „Przegląd Polityczny” 1992, nr 1–2, s. 84–85.

Centralnego Komunistycznej Partii Czechosłowacji (KC KPCz) – Gustáva Husáka zastąpił Miloš Jakeš.

Po zjednoczonych Niemczech to Czechosłowacja była pionierem wśród krajów postkomunistycznych w kwestii uregulowania rozliczeń z komunistyczną przeszłością¹⁸². W sposób najbardziej konsekwentny zastosowano wczesną lustrację, a parlamentarna komisja śledcza podjęła działania wyjaśniające, czy członkowie parlamentu oraz najwyżsi urzędnicy byli współpracownikami byłej tajnej policji Státní bezpečnost (StB). Podobnie jak w Niemczech zastosowano model odpłaty, tzn. procesy karne, weryfikację oraz sankcje administracyjne. Przez sankcję administracyjną należy rozumieć pozbawienie określonego stanowiska i zakaz sprawowania pewnych funkcji publicznych¹⁸³. Rozliczenia skoncentrowały się wokół zagadnienia dopuszczenia osób związanych z upadłym reżimem do stanowisk w administracji państwowej. Każda osoba ubiegająca się o jedno ze stanowisk szczegółowo wymienionych w ustawie z 4 października 1991 r. albo je zajmująca musiała uzyskać certyfikat lustracyjny, wydawany przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Otrzymanie pozytywnego, czyli potwierdzającego związku agenturalne, certyfikatu stanowiło podstawę do obligatoryjnego odwołania danej osoby z zajmowanego stanowiska albo przeniesienia jej na inne stanowisko, nieobjęte lustracją.

Uchwalone ustawy lustracyjne relegowały określone grupy osób z pełnienia wskazanych w ustawach funkcji w sektorze publicznym. Pomimo krytyki zastosowano odpowiedzialność kolektywną. Jak opisuje Jiri Pehe, ustawa „przewiduje zasadę odpowiedzialności zbiorowej” i „nie rozróżnia pomiędzy odmiennymi stopniami winy”¹⁸⁴. W Republice Czeskiej proces rozliczeń przeprowadzano z pewną konsekwencją – do momentu przyjęcia ustawy lustracyjnej w październiku 1991 r. Początkowy entuzjazm został przygaszony orzeczeniami Federalnego Sądu Konstytucyjnego. Rywalizacja polityczno-gospodarcza tworzyła nowe i trudne wyzwania, a transformacja zaczęła doskwierać.

Jak zauważył Philippe C. Schmitter: „mając na uwadze wielkie początkowe oczekiwania ludzi, szokiem może się okazać uświadomienie sobie, że upadek tyranów nie

¹⁸² B. Zygmunt, *Modele lustracji w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, [w:] *Sprawiedliwość okresu transformacji – przekazywanie doświadczeń Polski dla Tunezji. Modele rozliczeń z przeszłością*, zbiór materiałów konferencyjnych, konferencja organizowana przez Helsińską Fundację Praw Człowieka we współpracy z Centrum tunezyjskim na rzecz sprawiedliwości tranzycyjnej oraz Stowarzyszeniem Wolnego Słowa, przy wsparciu Ambasady Rzeczypospolitej Polskiej w Tunisie, Tunis, 5.12.2012, s. 12.

¹⁸³ M. Krotoszyński, *op. cit.*, s. 96.

¹⁸⁴ J. Pehe, *Parliament Passes Controversial Law on Vetting Officials*, „Report on Eastern Europe” 1991, Vol. 2, No. 43, s. 8, cyt. za: M. Krotoszyński, *op. cit.*, s. 111.

spowodował niekończącej się harmonii i dobrego samopoczucia”¹⁸⁵. Czeski model rozliczeń z przeszłością podawany jest jako wzorcowy przykład, ponieważ przyjęte tam rozwiązania zabraniają pełnienia niektórych funkcji państwowych osobom uznanym za tajnych współpracowników i mają za zadanie ochronę młodej demokracji przed wpływami komunistycznych służb bezpieczeństwa.

Kwestia rozliczeń z przeszłością była szczególnym wyzwaniem dla republik nadbałtyckich, po pierwsze bowiem były one zmuszone utworzyć od fundamentów wszystkie instytucje demokratycznego państwa prawnego, a po wtóre – obronić swoją niepodległość przed destabilizacją w okresie przejściowym. Jak wskazuje Klaus Bachmann, okres przejściowy charakteryzuje się przekazaniem władzy, upadkiem oraz zastąpieniem reżimu. „To także procesy, lustracja, weryfikacja, »przesiewanie« i karanie osób związanych z reżimem, które często, choć nie zawsze, mają miejsce”¹⁸⁶. Zatem podjęto działania będące częścią rozwoju politycznego zmierzającego do wyjścia z przestrzeni postsowieckiej oraz mające na celu integrację z zachodnimi strukturami. W efekcie republiki nadbałtyckie przystąpiły do NATO i Unii Europejskiej. Proces transformacji i rozliczania reżimu komunistycznego przyczynił się również do budowania nowych instytucji państwowych oraz tożsamości narodowej. Odzyskanie niezależności i objęcie władzy administracyjnej przez narodowe siły estońskie, łotewskie i litewskie doprowadziły do zmian politycznych i ustrojowych oraz stały się źródłem ewolucyjnych przeobrażeń demograficzno-narodowościowych.

W latach 90. republiki związkowe zamieszkiwało około 25 milionów ludności rosyjskojęzycznej, często cieszącej się uprzywilejowaną pozycją¹⁸⁷. Po rozpadzie Związku Radzieckiego część republik automatycznie przyznała tym ludziom obywatelstwo, w innych do głosu doszły tendencje rewanżystowskie i antyrosyjskie. W rezultacie wiele osób obawiających się o swoją przyszłość zdecydowało się na wyjazd do Federacji Rosyjskiej, pozostałe zaś stały się mniejszością narodową. Wielu funkcjonariuszy sowieckich narodowości rosyjskiej utraciło pracę i znaczenie, specjalistów pozbawiono zatrudnienia i zmuszono do opuszczenia dotychczasowego miejsca zamieszkania¹⁸⁸. Można założyć, iż w republikach nadbałtyckich zastosowano model sankcji administracyjnych polegający na sprawdzaniu osób publicznych

¹⁸⁵ P.C. Schmitter, *Dangers and Dilemmas of Democracy*, [w:] L. Diamond, M.F. Plattner (Eds.), *The Global Resurgence of Democracy*, Baltimore 1996, s. 80, cyt. za: D. Petrescu, *op. cit.*, s. 26.

¹⁸⁶ K. Bachmann, *Co doświadczenia środkowej Europy mówią o sprawiedliwości tranzycyjnej w krajach arabskich*, [w:] *Sprawiedliwość...*, *op. cit.*, s. 22.

¹⁸⁷ T. Malmlöwe, *The Russian Populations of Latvia – Puppet of Moscow?*, Stockholm 2006, s. 11.

¹⁸⁸ P. Eberhardt, *Przemiany narodowościowe państwach bałtyckich na przełomie XX i XXI wieku*, „Roczniki Nauk Społecznych” 2009, t. 1 (37), s. 104.

w zakresie ich działalności i współpracy z poprzednio funkcjonującym aparatem bezpieczeństwa państwa. Zastosowane sankcje administracyjne przybrały formę zakazów sprawowania niektórych stanowisk oraz przejawiały się napiętnowaniem osób przez ujawnianie informacji o współpracy. Zgodnie z zastosowanym modelem sankcji administracyjnych na Łotwie byłym pracownikom, tajnym współpracownikom i informatorom Komitetu Bezpieczeństwa Państwowego przy Radzie Ministrów ZSRR (KGB) zabroniono startu w wyborach parlamentarnych i samorządowych oraz pełnienia kierowniczych funkcji w służbie państwowej, w strukturach bezpieczeństwa państwa, a nawet w straży pożarnej. Sankcje rozciągnięto również na członków partii komunistycznej, Komsomołu i Interfrontu¹⁸⁹.

Na Litwie, odmiennie niż na Łotwie i w Estonii, wszyscy stali mieszkańcy kraju uzyskali obywatelstwo, a rozliczanie przeszłości pojawiło się w momencie odtworzenia niepodległości w 1990 r. Aktywiści litewskiego ruchu na rzecz niepodległości poparli wpisanie do ordynacji wyborczej nakazu udzielenia informacji wyborcom o współpracy ze służbami specjalnymi ZSRR oraz umieszczania tej informacji na plakatach i ulotkach wyborczych¹⁹⁰. Mając na celu bezpieczeństwo państwa, główny nacisk w procesie rozliczeń z przeszłością położono na lustrację, następnie władze Litwy postanowiły udostępnić pokrzywdzonym archiwa KGB. Opracowano także państwowe programy edukacyjne oraz symbolicznie upamiętniono ofiary komunizmu. Zatem model rozliczeń na Litwie można uznać za sankcję quasi-karną, urzeczywistniającą się przez zakaz pełnienia określonych funkcji publicznych oraz przez ujawnianie informacji o związkach jednostki z minionym ustrojem. Jednak nie jest to sankcja wyłączna, lecz występująca w związku z wymierzeniem sankcji o kryminalnym charakterze.

W Estonii przyjęto, iż rozliczenie z przeszłością obejmie wszystkie osoby współpracujące z aparatem bezpieczeństwa państwa – począwszy od 1941 r., a skończywszy na 1991 r. Głównym celem rozliczeń było przyjęcie rozwiązań ujawniających zarówno byłych współpracowników, jak i tajnych pracowników KGB. Wielu byłych pracowników i funkcjonariuszy KGB opuściło terytorium Estonii, pozostali zgodnie z przyjętymi regulacjami poinformowali władze o swojej przeszłości, co spowodowało utajnienie ich nazwisk. Jednak mimo ogólnej determinacji środowisk proniepodległościowych w kwestii jak najszybszego

¹⁸⁹ J. Hyndle, M. Kutysz, *Lustracja w krajach Europy Środkowej i państwach nadbałtyckich*, Warszawa 2009, s. 25.

¹⁹⁰ *Ibidem*, s.32.

odcienia się od sowieckiej przeszłości efekty rozliczeń trudno uznać za satysfakcjonujące ze względu na niewielką ilość zachowanych w Estonii dokumentów archiwalnych¹⁹¹.

Reasumując kwestię rozliczeń z przeszłością państw byłego bloku komunistycznego, należy podkreślić, iż wybór sposobów, w jakie państwa rozliczają przeszłe naruszenia, zależy od sytuacji politycznej danego kraju, ocen prawodawców odnoszących się do charakteru reżimu, czynników kulturowych, walki politycznej oraz upływu czasu. Rozliczenie komunistycznej przeszłości nie należy do łatwych zadań, ponieważ w procesie tym władza może wykorzystywać instytucje wychodzące poza modelowe formy prawne. Jednak rządy prawa nie powinny uniemożliwiać naprawienia krzywd i niesprawiedliwości. W rezultacie należy nauczyć się poszukiwać kompromisu między zasadą rządów prawa a koniecznością wymierzenia sprawiedliwości. Brak możliwości wymierzenia sprawiedliwej kary wynikający z celowego niszczenia dowodów swojej działalności przez służby poprzedniego reżimu może spowodować sytuację, w której sprawiedliwość będzie musiała ustąpić miejsca stabilności systemu demokratycznego.

2. Działalność komisji weryfikacyjnych

Największe polemiki wywołało zagadnienie zbadania działalności i rozliczenia organów bezpieczeństwa państwa komunistycznego, które były jednym z filarów systemu totalitarnego. Jedną z form rozliczenia z przeszłością jest weryfikacja, czyli proces dotyczący jednostek sektora publicznego, obejmujący konkretne instytucje, np. wojsko, policję, wywiad, wymiar sprawiedliwości oraz inne organy wymuszające przestrzeganie prawa. Procesy weryfikacyjne mogą być przeprowadzane w formie krajowej – przez instytucje rodzime, w formie międzynarodowej – przez instytucje ponadnarodowe lub jako procesy mieszane – łączące te obie formy. Prymat powinny mieć procesy krajowe, jednak z powodu silnego oporu wobec instytucji krajowych przeprowadzających weryfikację proces może zostać umiędzynarodowiony. Wówczas należy umożliwić implementację procesu do krajowego systemu prawnego, zadeklarować udział partnerów krajowych oraz umożliwić we właściwym czasie przejście procesu przez instytucje krajowe. Jako przykłady państw, w których przeprowadzano procesy krajowe, można wymienić kraje byłego bloku komunistycznego¹⁹².

Procesy weryfikacyjne można podzielić na dwie kategorie: 1. przyjmujące model odpłaty kończący się wymierzeniem kary jednostkom mającym związki z dawnym ustrojem

¹⁹¹ A. Opalińska, *Problem lustracji w krajach Europy Środkowo-Wschodniej i w krajach bałtyckich*, „In Gremium. Studia nad historią, kulturą i polityką” 2008, t. 2, s. 156.

¹⁹² M. Krotoszyński, *Lustracja w Polsce w świetle modeli sprawiedliwości okresu tranzycji*, Warszawa 2014, s. 49.

oraz 2. zaliczające się do modelu klaryfikacji historycznej¹⁹³. Podjęcie tych wszechobejmujących działań polega m.in. na przyznaniu zadośćuczynienia ofiarom zbrodni i prześladowań komunistycznych, osądzeniu sprawców tych zbrodni, stworzeniu norm uniemożliwiających funkcjonariuszom byłego aparatu bezpieczeństwa oraz ich współpracownikom pełnienie funkcji publicznych i wywieranie na nie wpływu oraz na udostępnieniu ofiarom zebranych dokumentów, które ich dotyczą. Stanowiło to formę sprawiedliwości wobec ofiar tego systemu oraz próbę pozbawienia jego twórców wpływu na kształt suwerennego państwa.

Według wielu interpretatorów weryfikacja nie tylko jest procesem celowym, lecz także może być uznana za obowiązek wynikający z prawa międzynarodowego. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka ma bowiem status zwyczajowego prawa międzynarodowego, wiążącego także państwa niebędące członkami Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ), oraz zobowiązuje kraje do poszanowania i przestrzegania praw człowieka i podstawowych wolności – zawiera się w tym obowiązek przeciwdziałania naruszeniom praw człowieka, wynikający też m.in. z art. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

Proces weryfikacji rozumie się jako formalny proces identyfikacji i usunięcia z systemu bezpieczeństwa państwa osób odpowiedzialnych za nadużycia, który ma doprowadzić do pojednania i budowy nowego systemu. Do wykonania tychże kompleksowych zadań powołano komisje weryfikacyjne, w których priorytetem powinien być potencjał indywidualny i organizacyjny personelu. M. Krotoszyński wskazuje, że podstawowym wymaganiam stawianym pracownikom komisji weryfikacyjnych powinna być prawość, ponieważ naruszanie praw człowieka, dyletanctwo oraz nadużycia finansowe wzbudzają brak zaufania obywateli do instytucji i uniemożliwiają pojednanie¹⁹⁴. Komisja dokonująca weryfikacji powinna składać się tylko z ludzi uczciwych i kompetentnych. Ponadto należy zadbać o jej reprezentatywność pod względem rasowym, etnicznym, religijnym czy stron zakończonemu konfliktu.

W piśmiennictwie wyróżnia się trzy główne powody, dla których sięga się po weryfikację, mianowicie: 1. jest ona uznawana za część składową reformy instytucji państwowych, która dzięki eliminowaniu nieodpowiedniego personelu przywraca zaufanie obywateli, 2. zapobiega przyszłym naruszeniom praw człowieka i obywatela, 3. pełni funkcję karną, ponieważ utrata stanowiska może łączyć się z sankcją w postaci napiętnowania sprawcy¹⁹⁵.

¹⁹³ M. Krotoszyński, *Ustawodawstwo lustracyjne wobec upływu czasu*, „Forum Prawnicze” 2015, nr 6, s. 86.

¹⁹⁴ M. Krotoszyński, *Lustracja...*, *op. cit.*, s. 31.

¹⁹⁵ *Ibidem*, s. 30.

Jak konstatuje Juan E. Méndez, istnieje prawne zobowiązanie oraz moralny nakaz, żeby rozliczać z naruszeń praw człowieka, które zostały popełnione przez dawne systemy polityczne¹⁹⁶. Oprócz tego trzeba zwrócić uwagę, że jest to również problem demokratycznego ugruntowania, ponieważ pokrętne powiązania społeczne i normy wzajemności, które łączą byłych komunistycznych urzędników, funkcjonariuszy tajnej policji oraz nieformalnych współpracowników, mogłyby stanowić przeszkodę w demokratyzacji ustrojów poszczególnych państw po 1989 r. Należy zauważyć, iż weryfikacja odnosi się do odpowiedzialności jednostki opartej na indywidualnej winie za popełnione przez nią czyny. To odróżnia ją od zbiorowych czystek, w przypadku których sprawdzana osoba ponosi konsekwencje za samą przynależność do określonej partii, organizacji czy grupy społecznej.

3. Czechosłowacja

Przykładem wspomnianych czystek są czechosłowackie ustawy lustracyjne, zgodnie z którymi świadczenia obniżono konkretnym kategoriom funkcjonariuszy, np. oficerom śledczym, funkcjonariuszom wywiadu i kontrwywiadu oraz funkcjonariuszom i żołnierzom pełniącym funkcje wyższego stopnia. Pomimo szeregu przeszkód parlament Czechosłowacji uznał ustrój komunistyczny za *de facto* nielegalny i umożliwił ściganie zbrodni popełnianych w latach 1948–1989 bez stosowania zasady niedziałania prawa wstecz. Czechosłowackie regulacje Rada Europy uznała za niezgodne z koncepcją państwa prawa, ponieważ „wina, będąc indywidualną, nie zaś kolektywną, musi być udowodniona w każdej indywidualnej sprawie”¹⁹⁷. Poparcie dla indywidualnej odpowiedzialności obecne jest także w dokumentach ONZ, gdzie zapisy stanowią, iż uwzględnienie w procedurze sprawdzania zasad uczciwego procesu odróżnia weryfikację od masowych dyskwalifikacji¹⁹⁸.

Wprowadzanie w życie prawnych regulacji pozwalających rozliczać komunistyczną przeszłość zmuszało do powołania odpowiednich instytucji odpowiadających za ten obszar funkcjonowania państwa. W październiku 1992 r. powstało Centrum Koordynacyjne do spraw Badania Przemocy wobec Narodu Czeskiego w okresie od 8 maja 1945 r. do 31 grudnia 1989 r., przemianowane następnie na Ośrodek Dokumentacji Bezprawia Reżimu Komunistycznego i przeniesione do Ministerstwa Sprawiedliwości. W tym samym czasie w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych rozpoczął działalność Urząd do spraw Dokumentacji i Badania Działalności

¹⁹⁶ J.E. Méndez, *In Defense of Transitional Justice*, [w:] A.J. McAdams (Ed.), *Transitional Justice and the Rule of Law in New Democracies*, Notre Dame 1997, s. 1–20.

¹⁹⁷ M. Krotoszyński, *Ustawodawstwo...*, *op. cit.*, s. 86.

¹⁹⁸ Report of the Secretary, *General on the rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies* (S/2004/616), United Nations Security Council, 23.08.2004, § 52.

Służby Bezpieczeństwa – StB. W 1994 r. obie instytucje połączono, a w konsekwencji od 1 stycznia 1995 r. rozpoczął działalność Urząd do spraw Dokumentacji i Badania Zbrodni Komunistycznej (ÚDV), którym kierował były dysydent Václav Benda. ÚDV miał za zadanie wykrywanie i ściganie czynów przestępczych popełnionych w latach 1948–1989, których nie ścigano z powodów politycznych, badanie struktury i działalności organów represji, a także dokumentowanie bezprawia komunistycznego z okresu między 25 lutego 1948 r. a 29 grudnia 1989 r. m.in. dzięki wydawaniu publikacji oraz współpracowaniu z mediami i instytucjami badawczymi¹⁹⁹.

Pierwsza komisja weryfikacyjna Czechosłowacji, mająca ustalić okoliczności wydarzeń z przeszłości, powstała jeszcze pod koniec listopada 1989 r., lecz niczego nie wyjaśniła. Zgromadzenie Federalne 11 stycznia 1991 r. powołało uchwałą nr 94 Parlamentarną Komisję Śledczą do spraw Wyjaśnienia Wydarzeń z 17 listopada 1989 r., która zajęła się również ustaleniem, czy członkowie parlamentu i inni najwyżsi urzędnicy byli współpracownikami byłej tajnej policji StB²⁰⁰. Po decyzji podjętej przez ministra spraw wewnętrznych Czechosłowacji Jána Langoša członkowie drugiej komisji zyskali możliwość zapoznania się z materiałem ewidencyjnym agentury, który znajdował się w federalnym archiwum Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

Po aksamitnej rewolucji, która *de facto* zakończyła okres komunizmu w kraju, jednym z pierwszych posunięć mających na celu likwidację pozostałości po poprzednim systemie było rozwiązanie StB, co nastąpiło 1 lutego 1990 r. Po zmianach czeskie służby zostały gruntownie zreformowane oraz oczyszczone z byłych funkcjonariuszy aparatu bezpieczeństwa – zastosowano tzw. opcję zerową. Służby zostały zbudowane od podstaw, a pracownikom aparatu represji odebrano przywileje emerytalne.

W pierwszych tygodniach transformacji ustrojowej na masową skalę niszczone dokumentację. Zgodnie z informacjami Urzędu Dokumentacji i Badania Działalności Bezpieczeństwa Państwa przy Urzędzie Śledczym Policji Republiki Czeskiej w okresie od grudnia 1989 r. do stycznia 1990 r. w archiwach jednostek podległych federalnemu Ministerstwu Spraw Wewnętrznych zlikwidowano ponad 50 tysięcy teczek z dokumentacją operacyjną²⁰¹. Według Jarosława Bašty, który pełnił funkcję koordynatora do spraw służb

¹⁹⁹ Ł. Kamiński, *Úřad pro dokumentaci a vyšetřování zločinů komunismu*, „Biuletyn Instytutu Pamięci Narodowej” 2003, nr 8–9 (31–32), s. 108.

²⁰⁰ Raport komisji parlamentarnej na temat współpracowników StB w parlamencie, cyt. za: C. Offe, U. Poppe, *Transitional Justice in the German Democratic Republic and in Unified Germany*, [w:] J. Elster (Ed.), *Retribution and Reparation in the Transition to Democracy*, Cambridge 2006, s. 240.

²⁰¹ A. Grajewski, *Transformacja służb specjalnych Czechosłowacji w latach 1990–92. Wybrane zagadnienia*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2010, wydanie specjalne: 20-lecie UOP/ABW, s. 93–105.

specjalnych w rządzie Miloša Zemana, zasoby operacyjne służb zaczęto likwidować już w 1988 r.²⁰²

Od 4 października 1991 r. zaczęła obowiązywać ustawa uchwalona przez Zgromadzenie Federalne w Czechach, określająca warunki konieczne do pełnienia określonych funkcji w organach państwowych i instytucjach (na Słowacji ustawa ta wygasła 31 grudnia 1996 r.)²⁰³. Władze czechosłowackie zdecydowały o konieczności przedstawiania przez osoby zajmujące wyższe stanowiska państwowe i publiczne zaświadczeń wykluczających współpracę z komunistyczną władzą. Komisje weryfikacyjne działające w Czechach miały za zadanie ocenę przydatności do służby byłych komunistycznych funkcjonariuszy dla demokratycznego państwa. W skład tych komisji wchodził przedstawiciel szerokiego spektrum sił politycznych oraz byli funkcjonariusze komunistycznego Korpusu Bezpieczeństwa Narodowego, których po Praskiej Wiośnie z powodów politycznych wydano ze służby. W sumie liczba opiniowanych funkcjonariuszy wynosiła ponad siedem tysięcy osób, do nowo powstałych służb specjalnych przyjęto zaś około dwóch tysięcy byłych komunistycznych funkcjonariuszy²⁰⁴. Weryfikacja dotyczyła wszystkich związków jednostki z ustrojem komunistycznym, tzn. współpracy z policją polityczną czy przynależności do partii rządzącej. Jak konstatował Václav Havel: „ustawa na 5 lat uniemożliwia pełnienie pewnych funkcji ludziom, którzy w ciągu minionych 40 lat byli członkami Milicji Ludowych, komunistycznych komisji weryfikacyjnych z 1948 i 1968 r. oraz działaczami komitetów partyjnych począwszy od szczebla powiatowego”²⁰⁵.

Ustawa z 4 października 1991 r. wprowadzała zakaz zatrudniania osób będących funkcjonariuszami StB w okresie od 25 lutego 1948 r. do 17 listopada 1989 r. oraz studentów Wyższej Szkoły im. Feliksa Dzierżyńskiego przy Radzie Ministrów ZSRR w Moskwie – w administracji rządowej, wojsku, kontrwywiadzie, wymiarze sprawiedliwości, policji, bankowości, przedsiębiorstwach oraz spółkach, w których większość udziałów posiada państwo. Zakaz ten dotyczył funkcjonariuszy aparatu partyjnego Komunistycznej Partii Czechosłowacji (od szczebla komitetu powiatowego wzwyż)²⁰⁶.

Procesy lustracyjne były prowadzone z pewną konsekwencją od momentu przyjęcia ustawy lustracyjnej w październiku 1991 r. Jednak po początkowym impulsie zakres ustawy

²⁰² *Idem, Balast..., op. cit.*, s. 161.

²⁰³ Kodeks praw Republiki Czeskiej: Sbirka zákonů ČR z dnia 20 stycznia 2013 r.

²⁰⁴ W. Graca, H. Spustek, *Rola byłych funkcjonariuszy komunistycznych służb specjalnych w cywilnym wywiadzie i kontrwywiadzie Polski i Czech w latach 1989–2018*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2019, t. 41, nr 1, s. 97.

²⁰⁵ V. Havel, *Przedziwna epoka postkomunizmu*, wywiad przepr. A. Michnik, „Gazeta Wyborcza”, 30.11.1991, nr 748, s. 8.

²⁰⁶ C. Kuta, *Lustracja w Polsce na tle krajów Europy Środkowej*, „Horyzonty Polityki” 2014, t. 5, nr 11, s. 100.

zawężyły orzeczenia Federalnego Sądu Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny 10 marca 1992 r. orzekł, że należy wnieść poprawki do ustawy. W pierwotnym brzmieniu „pozytywne” (czyli potwierdzające współpracę z StB) świadectwo lustracyjne dostawały wszystkie osoby ewidencjonowane w archiwach jako współpracownicy. Jednak Trybunał zwrócił uwagę, że nie licząc agentów, rezydentów i właścicieli zakonspirowanych mieszkań, tajna policja w grupie „współpracowników” prowadziła ewidencję dwóch innych kategorii – byli to „kandydaci” i „zaufani”. Wywnioskował, iż należy tym osobom wydawać świadectwo negatywne, które potwierdzało brak dowodów na świadome donosicielstwo, ponieważ człowiek mógł nie wiedzieć, że interesuje się nim StB albo że oficer, z którym się spotyka, usiłuje go zwerbować do współpracy. Zdaniem Trybunału dowodem potwierdzającym świadomą współpracę jest zobowiązanie podpisane własnoręcznie²⁰⁷. W 1993 r. parlament czeski przedłużył ustawą czas ścigania zbrodni komunistycznych, a trzy lata później przyjął ustawę o udostępnieniu zawartości teczek poszkodowanym obywatelom.

Po rozpadzie Czechosłowacji 1 stycznia 1993 r. władze Słowacji zaprzestały kontynuacji procesów lustracyjnych, nie powołano również komisji weryfikacyjnej. W kraju doszło do gwałtownych podziałów zarówno na scenie politycznej, jak i w społeczeństwie. Pominięto kwestie rozliczenia z przeszłością, a sama ustawa lustracyjna na Słowacji wygasła w 1996 r. W państwach byłego bloku komunistycznego tzw. odpłatę instytucjonalną zastosowano w Czechach i w Niemczech.

4. Niemiecka Republika Demokratyczna

Ostatnie miesiące w NRD były rządami polityków wspieranych przez tajnych współpracowników Ministerstwa Bezpieczeństwa Państwowego NRD (Stasi). Pokojowa demonstracja w Lipsku 9 października 1989 r. była początkiem końca komunizmu w NRD. Na ulice Lipska wyszło tysiące ludzi, protestując przeciwko polityce Socjalistycznej Partii Jedności Niemiec, która sprawowała dyktatorską władzę w NRD. Protesty przybierały na sile, a punktem kulminacyjnym był upadek muru berlińskiego 9 listopada 1989 r. Ten dzień przeszedł do historii Niemiec, Europy i świata. We wschodnich landach rozliczanie z komunistyczną przeszłością miało charakter zorganizowany, co znacząco przyczyniło się do usuwania z instytucji państwowych osób odpowiedzialnych za funkcjonowanie systemu, szczególnie zaś za represje lub współpracę z aparatem bezpieczeństwa.

²⁰⁷ P. Bukalska, *Lustracja w krajach Europy Środkowej i państwach bałtyckich*, raport Ośrodka Studiów Wschodnich, Warszawa, marzec 2009, s. 5.

Pierwszym pomysłem na rozliczanie była „końcowa kreska” (podobnie jak w Czechach – „gruba kreska”). Stopień inwigilacji Stasi był wyraźnie wyższy niż w innych krajach „demokracji ludowej”. U schyłku istnienia Niemiec Wschodnich na 17 milionów obywateli NRD około 173 tysięcy było konfidentami Stasi. W czasie czterech dekad istnienia NRD około 600 tysięcy obywateli zarejestrowano jako tajnych współpracowników bezpieczeństwa²⁰⁸. Stasi pozostawiło po sobie ogromne archiwa aktowe. Inicjatywa badania tych zasobów wyszła od społeczeństwa NRD, które sformułowało projekt utworzenia instytucji mającej za zadanie kontrolę dokumentacji wytworzonej przez Stasi oraz przeprowadzenie procesu rozliczenia czasu dyktatury. Rząd kanclerza Helmuta Kohla zamierzał utajnić akta Stasi, a nawet wiele z nich zniszczyć. Stanowczo sprzeciwili się temu obywatele NRD, a niemiecki parlament niemal jednogłośnie zagłosował przeciwko takim planom. Doszło do okupowania budynków byłej Stasi oraz do strajku głodowego byłych opozycjonistów. Już w sierpniu 1990 r. Izba Ludowa NRD zdecydowała o powołaniu pierwszej instytucji zajmującej się badaniem i udostępnianiem dokumentów Stasi. Podjęto decyzję, iż urząd zarządzający materiałami służby bezpieczeństwa powstanie na terenie NRD, a na jego czele stanie Niemiec ze Wschodu.

Jednym z ważniejszych aspektów tego procesu były rehabilitacja ofiar komunizmu oraz wypłata odszkodowań. W dniu 29 grudnia 1991 r. Bundestag wydał ustawę dotyczącą akt państwowych służb specjalnych byłej NRD. Dzięki tej regulacji powołano specjalny Federalny Urząd do spraw Akt Państwowych Służb Specjalnych, mający centralę w Berlinie oraz kilkanaście delegatur w dawnych miastach wojewódzkich. Stanowisko Federalnego Pełnomocnika do spraw Materiałów Państwowej Służby Bezpieczeństwa byłej NRD (BStU) objął działacz opozycji demokratycznej – pastor Joachim Gauck²⁰⁹. Jako szef BStU posiadał ogromną władzę. Podkreślał, iż były ofiary Stasi mają moralne prawo do poznania prawdy. Stasi zgromadziła prawie cztery miliony teczek obywateli NRD oraz dwa miliony obywateli RFN. Dzięki olbrzymiej pracy zebrany materiał został opracowany i udostępniony. Ponadto J. Gauck uważał, że najważniejszym celem weryfikacji jest uniemożliwienie ludziom współpracującym z bezpieczeństwem zajmowania wysokich stanowisk publicznych. Obowiązkiem parlamentarzystów i urzędników jest spełnienie tego warunku, ponieważ w przeciwnym

²⁰⁸ M. Szukała, *Trzydzieści lat rozliczeń z komunizmem. NRD, ZSRS, demoludy i Polska*, 30.01.2019, <https://dzieje.pl/artykuly-histeryczne/trzydziesci-lat-rozliczen-z-komunizmem-nrd-zsrs-demoludy-i-polska> (stan na: 15.02.2021).

²⁰⁹ Pkt 2/(1) ustawy o aktach państwowych służb specjalnych byłej Niemieckiej Republiki Demokratycznej (ustawa o aktach Stasi), Berlin: BStU.

wypadku obywatele mogą zwątpić w demokrację i sprawiedliwość. Sądził też, że jest niezmiernie ważne, aby wszystkie rodzaje winy dostrzegać, rozumieć i rozgraniczać²¹⁰.

W przeciwieństwie do Czechosłowacji, gdzie uniemożliwiono członkom partii komunistycznej pełnienie jakichkolwiek funkcji publicznych, Niemcy nie miały zamiaru wykluczać około dwóch milionów obywateli, którzy do 1990 r. mieli legitymacje partyjne. Weryfikację przeprowadzono wobec tych, którzy byli etatowymi współpracownikami Stasi bądź z nią współpracowali. Żaden z funkcjonariuszy Stasi nie wszedł do nowych służb RFN. Wprowadzono zakaz zajmowania stanowisk publicznych przez wszystkich agentów służb, a prawo to obejmowało również zawody zaufania społecznego. Manuel Becker i Michael Hill zauważyli, iż od 1989 r., po upadku komunizmu, toczy się spór o kompozycję nowych politycznych i narodowych tożsamości, przeprowadzane są debaty o winie, ukaraniu, amnestii oraz amnezji²¹¹.

W 1992 r. Bundestag powołał specjalną komisję badawczą (Enquete-Kommission), której zadaniem było zbadanie działalności totalitarnych struktur panowania dyktatury NRD oraz oddanie sprawiedliwości historycznej ofiarom. Komisja ta składała się z przedstawicieli wszystkich frakcji zasiadających w Bundestagu, krajowych i zagranicznych naukowców oraz ekspertów. Łącznie liczyła 43 członków, w tym 16 stałych – deputowanych, 16 zastępców oraz 11 rzeczoznawców i ekspertów²¹². Była to największa komisja w historii Niemiec od 1919 r. Kierował nią pastor oraz działacz demokratycznej opozycji w NRD – Rainer Eppelman. W czasie kolejnej kadencji Bundestagu praca komisji była ukierunkowana na okoliczności przełomu 1989 r. oraz pokojowej rewolucji, czyli okresu od upadku muru berlińskiego do czasu zjednoczenia obu państw niemieckich²¹³. W Niemczech na określenie procesów rozliczeń używa się terminów, które swoje źródła mają jeszcze w czasach rozliczeń z nazizmem, m.in. przewyciężanie historii, przewyciężanie przeszłości czy ustosunkowywanie się do przeszłości oraz potrzeba oceny, osądu²¹⁴.

Podsumowując, należy podkreślić, że w rzeczywistości Niemiec po zjednoczeniu wielu osobom udało się uniknąć należytej odpowiedzialności, nie ukarano wszystkich decydentów i sprawców będących na usługach komunistycznego reżimu. Jednak sam proces weryfikacji –

²¹⁰ J. Gauck, *Wystąpienie otwierające konferencję „Od totalitaryzmu do demokracji”*, Warszawa, 10–12 grudnia 1999 r., [w:] P. Kuglarz (red.), *Od totalitaryzmu do demokracji. Pomiędzy „grubą kreską” a dekomunizacją – doświadczenie Polski i Niemiec*, Kraków 2001, s. 12–29.

²¹¹ M. Becker, M. Hill, *Polityka historyczna w Niemczech. Historia i systematyka pojęcia. Perspektywy historyczne i polityczne*, [w:] K. Ziemer, J. Andrychowicz-Skrzeba (red.), *Pomiędzy jubileuszami polityka historyczna w polsko-niemieckiej codzienności*, Warszawa 2017, s. 23.

²¹² E. Cziomer, *op. cit.*, s. 57.

²¹³ A. Grajewski, *Balast...*, *op. cit.*, s. 160.

²¹⁴ A. Opalińska, *op. cit.*, s. 147.

biorąc pod uwagę, że jedno państwo zniknęło, a drugie stało się zarządcą jego spuścizny – pomimo wymienionych wyżej problemów i trudności był najdalej idący na obszarze byłego bloku wschodniego. W przeciwieństwie do innych krajów europejskich Niemcy naznaczone w przeszłości dwoma totalitaryzmami – narodowosocjalistycznym i komunistycznym – procesy lustracyjne i rozliczenie przeszłości przeprowadziły w sposób wzorcowy, który mógłby być przykładem dla innych krajów Europy Środkowej i Wschodniej.

5. Republiki nadbałtyckie

Kolejnym obszarem będącym przedmiotem niniejszej pracy są republiki nadbałtyckie. Przed nimi stało najtrudniejsze zadanie rozliczenia przeszłości, ponieważ znaczna część zasobów archiwalnych została wywieziona do Rosji lub zniszczona na początku lat 90. Obostrzenia przyjmowane na Litwie, Łotwie i w Estonii były najbardziej restrykcyjne w stosunku do osób powiązanych z KGB, wiązały się bowiem z zakazem kandydowania w wyborach parlamentarnych i znacznie ograniczały możliwość uzyskania obywatelstwa. Priorytetem było rozwiązanie lokalnych struktur KGB oraz przejęcie zachowanej części archiwów dokumentujących sowieckie represje i politykę sowietyzacji. Zagadnienie lustracji powszechnie określano mianem „dekagebizacji”. Pojawiało się ono we wszystkich nowo przyjmowanych przez niepodległe republiki ustawach, które regulowały zasady życia społecznego oraz politycznego²¹⁵.

Parlament litewski 23 listopada 1999 r. uchwalił przepisy wzywające byłych funkcjonariuszy i informatorów radzieckich służb specjalnych do ujawniania się. Przepisy te weszły w życie 1 lutego 2000 r. Pozwalały one tajnym współpracownikom radzieckich służb specjalnych w ciągu pół roku zgłosić fakt współpracy w Departamencie Bezpieczeństwa Państwa oraz wypełnić specjalną ankietę opisującą charakter współpracy. W celu prawidłowej realizacji procesu weryfikacji powołano komisję składającą się z przedstawicieli Departamentu Bezpieczeństwa Państwa, Centrum Badań nad Ludobójstwem i Ruchem Oporu oraz Prokuratury Generalnej²¹⁶. Komisja lustracyjna po weryfikacji informacji uzyskanych z ankiet oraz dokumentów podejmowała decyzję o wpisaniu nazwiska danej osoby do niejawnego rejestru współpracowników lub jeżeli sprawa dotyczyła osób zajmujących czołowe stanowiska w państwie – decyzję o podaniu nazwiska do publicznej wiadomości w litewskim dzienniku ustaw. W przypadku osób, których nazwiska miały zostać podane do publicznej wiadomości, należało je uprzedzić, a zainteresowana osoba miała 15 dni na zaskarżenie wydanej decyzji do

²¹⁵ *Ibidem*, s. 156.

²¹⁶ J. Hyndle, M. Kutysz, *op. cit.*, s. 30.

sądu. W takiej sytuacji, jeżeli sąd uznał za zasadne, mógł oczyścić z zarzutów daną osobę – i wówczas jej nazwisko nie było publikowane²¹⁷. Jednak skandale mające związek z oskarżeniami o współpracę z KGB, podczas których świadkami tak oskarżonych, jak oskarżających zostawali dawni funkcjonariusze oraz współpracownicy KGB, powodowały, iż procesy lustracyjne stawały się niewiarygodne oraz budziły podejrzenia²¹⁸.

Badaniem komunistycznej przeszłości zajmuje się również Centrum Badania Ludobójstwa i Ruchu Oporu Mieszkańców Litwy. Jednym z przykładów działania tej instytucji jest ujawnienie w 2018 r. zbioru dokumentów oraz relacji dotyczących sowieckich zbrodni popełnianych na Litwie w latach 1944–1953. Jak opisuje Wacław Dubiański, dostrzegalna jest regularność: w krajach, w których lustracja przebiegła dość szybko, najczęściej chodziło o ochronę młodej demokracji przed wpływami komunistycznymi, w państwach przeprowadzających lustrację po kilkunastu latach od momentu wprowadzenia rządów demokratycznych było inaczej – tam chodziło bardziej o ujawnienie zawartości archiwów bezpieczeństwa niż o ograniczenia w dostępie do najważniejszych stanowisk w państwie²¹⁹.

Na Łotwie proces lustracyjny zainicjowano dosyć wcześnie, jednakże jest on zdecydowanie mniej zaawansowany niż w pozostałych republikach nadbałtyckich. Była to najbardziej zrusyfikowana i zsowietyzowana republika spośród trzech bałtyckich, ponieważ Łotewską Socjalistyczną Republikę Radziecką zamieszkiwało około 55% etnicznych Łotyszy, resztę mieszkańców stanowiła grupa tzw. osób rosyjskojęzycznych. Swoją niepodległość Łotwa odzyskała *de facto*, gdy zostało przyjęte prawo konstytucyjne „Status narodowy Republiki Łotewskiej”, czyli 21 sierpnia 1991 r. Ieva Zake wywodzi, że kraj ten „nie wprowadził scentralizowanego prawa lustracyjnego, a normy i procedury charakterystyczne dla sprawiedliwości okresu przejściowego były wprowadzone w przynajmniej 14 różnego rodzaju aktach prawnych”²²⁰.

Przechowywaniem dokumentów przejętych od KGB oraz czuwaniem nad nimi zajmuje się Centrum Dokumentacji Dziedzictwa Totalitaryzmu, powołane 16 kwietnia 1992 r. Zwierzchnictwo nad wskazaną instytucją pełniło Ministerstwo Sprawiedliwości, które od 1995 r. prowadzi działalność w strukturach Biura Ochrony Konstytucji. Zadaniem Centrum jest

²¹⁷ *Ibidem*, s. 31.

²¹⁸ A. Opalińska, *op. cit.*, s. 157–158.

²¹⁹ W. Dubiański, *Rola zasobu archiwalnego Instytutu Pamięci Narodowej w realizacji ustawy lustracyjnej*, „Bibliotheca Nostra. Śląski Kwartalnik Naukowy” 2010, t. 3–4, nr 3/4, s. 48.

²²⁰ I. Zake, *The Exempt Nation: Memory of Collaboration in Contemporary Latvia*, [w:] P. Apor, S. Horváth, J. Mark (Eds.), *Secret Agents and the Memory of Everyday Collaboration in Communist Eastern Europe*, London–New York 2017, s. 60, cyt. za: K. Brzechczyn, *Wokół polityki pamięci i sprawiedliwości okresu przejściowego w krajach Europy Wschodniej*, „Dzieje Najnowsze” 2020, R. LII, nr 2, s. 240.

przechowywanie dokumentacji przejętej od KGB, przygotowanie dokumentów dowodzących współpracy z organami aparatu bezpieczeństwa ZSRR, udzielanie informacji instytucjom Republiki Łotewskiej dotyczących współpracy poszczególnych osób z organami bezpieczeństwa oraz gromadzenie dokumentów, które pozwalają na polityczną, moralną i prawną rehabilitację osób poszkodowanych²²¹.

Według uchwalonej 19 maja 1994 r. ustawy o przechowywaniu i wykorzystywaniu dokumentów byłego KGB oraz stwierdzaniu faktu współpracy z KGB kandydaci chcący wziąć udział w wyborach parlamentarnych lub samorządowych są zobligowani do składania deklaracji. W razie przyłapania na kłamstwie kandydat przez 10 lat nie może piastować danego stanowiska. Prowadzeniem śledztwa lustracyjnego zajmuje się Prokuratura Generalna, która również kieruje sprawy do sądu oraz do Centrum Dokumentacji Dziedzictwa Totalitaryzmu²²².

15 października 1998 r. ustawodawca wprowadził przepisy pozbawiające biernego prawa wyborczego osoby, które po 13 stycznia 1991 r. zdecydowały się na pozostanie w szeregach korpusu bezpieczeństwa lub na stanowiskach kierowniczych w administracji cywilnej ZSRR i Łotewskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej. 27 maja 2004 r. wprowadzono nowelizację przepisów, która o kolejne 10 lat przedłużała ograniczenia w zatrudnianiu byłych funkcjonariuszy KGB²²³. Wspomniane regulacje nie przewidują dobrowolnego zgłoszenia współpracy z aparatem bezpieczeństwa, jednak zainteresowana osoba może zgłosić fakt współpracy publicznym mediom. W związku z tym, iż takie osoby nie podlegają procesowi lustracji, spraw tych nie kieruje się do sądu. Rezultaty wprowadzenia ustawy lustracyjnej były nikłe, ponieważ mimo wszczęcia spraw dotyczących związków poszczególnych osób z KGB, w tym kilku parlamentarzystów, większość osób oskarżonych o współpracę została w sądzie uniewinniona²²⁴.

Z powodu braku kompletnych dokumentacji instytucjom powołanym do przeprowadzenia procesów lustracyjnych niezwykle trudno jest przedstawić na drodze sądowej dowody potwierdzające fakt współpracy z aparatem bezpieczeństwa ZSRR. Ponadto organom przeprowadzającym lustrację byłych funkcjonariuszy oraz ich współpracowników brakuje uprawnień do swobodnego wglądu w dokumentację. Za każdym razem instytucje te są zmuszone do zwracania się do Biura Ochrony Konstytucji o udostępnienie dokumentacji, a praca nad aktami może odbywać się tylko pod nadzorem oraz wyłącznie na zasadach

²²¹ F. Cyuńczyk, *Narodowe instytuty pamięci i ich miejsce w prawnospołecznej rzeczywistości państw postkomunistycznych w Europie Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 2018, s. 103.

²²² J. Hyndle, M. Kutysz, *op. cit.*, s. 27.

²²³ A. Opalińska, *op. cit.*, s. 152.

²²⁴ J. Hyndle, M. Kutysz, *op. cit.*, s. 27.

określonych przez to Biuro. Jednakże próbują one odtworzyć listę agentów z wewnętrznej książki telefonicznej KGB, z dokumentacji medycznej czy z akt paszportowych²²⁵. Obecnie problem lustracji na Łotwie występuje najczęściej w czasie kampanii wyborczych jako argument na dyskredytację przeciwnika politycznego. Warto pamiętać, że w gestii archiwów państwowych znajduje się stosunkowo niewielka część akt sowieckiego aparatu bezpieczeństwa, ponieważ zdecydowana większość jest przechowywana w archiwach rosyjskich.

Spośród republik bałtyckich Estonia najszybciej podjęła się przeprowadzenia procesu lustracji, która została oparta na specjalnie w tym celu opracowanych aktach prawnych. Jednak – mimo zdecydowanej decyzji estońskich elit politycznych o rozliczeniu i odcięciu się od sowieckiej przeszłości – efekty działań lustracyjnych ze względu na niewielką dokumentację zachowaną w archiwach są mizerne. Celem systemu komunistycznego nie tylko w Estonii był monopol kontroli nad sferą polityczną, ideologiczną oraz ekonomią. Kontrola ta obejmowała również prawo i społeczeństwo²²⁶.

Estońska niepodległość została odzyskana w wyjątkowy sposób, ponieważ to oddolna inicjatywa społeczeństwa doprowadziła do bezkrwawej rewolucji opartej na śpiewie i wznoszeniu symboli narodowych. Estonia odzyskała niepodległość na zasadzie ciągłości systemu prawnego, zgodnie z którą za początek państwa estońskiego nie uznaje się rozpadu Związku Radzieckiego w 1991 r., lecz przyjmuje się, że dzisiejsza Estonia jest tożsama z Republiką Estońską założoną w 1918 r. Ma to istotne znaczenie zarówno w teorii prawa, jak i w tożsamości narodowej również z wielu względów praktycznych, koncepcja ta stanowi bowiem podstawę polityki nadawania obywatelstwa i prawa własności²²⁷. Po odzyskaniu niepodległości 20 sierpnia 1991 r. każda osoba przed objęciem stanowisk państwowych była zobligowana do złożenia publicznej „deklaracji sumienia”, w której stwierdzała, że nie prowadziła w przeszłości współpracy z KGB. Obowiązek ten zniesiono 31 grudnia 2000 r.

Institucjami zajmującymi się procesem lustracyjnym w Estonii były Policja Bezpieczeństwa oraz utworzony przez parlament w 1992 r. Państwowy Komitet do spraw Badań nad Polityką Represji Okupacyjnych (jednakże nie posiadał on uprawnień do wszczynania postępowań karnych w stosunku do osób, które współpracowały z KGB)²²⁸. Podobnie jak w Republice Łotewskiej Estonia dysponowała niewielką ilością zasobów

²²⁵ F. Cyuńczyk, *op. cit.*, s. 104.

²²⁶ A. Czarnota, M. Krygier, *op. cit.*, s. 146.

²²⁷ J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych na Litwie, Łotwie i Estonii*, Warszawa 2004, s. 9.

²²⁸ J. Hyndle, M. Kutysz, *op. cit.*, s. 24.

archiwalnych, które zostały wywiezione na teren Rosji. Sam proces lustracyjny w Republice Estońskiej rozpoczął się 6 lutego 1995 r. wraz z przyjęciem przez parlament przepisów o rejestracji i publikacji nazwisk funkcjonariuszy i współpracowników służb specjalnych krajów, które okupowały Estonię. Przepisy te obejmowały wszystkich współpracowników służb specjalnych państw obcych²²⁹.

Pomimo rozwiązania KGB na terenie Estonii oraz wysiłku wielu polityków przeprowadzenie procesu lustracyjnego i ujawnienie agentów pracujących zarówno w przeszłości, jak i obecnie jest niezwykle trudne. Ogromny wpływ na taki stan rzeczy miały niejasna polityka pierwszego rządu Estonii, na którego czele stał Edgar Savisaar, oraz wpływy rosyjskich służb bezpieczeństwa, które są wciąż widoczne. Estońskie służby obnażyły wiele przypadków czynnych agentów rosyjskich. W środkach masowego przekazu wciąż pojawiają się opinie o tym, iż Estonia nadal jest najbardziej infiltrowaną przez wywiad rosyjski była radziecką republiką bałtycką²³⁰.

Zasadniczą kwestią w procesie lustracyjnym Estonii jest brak zachowanych dokumentów, na podstawie których można byłoby ustalić w sposób rzetelny i niepodważalny fakt współpracy z radzieckimi służbami specjalnymi. Spośród małej liczby procesów osób oskarżonych o represjonowanie Estończyków, przeprowadzonych przez Policję Bezpieczeństwa, wiele zamknięto z powodu niemożności ustalenia miejsca pobytu winnych popełnienia zbrodni. Znaczna liczba tych osób opuściła Estonię w latach 1991–1992, pozostali zgodnie z ustawą lustracyjną powiadomili władze o swojej przeszłości, a ich nazwiska zostały utajnione.

Podsumowując procesy lustracyjne republik nadbałtyckich, można zauważyć, że problemem pozostaje dokładna ocena faktycznego stanu archiwów i ich rzetelności. Bardzo trudno jest dokładnie określić, jak długo oraz w jakim zakresie radzieckie służby specjalne miały wpływ na stan dokumentacji. Procesy lustracyjne są nieprzekonujące z powodu opierania się na zeznaniach głównie byłych funkcjonariuszy KGB, a możliwość szantażu politycznego paraliżuje politykę i w konsekwencji – władzę ustawodawczą.

Po upadku komunizmu we wszystkich republikach nadbałtyckich sytuacja była podobna. Wszyscy stanęli przed dylematem: co zrobić z obsadą personalną aparatu bezpieczeństwa państwa, jak potraktować ofiary komunistycznego reżimu oraz jak postąpić z aktami tajnych służb²³¹. Zarówno Litwa, Łotwa, jak i Estonia musiały zmierzyć się

²²⁹ A. Opalińska, *op. cit.*, s. 152.

²³⁰ J. Hyndle, M. Kutysz, *op. cit.*, s. 24.

²³¹ W. Dubiański, *op. cit.*, s. 47.

z problemem rozliczenia z przeszłością. Mimo iż w krajach bloku komunistycznego żaden inny system rządzenia nie dążył w taki sposób do wyeliminowania i wypełnienia niezależnych instytucji, to jedyną i niekwestionowaną prawdą jest fakt, że system ten się skończył. Jednak zarówno w administracji, jak i w wielu innych instytucjach personel przetrwał, a to sprawia, że lustracja jest nadal zjawiskiem otwartym i niewykluczającym kolejnych zmian regulacji prawnych. Zatem w związku z ciągłą walką między zwolennikami a przeciwnikami procesu lustracji rozmywa się jego właściwy cel. Element czasu, a konkretnie jego upływ, sprawia, iż z każdym rokiem proces ten wzbudza coraz więcej pytań o zasadność jego przeprowadzania.

6. Procesy lustracyjne wobec funkcjonariuszy aparatu bezpieczeństwa państwa

Pojęcie lustracji przybrało charakterystyczne znaczenie po upadku komunizmu w krajach byłego bloku socjalistycznego w Europie Środkowo-Wschodniej. Mimo że lustracja jest mechanizmem uregulowanym prawnie, brakuje przede wszystkim jej definicji ustawowej. Odpowiednio ogólną definicję lustracji podał Stanley Cohen, nazywając ją masowym oczyszczeniem, polegającym w szczególności na usunięciu lub dyskwalifikacji ze stanowisk rządowych²³². Bardziej precyzyjnie lustrację określiła Maria Łoś, konstatując, iż jest to sprawdzenie (*screening*) lub prześwietlenie (*vetting*) pretendentów na istotne stanowiska publiczne bądź osób zajmujących takie stanowiska, mające na celu identyfikację byłych współpracowników tajnych służb. Jednocześnie zakłada, że lustracją jest „ustalenie, czy osoba piastująca dane stanowisko, czy ubiegająca się o nie, pracowała lub współpracowała z komunistycznymi służbami specjalnymi”²³³.

Prawo lustracyjne zawiera również mechanizmy dekomunizacyjne, co oznacza, że mimo identyfikowania i ewentualnego wykluczania z sektora publicznego byłych współpracowników tajnych służb bezpieczeństwa swoim zasięgiem obejmowało również byłych funkcjonariuszy tych służb, członków milicji, a także osoby zajmujące wysokie stanowiska państwowe lub partyjne.

Podsumowując powyższe uwagi, można przyjąć, iż lustracja jest mechanizmem wypracowanym w ramach tzw. *transitional justice*, który ma za zadanie sprawdzić, czy osoba pretendująca do stanowisk publicznych lub zajmująca takie stanowisko współpracowała z komunistycznymi służbami specjalnymi. Celem lustracji jest zidentyfikowanie byłego współpracownika komunistycznych służb specjalnych oraz wyeliminowanie go z życia

²³² S. Cohen, *State Crimes of Previous Regimes: Knowledge, Accountability, and the Policing of the Past*, „Law & Social Inquiry” 1995, Vol. 20, No. 1, s. 12.

²³³ M. Łoś, A. Zybortowicz, *Privatizing the Police-State. The Case of Poland*, New York–London 2000, s. 145.

publicznego. Jednakże nie jest to warunek *sine qua non*. Podstawą prawną lustracji są ustawy, lecz można dostrzec pewne odstępstwa od tej zasady, np. zasadniczy trzon unormowań lustracyjnych w RFN znalazł się w umowie międzynarodowej, tj. w traktacie zjednoczeniowym z dnia 31 sierpnia 1990 r.²³⁴, z kolei na Litwie pozbawienie byłych współpracowników stanowisk w administracji publicznej wprowadzono dekretem rządu z dnia 12 października 1991 r.²³⁵ Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) również potwierdza odrębność lustracji i dekomunizacji – pojęcie lustracji pojawia się w stosunku do byłych współpracowników tajnych służb komunistycznych, a pomijane jest w sprawach, w których w grę wchodziły prawa byłych pracowników służb specjalnych lub partyjnych dygnitarzy²³⁶.

We wszystkich krajach Europy Środkowej i Wschodniej proces rozliczania przeszłości budził kontrowersje w kwestii badania działalności i rozliczenia organów bezpieczeństwa państwa komunistycznego. Porównywalnie z innymi byłymi krajami komunistycznymi powodowało to szereg problemów na różnych poziomach, m.in. formalnym, społecznym czy nawet etycznym. W Czechosłowacji sprawa lustracji stała się jednym z punktów zapalnych w dyskursie o rozliczeniach przeszłości i przyszłości federalnego państwa. Dodatkowe trudności wynikające ze złożonych stosunków między Czechami a Słowacją doprowadziły do tego, że 1 stycznia 1993 r. dokonano podziału państwa na dwie autonomiczne republiki. Jak zauważa Andrzej Paczkowski: „lustracja była jednym z przedmiotów konfliktu między politykami słowackimi, w większości nieprzychylnymi lustracji, a czeskimi, wśród których przeważali jej zwolennicy. Kontrowersja ta w pewnym stopniu przyczyniła się do »aksamitnego rozwoju«”²³⁷.

Terminu „lustracja” po raz pierwszy użył czeski minister spraw wewnętrznych Richard Sacher w marcu 1990 r. W pierwszych latach po upadku systemu przyjęto wiele rozwiązań prawnych, które miały na celu wyrównanie rachunków z przeszłością. Mało jednak było wyroków skazujących komunistycznych funkcjonariuszy odpowiedzialnych za zbrodnie, chociaż przeprowadzono szereg zmian symbolicznych. Niewiele więcej czasu poświęcono na

²³⁴ Traktat z dnia 31 sierpnia 1990 r. między Republiką Federalną Niemiec a Niemiecką Republiką Demokratyczną o ustanowieniu jedności Niemiec.

²³⁵ Dekret nr 418 z dnia 12 października 1991 r. o wykluczeniu funkcjonariuszy i informatorów KGB ze stanowisk rządowych (tekst opublikowany w języku angielskim), [w:] N.J. Kritz, *Lithuania: Decree Banning KGB Employees and Informers from Government Positions*, [w:] idem (Ed.), *Transitional Justice. How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes*, Vol. III: *Laws, Rulings, and Reports*, Washington 1995, s. 427.

²³⁶ *Volkmer przeciwko Niemcom*, decyzja w kwestii dopuszczalności z dnia 22 listopada 2001 r., skarga nr 39799/98.

²³⁷ A. Paczkowski, *Fenomen lustracji*, [w:] idem et al. (red.), *Rozliczanie totalitarnej przeszłości: karanie i upamiętnianie zbrodni*, Warszawa 2018, s. 196.

stworzenie ram instytucjonalnych. Wprowadzone w 1991 i 1992 r. tzw. duże prawo lustracyjne – Zákon č. 451/1991 Sb. i tzw. małe prawo lustracyjne – Zákon č. 279/1992 Sb. relegowały pewne kategorie osób z pełnienia określonych urzędów w sferze publicznej, wyłonionych w drodze mianowania, powołania lub wyboru. Wprowadzone przepisy obejmowały stanowiska w najwyższych urzędach państwowych, m.in. w administracji państwowej, samorządzie terytorialnym, wojsku (od stopnia pułkownika wzwyż), służbach specjalnych oraz ważniejsze stanowiska w policji i służbie więziennej. Dodatkowo przepisami objęto stanowiska zajmujące się zarządzaniem w bankach i państwowych przedsiębiorstwach oraz zawody sędziego, notariusza, prokuratora, jak również osoby zatrudnione w publicznych mediach, na wyższych stanowiskach administracyjnych na uniwersytetach i w Akademii Nauk. Wprowadzono także dyskwalifikację osób, które pełniły funkcję rezydentów, agentów, ideowych współpracowników lub informatorów służb specjalnych, czy też osób używających mieszkań operacyjnych²³⁸.

Formalnoprawne przemiany ustroju w Czechosłowacji od samego początku obejmowały prawne rozliczenia z przeszłością. Jak twierdzi Françoise Mayer: „Czesi, obok Niemców, w Europie Środkowej zaszli najdalej w procesie legislacyjnego rozliczania się z przeszłością”²³⁹. Dalej konstatuje, iż czeskie prawodawstwo obejmuje wiele regulacji mających na celu rehabilitację ofiar, zadośćuczynienie za krzywdy moralne i materialne, oczyszczenie administracji państwowej, ściganie, badanie i osądzenie zbrodni komunizmu oraz otwarcie archiwów tajnej policji politycznej StB.

9 maja 1990 r. czechosłowackie Zgromadzenie Federalne uchwaliło ustawę o komisjach obywatelskich, na podstawie której wszyscy funkcjonariusze służący w przeszłości w Korpusie Bezpieczeństwa Narodowego utracili dodatek za służbę, jeżeli na wniosek zainteresowanych osób komisje nie zdecydowały inaczej. Dodatkowo na podstawie tej regulacji do dodatku za wysługę dla funkcjonariuszy Federalnej Informacyjnej Służby Bezpieczeństwa nie wliczano okresów służby jako członek Korpusu Bezpieczeństwa Narodowego, jeżeli osoba pełniła służbę w charakterze śledczego w komórkach wywiadu lub kontrwywiadu albo jeśli pełniła funkcję naczelnika wydziału bądź wyższą²⁴⁰.

Szczególny rozgłos zyskał proces funkcjonariuszy StB, którzy byli odpowiedzialni za pobicie członków pokojowej demonstracji 17 listopada 1989 r. w Pradze. Proces toczył się

²³⁸ M. Krotoszyński, *Modele...*, *op. cit.*, s. 110.

²³⁹ F. Mayer, *Češi a jejich komunismus. Pamět a politická identita*, Praha 2009, s. 53, cyt. za: P. Ukielski, *Czeskie rozliczenia z komunizmem po 1989 roku. Rozwiązania prawne i instytucjonalne*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2020, t. 18, z. 2, s. 145–146.

²⁴⁰ W. Graca, H. Spustek, *op. cit.*, s. 99.

przez dziewięć lat, a jego rezultatem było skazanie dowódcy jednostki prowadzącej działania, jego zastępcy oraz kilku funkcjonariuszy. Jak już wcześniej wspomniano, pomimo licznych regulacji, które miały na celu potępienie komunizmu i jego zbrodni, tylko nieliczni funkcjonariusze systemu stanęli przed sądem. Najwyżej postawioną osobą, która została skazana na cztery lata pozbawienia wolności za nadużycie władzy, był Miroslav Štěpán, członek KC KPCz i sekretarz Komitetu Miejskiego w Pradze podczas aksamitnej rewolucji. Następnie wyrok obniżono do dwóch i pół roku, ostatecznie M. Štěpán opuścił więzienie za dobre sprawowanie w 1991 r.

W styczniu 1990 r. minister spraw wewnętrznych Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej (CSRS) wydał rozkaz dotyczący powołania Urzędu Federalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych do spraw Ochrony Konstytucji i Demokracji (UOUD), który następnie został przekształcony w cywilny wywiad. Na czele nowo powstałej służby stanął Zdeněk Formánek, były funkcjonariusz Korpusu Bezpieczeństwa Narodowego, usunięty z jego szeregów po 1968 r. Do służby przywrócono wielu byłych funkcjonariuszy StB, którzy pozytywnie przeszli proces weryfikacyjny. Do procesów opiniowania przystąpiło 7694 funkcjonariuszy, liczba nowo przyjętych do służby wyniosła 2308 osób. Funkcje kierownicze w centrali i w delegaturach wojewódzkich pełnili nowi funkcjonariusze, niezwiązani w przeszłości z StB²⁴¹.

W procesie sądenia kierownictwa federalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych doprowadzono do skazania ministra spraw wewnętrznych Františka Kincla – na cztery lata więzienia federalnego oraz naczelnika II Zarządu StB Karela Vykypěla – na trzy lata pozbawienia wolności²⁴². W obu przypadkach wyroki wykonano. W 2003 r. na sześć lat pozbawienia wolności skazano Karela Hoffmanna, pełniącego funkcję szefa Centralnego Zarządu Łączności. Spędził on w więzieniu niecały miesiąc – i ze względu na zły stan zdrowia odzyskał wolność. Następnie złożył skargę do Strasburga, która została odrzucona przez ETPC. Należy podkreślić, że K. Hoffmann jest jedynym czeskim funkcjonariuszem komunistycznym prawomocnie skazanym za rolę, jaką odgrywał podczas tłumienia Praskiej Wiosny²⁴³.

W 2015 r. w Policji Republiki Czeskiej w służbach specjalnych pracowało ponad tysiąc byłych funkcjonariuszy komunistycznej StB. Projekt przepisów lustracyjnych początkowo obejmował tylko osoby, które podczas rządów komunistycznych uczestniczyły w naruszaniu praw człowieka. Zatem przepisy miały działać w ten sposób, że byłyby oparte na winie

²⁴¹ *Ibidem*, s. 97.

²⁴² A. Grajewski, *Balast...*, *op. cit.*, s. 165.

²⁴³ P. Ukielski, *op. cit.*, s. 154.

indywidualnej, jednakże pod wpływem protestów środowisk prawicowych wskazany zapis usunięto, a zastosowano kryterium odpowiedzialności zbiorowej. Stąd właśnie postulat, który wysuwał V. Havel, twierdząc, że „nasze społeczeństwo czuje wielką potrzebę rozliczenia przeszłości, pozbycia się ludzi, którzy je terroryzowali i w sposób niejawny łamali prawa człowieka, aby usunąć ich ze stanowisk, które ciągle pełnią”²⁴⁴.

Koncepcje zmierzające do uszczuplenia lub odebrania przywilejów emerytalnych byłym funkcjonariuszom komunistycznego aparatu represji realizowano również w innych krajach byłego bloku wschodniego, w tym m.in. w Niemczech. Niespodziewane tempo upadku systemu komunistycznego w NRD spowodowało, że zagadnienie zmierzenia się z komunistyczną przeszłością stało się częścią rzeczywistości zjednoczonych Niemiec. W momencie przystąpienia nowych landów, czyli obszaru byłej NRD, do Republiki Federalnej Niemiec 3 października 1990 r. państwo NRD-owskie uległo samolikwidacji. Ochronę porządku konstytucyjnego w byłej NRD przejęły urzędy z Zachodu. Działania związane z wymianą części nomenklatury nie byłyby możliwe, gdyby nie istniała alternatywa, czyli możliwość zastąpienia osób uwikłanych we współpracę z tajną policją ludźmi z Niemiec Zachodnich, chcących pracować w byłej NRD. Urząd J. Gaucka zajmujący się sprawdzaniem przeszłości pracowników instytucji publicznych, m.in. policjantów, nauczycieli, urzędników oraz parlamentarzystów, na wniosek ich pracodawców lub właściwych kręgów parlamentarnych przyjął zasadę, że praca etatowa lub współpraca danej osoby ze Stasi może stanowić podstawę do zwolnienia z pracy (zasada ta nie dotyczyła parlamentarzystów, ponieważ pochodzą z wyborów). Jednoizbowy parlament NRD zgodnie przyjął, że etatowi pracownicy oraz współpracownicy Stasi nie mogą piastować żadnych funkcji publicznych oraz że wszystkie fakty z przeszłości NRD należy ujawnić.

Procedura lustracyjna swoim zasięgiem objęła wszystkich, którzy chcieli pracować w służbie publicznej po 1990 r. W teorii procedury lustracyjne mogły obejmować także „stare” landy, jednakże w praktyce stosowano je niemal wyłącznie w byłej NRD. Należy wspomnieć, iż od 1999 r. wszczęto 62 tysiące postępowań karnych obejmujących 100 tysięcy osób, z czego 300 osób zostało prawomocnie skazanych. Natomiast w procesach Mauerschützen oskarżono 242 osoby – w stosunku do 106 z nich zastosowano wyroki skazujące, a 52 osoby uniewinniono. Spośród siedmiu osób, które były członkami kierownictwa politycznego, sześć skazano na bezwzględną karę pozbawienia wolności, a jedną – na karę w zawieszeniu. Wśród 25 członków dowództwa wojskowego na karę bezwzględnego pozbawienia wolności skazano

²⁴⁴ A. Michnik, V. Havel, *Confronting the past. Justice or revenge?*, „Journal of Democracy” 1993, Vol. 4, s. 24, cyt. za: B. Zygmunt, *op. cit.*, s. 12.

10 osób, a 15 – na karę w zawieszeniu. W sprawach przestępstw naciągania prawa popełnianych przez sędziów i prokuratorów w stan oskarżenia postawiono 233 osoby, w tym 27 osób skazano. W sprawach odnoszących się do Stasi oskarżono 99 osób, z czego 25 skazano, a 21 uniewinniono²⁴⁵.

Po zjednoczeniu Niemiec po 1990 r. dla obywateli NRD wprowadzono 15-procentową waloryzację świadczeń emerytalnych. Jednak w 1991 r. podjęto decyzję, że dla byłych pracowników Ministerstwa Bezpieczeństwa Państwa NRD podstawa wyliczenia świadczenia nie może przekroczyć 70% przeciętnego wynagrodzenia. W związku z tym osoby te otrzymały świadczenia na bardzo niskim poziomie i w rezultacie były zmuszone korzystać z pomocy społecznej. Funkcjonariusze byłych służb walczyli o emerytury indywidualnie lub grupowo m.in. w ramach stowarzyszeń, np. Stowarzyszenia Praw Obywatelskich i Godności Człowieka czy Stowarzyszenia Pomocy Prawnej i Humanitarnej. O ile Trybunał Konstytucyjny postanowił uznać przepisy z 1991 r. za częściowo niekonstytucyjne, o tyle w wyrokach z 1999 i 2004 r. przyjął samą zasadność obniżania świadczeń byłych funkcjonariuszy niemieckich służb. W konsekwencji doprowadziło to zarówno do eliminacji z życia publicznego funkcjonariuszy Stasi oraz ich współpracowników, jak i do odrzucenia części nomenklatury komunistycznego państwa²⁴⁶. Wraz z upływem czasu podejście do eliminacji z życia zawodowego osób, które przyznały się do współpracy z tajną policją (oraz tych, które zataiły ten fakt), uległo zmianie. W praktyce to pracodawca (na podstawie materiałów z urzędu J. Gaucka) ostatecznie podejmował decyzję o dalszym losie pracownika. Coraz częściej analizowano każdy poszczególny przypadek, a przyznanie się do współpracy nie musiało automatycznie oznaczać zwolnienia. Jeżeli już nastąpiło zwolnienie pracownika, to miał on wszelkie możliwości zatrudnienia, jakie stwarzały wolny rynek i demokratyczne społeczeństwo.

Na uwagę zasługuje fakt, iż od 1989 r. instytucje państwowe RFN nie wykluczały korzystania z wiedzy i doświadczenia osób pracujących w instytucjach NRD. Przykładem może być opisany powyżej urząd J. Gaucka, który zatrudniał na etatach ochroniarzy lub pracowników archiwum byłych oficerów Stasi, ponieważ dysponowali oni wiedzą na temat funkcjonowania tajnej policji. Fakt zatrudniania byłych oficerów – po ujawnieniu przez dziennikarzy „Die Welt” liczby zatrudnionych osób – stał się przedmiotem publicznej debaty w kraju²⁴⁷.

²⁴⁵ Ch. Schaeffgen, *Zehn Jahre Aufarbeitung des Staatsunrechts in der DDR*, „Neue Justiz” 2000, Nr. 1, s. 1–4.

²⁴⁶ Zob. W. Pięciak, *Jak skutecznie odebrać przywileje byłym esbekom*, „Rzeczpospolita”, 2.04.2007; P. Jendroszczyk, *Emeryci Stasi walczą o honor*, „Rzeczpospolita”, 8.01.2008, <https://www.rp.pl/swiat/art8381311-emeryci-stasi-walczą-o-honor> (stan na: 24.03.2021).

²⁴⁷ W. Pięciak, *„Dezubekizacja” jak robili to Niemcy*, raport Ośrodka Studiów Wschodnich, Warszawa 2007, s. 10.

W świetle powyższego można stwierdzić, że rozliczenie we wschodnich landach Niemiec przybrało charakter zorganizowany, a tym samym przyczyniło się do wykluczenia z różnego rodzaju instytucji publicznych osób ponoszących odpowiedzialność za represje czy współpracę z aparatem bezpieczeństwa. Procedury lustracyjne obejmowały również pracowników szkolnictwa i mediów²⁴⁸. Przede wszystkim po 1990 r. zrodziło się pytanie, na podstawie jakiej miary rozliczać NRD. W rezultacie uznano, iż penalizacja powinna odpowiadać prawodawstwu obowiązującemu w okresie popełniania czynów. Zatem przyjęto zasadę, że obowiązujące pozostaje prawo NRD. Należy podkreślić, iż normy te obowiązywały tylko przez kilka lat – następnie 12 listopada 1996 r. zostały zweryfikowane przez Trybunał Konstytucyjny RFN. W orzeczeniu opublikowanym 22 kwietnia 1998 r. Trybunał uznał, iż ściganie oraz karanie funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości, którzy skazywali swoich współobywateli, łamiąc przy tym prawa człowieka, nie narusza zasady *lex retro non agit*.

Należy zwrócić uwagę na to, kogo pociągano do odpowiedzialności po 1990 r. Wymienić można kilka grup podlegających ściganiu, a mianowicie: prominentów z najwyższego szczebla kierownictwa partii i państwa, członków Narodowej Rady Obrony Biura Politycznego SED oraz generałów Narodowej Armii Ludowej. Dodać można, że niektórzy z prominentów uniknęli kary ze względu na zły stan zdrowia, np. Erich Honecker. Kolejną grupą byli żołnierze wojsk ochrony pogranicza NRD (większość z nich skazano na kary w zawieszeniu, wyjątkiem byli ci, którym udowodniono zabójstwo). Następną grupę tworzyli funkcjonariusze wymiaru sprawiedliwości (także w tych przypadkach kary zawieszano). Jednak trzeba podkreślić, że w latach 1990–1997 łącznie wszczęto 13 tysięcy postępowań, z czego do sądu skierowano 50 aktów oskarżenia. Do przestępstw podlegających ściganiu zalicza się również szpiegostwo na rzecz NRD oraz te o mniejszym ciężarze gatunkowym, jak fałszowanie wyborów²⁴⁹. Reasumując powyższe, można stwierdzić, iż Niemcy w rozliczaniu komunistycznej przeszłości okazały się najbardziej konsekwentne. Proces rozliczania obejmował wymiar sprawiedliwości, ujawnienie agentury Stasi oraz ustanowienie parlamentarnej komisji do analizy instytucji i polityki reżimu komunistycznego.

Regulacje prawne dotyczące procesów lustracyjnych wobec funkcjonariuszy komunistycznych organów bezpieczeństwa państwa obowiązują również w innych krajach europejskich, m.in. w republikach nadbałtyckich. Po przeprowadzeniu procesu transformacji systemowej i proklamowaniu niepodległości na początku lat 90. XX wieku Litwa, Łotwa i Estonia zdecydowały o otwarciu archiwów bezpieki oraz zbadaniu komunistycznej

²⁴⁸ M. Szukała, *op. cit.*

²⁴⁹ W Pięciak, *op. cit.*, s. 12.

przeszłości. Działania te zlecono poszczególnym instytucjom powołanym w tym celu. Na Litwie jest to Centrum Badania Ludobójstwa i Ruchu Oporu Mieszkańców Litwy, na Łotwie – Centrum Dokumentacji Dziedzictwa Totalitaryzmu, a w Estonii dokumenty udostępniane są w archiwum państwowym. Stanowiło to część ewolucji politycznej dążącej do definitywnego opuszczenia przestrzeni postsowieckiej, a w konsekwencji – integracji ze strukturami zachodnimi, takimi jak NATO i Unia Europejska²⁵⁰.

Parlament litewski 30 czerwca 1998 r. w dwóch odrębnych regulacjach przyjął przepisy dotyczące kwestii udziału w życiu publicznym zarówno byłych funkcjonariuszy Ludowego Komisariatu Spraw Wewnętrznych ZSRR (NKWD), KGB, Narodowego Komitetu Bezpieczeństwa Państwowego (NKGB) oraz Ministerstwa Bezpieczeństwa Państwowego (MGB), jak i byłych współpracowników aparatu bezpieczeństwa²⁵¹. Regulacje te ustanowiły odsunięcie tych osób przez 10 lat od stanowisk urzędniczych w instytucjach państwowych i samorządowych, resorcie ochrony kraju, policji, prokuraturze, sądownictwie, służbach dyplomatycznych i celnych, Urzędzie Kontroli Państwa i Departamencie Bezpieczeństwa Państwa. Pozbawienie byłych współpracowników stanowisk w administracji rządowej wprowadzono dekretem rządu z dnia 12 października 1991 r. Jednak przepisy dotyczyły wyłącznie byłych funkcjonariuszy etatowych NKWD, NKGB, MGB i KGB. Pominęto natomiast tajnych współpracowników oraz byłych pracowników struktur partii komunistycznej zajmujących wysokie stanowiska w instytucjach państwowych i w dochodowych przedsiębiorstwach prywatnych. Aktywiści litewskiego ruchu na rzecz niepodległości Litwy orędownali za wpisaniem do ordynacji wyborczej zobowiązania kandydatów startujących w wyborach prezydenckich, parlamentarnych bądź samorządowych do informowania wyborców o współpracy ze służbami specjalnymi oraz do umieszczania tych informacji na plakatach i ulotkach wyborczych. Funkcjonariusze współpracujący w przeszłości z radzieckim aparatem bezpieczeństwa państwa mieli również zakaz prowadzenia prywatnych kancelarii adwokackich i notarialnych. Nie mogli też zatrudniać się w prywatnych bankach, firmach ochroniarskich i systemie łączności oraz w instytucjach prowadzących działalność strategiczną na rzecz państwa.

Po wprowadzeniu w życie przepisów lustracyjnych odnotowano około stu przypadków zwolnień z pracy, z czego kilku pracowników złożyło odwołania do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka²⁵². Jako przykład można podać Juozasa Sidabrasa – instruktora sportowego,

²⁵⁰ A. Grajewski, *Balast...*, *op. cit.*, s. 168.

²⁵¹ J. Hyndle, M. Kutysz, *op. cit.*, s. 29.

²⁵² *Ibidem*, s. 29.

który w latach 1975–1986 był oficjalnym pracownikiem litewskiej placówki KGB. W 1990 r. J. Sidabras znalazł pracę w charakterze inspektora podatkowego. 31 maja 1999 r. Departament Bezpieczeństwa Państwa oraz Centrum Badania Ludobójstwa i Oporu Narodu Litewskiego wspólnie ustaliły, że J. Sidabras podlega działaniu przepisów z 1998 r. o ocenie służb specjalnych ZSRR oraz aktualnej działalności dawnych stałych pracowników tej organizacji. W efekcie uznano, iż w rozumieniu przepisów ustawy ma on status byłego oficera KGB, po czym zwolniono go z posady inspektora podatkowego. Do momentu rozpatrzenia sprawy przez ETPC pozostawał bez pracy.

Kolejnym przykładem jest Kestutis Dziautas, zatrudniony jako prokurator w Biurze Prokuratora Generalnego Litwy, zajmujący się głównie przypadkami przestępczości zorganizowanej oraz korupcją. W toku postępowania prowadzonego przez wyżej wymienione instytucje zajmujące się działalnością KGB ustalono, iż w latach 1985–1991 K. Dziautas był pracownikiem litewskiej gałęzi KGB, czyli posiadał status byłego oficera KGB. Również został on zwolniony ze stanowiska prokuratora i – podobnie jak J. Sidabras – nie zdołał skutecznie zakwestionować zasadności decyzji podjętych w jego sprawie. Zatem obaj skierowali skargi do Trybunału w Strasburgu, podnosząc zarzut dyskryminacji byłych oficerów KGB w zwykłych warunkach zatrudnienia, co naruszało fundamentalne prawo do poszanowania ich życia prywatnego (art. 14 w zw. z art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności)²⁵³. Rozważając sprawy J. Sidabrasa i K. Dziautasa, ETPC zwrócił uwagę, że skargi powodów dotyczą nie tyle faktu zwolnienia ich z dotychczas zajmowanych stanowisk, ile zastosowania wobec nich długoterminowego zakazu ubiegania się o pracę w różnych sferach sektora prywatnego. Zakaz ten, działający w okresie 1999–2009, dotyczył takich zawodów, jak prawnicy, notariusze, pracownicy banków i instytucji kredytowych, a także realizowania projektów o strategicznym gospodarczo znaczeniu, obejmowania stanowisk w spółkach bezpieczeństwa, w usługach detektywistycznych, w systemie łączności i edukacji oraz wykonywania wszystkich profesji wiążących się z posiadaniem broni²⁵⁴.

Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł, że litewska ustawa jest niezgodna z Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz częściowo z ustawodawstwem litewskim. Duże znaczenie dla ETPC miał fakt, iż ustawa z 1998 r. weszła

²⁵³ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. poz. 284, z późn. zm.).

²⁵⁴ M.A. Nowicki, *Sidabras i Dziautas przeciwko Litwie – wyrok ETPC z dnia 27 lipca 2004 r., skarga nr 55480/00 i 59330/00*, [w:] *idem* (oprac.), *Nowy Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 1999–2004*, Zakamycze 2005, s. 1326.

w życie prawie 10 lat po uzyskaniu niepodległości przez Litwę, a zatem restrykcje ustawowe dotknęły poszczególne osoby po 13 latach od momentu opuszczenia KGB. Fakt tak opóźnionego działania ustawy można uznać za niebagatelny dla ogólnej oceny proporcjonalności zastosowanych ograniczeń. Wszystko to doprowadziło ETPC do konkluzji, iż w rozpoznawanych sprawach naruszono art. 14 w zw. z art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Regulacje lustracyjne na Litwie przyniosły niewielkie efekty, a działania ustawy oceniono bardzo krytycznie, ponieważ spośród szacowanej liczby co najmniej 30 tysięcy współpracowników fakt współpracy z byłymi strukturami służb specjalnych ZSRR zgłosiło jedynie 1500 osób. Podobnie jak w orzeczeniu ETPC przeważały opinie, że ustawa jest spóźniona, znaczna część archiwów została wywieziona do Rosji, a litewski Departament Bezpieczeństwa Państwa nie włada pełnymi materiałami dokumentującymi przypadki współpracy Litwinów z radzieckimi służbami specjalnymi. Wiele osób nie zgłosiło faktu współpracy, doskonale wiedząc, że ich teczek na Litwie już nie ma.

Chociaż proces lustracji na Łotwie został zainicjowany odpowiednio wcześniej, to jest on mniej zaawansowany niż na Litwie. W myśl ustawy o obywatelstwie przyjętej 22 lipca 1994 r. pracownicy, tajni współpracownicy i informatorzy KGB oraz osoby związane z aparatem bezpieczeństwa innych państw nie mają prawa ubiegać się o obywatelstwo łotewskie w trybie naturalizacji. Z zachowanych materiałów zawartych w archiwach wynika, iż na Łotwie działało około 25 tysięcy tajnych współpracowników KGB oraz 60 tysięcy informatorów. Dostęp do akt podlega wielu ograniczeniom wynikającym z ustawy o tajemnicy państwowej oraz ustawy o ochronie danych osobowych. Co prawda obywatele Łotwy mogą zwracać się o dostęp do archiwów dotyczących ich samych oraz najbliższych zmarłych krewnych, lecz nie mogą upubliczniać treści tych dokumentów²⁵⁵.

Łotewski Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 30 sierpnia 2000 r. orzekł, iż obie ustawy dekomunizacyjne – pozbawiające biernego prawa wyborczego w wyborach parlamentarnych oraz w wyborach lokalnych osoby, które po dniu 13 stycznia 1991 r. aktywnie uczestniczyły w działalności Komunistycznej Partii Łotwy i innych wskazanych w przepisach organizacjach sprzeciwiających się niepodległości kraju – są zgodne z konstytucją. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż zastosowane środki, takie jak ograniczenia w biernym prawie wyborczym, są proporcjonalne do ich celów. Po pierwsze służą ochronie demokratycznego systemu państwa oraz przestrzeganiu uniwersalnie akceptowanych norm etycznych. Po wtóre

²⁵⁵ J. Hyndle, M. Kutysz, *op. cit.*, s. 27.

są niezbędne dla bezpieczeństwa i nienaruszalności terytorialnej Łotwy. W dalszej części orzeczenia łotewski organ konstytucyjny wywodzi, iż „Trybunał nie uważa, by istniała obecnie konieczność wątplenia w proporcjonalność zastosowanego środka w stosunku do jego celu. Tym niemniej prawodawca, oceniając okresowo sytuację polityczną w kraju oraz konieczność i zasadność ograniczeń, winien przewidzieć w kwestionowanych normach czas trwania ograniczeń, albowiem takie restrykcje biernego prawa wyborczego trwać mogą tylko przez określony czas”²⁵⁶.

Podobnie jak na Litwie obywatele Łotwy również skierowali swoje kroki do Strasburga, wnosząc skargi do ETPC. Jednym ze skarżących był Jānis Ādamsons, funkcjonariusz służby granicznej ZSRR, którego jednostka podlegała KGB. W 1992 r. J. Ādamsons opuścił rosyjską formację ochrony pogranicza, powrócił na Łotwę, gdzie został mianowany zastępcą dowódcy marynarki wojennej, a następnie dowódcą łotewskiej gwardii ochrony pogranicza. W końcu skarżący zrezygnował z funkcji wojskowej na rzecz kariery politycznej. Z początku pełnił funkcję ministra spraw wewnętrznych, a w 1995 r. wybrano go do parlamentu. Parlamentarna komórka zajmująca się dokumentacją uznała, iż J. Ādamsons współpracował z KGB. Sąd lustracyjny orzekł, że służył on jako funkcjonariusz w służbie granicznej KGB, a nie jako funkcjonariusz KGB. Na podstawie tego orzeczenia parlament łotewski stwierdził wygaśnięcie mandatu J. Ādamsonsa.

Zdaniem parlamentarzystów podstawą wygaśnięcia mandatu była ordynacja wyborcza, pozbawiająca biernego prawa wyborczego obywateli będących funkcjonariuszami w organach bezpieczeństwa publicznego. Komisja parlamentu łotewskiego zajęła odmienne stanowisko i wskazała, że sąd lustracyjny bardzo wyraźnie odróżnił „funkcjonariusza KGB” od „funkcjonariusza w służbie ochrony pogranicza KGB”. Zdaniem komisji parlamentarnej tylko ta pierwsza grupa osób podlegała pozbawieniu biernego prawa wyborczego. J. Ādamsons, kierując skargę do ETPC, podniósł, iż naruszono art. 3 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, zakładający, że: „Wysokie Układające się Strony zobowiązują się organizować w rozsądnych odstępach czasu wolne wybory, oparte na tajnym głosowaniu, w warunkach zapewniających swobodę wyrażania opinii ludności w wyborze ciała ustawodawczego”²⁵⁷. Rozpoznając skargę J. Ādamsonsa, ETPC uznał, że procedura lustracyjna

²⁵⁶ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego Republiki Łotewskiej z dnia 30 sierpnia 2000 r., 2000-03-01, <https://www.satv.tiesa.gov.lv/en/cases/?case-filter-years=%5B2000%5D&case-filter-status=&case-filter-types=&case-filter-result=&searchtext> (stan na: 11.03.2022), cyt. za: M. Krotoszyński, *Ustawodawstwo...*, *op. cit.*, s. 97.

²⁵⁷ M.A. Nowicki, *Adamsons przeciwko Łotwie – orzeczenie z 24 czerwca 2008 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 3669/03*, [w:] *idem* (oprac.), *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 2008*, Warszawa 2009, s. 269.

musi spełniać określone warunki, takie jak: zgodność z prawem krajowym, *ratio legis* unormowania krajowego oraz zasadę proporcjonalności.

Europejski Trybunał Praw Człowieka przyjął, iż to łotewskie władze krajowe, ustawodawcze i sądownicze co do zasady są kompetentne do oceny, czy zastosowane regulacje uznać za niezbędne dla ochrony systemu demokratycznego. Jednak ostrzegął, iż łotewska władza ustawodawcza jest zobligowana do monitorowania wprowadzanych regulacji, ponieważ – mimo że Łotwa cieszy się większą stabilnością – brak derogacji tych przepisów w odpowiednim terminie może spowodować odmienne wyroki w przyszłości. Zatem regulacje lustracyjne co do zasady są tymczasowe, a wymóg ich stosowania wraz z upływem czasu słabnie i niewykluczone jest, iż sędziowie ETPC dojdą do przekonania, że upadek systemu komunistycznego był tak dawno, że regulacje lustracyjne stają się niepotrzebne²⁵⁸.

W Republice Estońskiej ustawa lustracyjna objęła wszystkie osoby współpracujące ze służbami specjalnymi obcych państw. Głównym celem tych regulacji było ujawnienie byłych pracowników i tajnych współpracowników KGB, który zakończył swoją działalność na obszarze Estonii w 1991 r. Pierwszym elementem lustracji było uchwalenie ustawy o obcokrajowcach. Celem wprowadzonych regulacji było uniemożliwienie ubiegania się o obywatelstwo estońskie. Przepisy obejmowały przede wszystkim osoby niebędące z pochodzenia Estończykami (należące do rosyjskojęzycznych mieszkańców), na stałe zamieszkujące kraj przed 1991 r. Osoby, które pracowały lub współpracowały z KGB, nie mają prawa przejść procedury naturalizacji. Odmawia się im nawet prawa do stałego pobytu na terenie państwa, który pozwala na uzyskanie statusu nieobywatela – posiadającego specjalny paszport oraz prawo głosowania w wyborach samorządowych²⁵⁹.

Ponadto przepisy lustracyjne pozwalały na ujawnienie charakteru swojego zatrudnienia estońskiemu Urzędowi Bezpieczeństwa Wewnętrznego do 1 kwietnia 1996 r. Z możliwości tej skorzystały 1153 osoby. W przypadku braku zgłoszenia Urząd był zobligowany do podania do publicznej wiadomości nazwisk osób, które zataiły swoją przynależność do służby lub współpracę ze służbami. Poszczególnych adresatów przepisów zawiadamiano o planowanej publikacji oraz umożliwiano zapoznanie się z materiałami dotyczącymi zainteresowanych. Na decyzję o publikacji przysługiwało odwołanie do Służby Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub do sądu w sprawie zawartości zgromadzonych materiałów. Pierwszą część materiałów

²⁵⁸ M. Lubiszewski, *Lustracja a prawa człowieka: W poszukiwaniu podstawowych standardów*, „Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego” 2010, t. 1, s. 97.

²⁵⁹ J. Hyndle, M. Kutysz, *op. cit.*, s. 22.

z nazwiskami opublikowano w estońskim dzienniku urzędowym 30 stycznia 1997 r. Do 2009 r. opublikowano listy zawierające nazwiska 647 osób, w tym 42 kierowców²⁶⁰.

Jedną z osób, której nazwisko podano do publicznej wiadomości, był obywatel Estonii Michaił Soro, pracujący w latach 1980–1991 w charakterze kierowcy w estońskiej placówce KGB. Został on poinformowany, że jego nazwisko jako osoby współpracującej z radziecką służbą bezpieczeństwa zostanie ujawnione w estońskim dzienniku urzędowym. M. Soro domagał się usunięcia z dokumentu sformułowania „państw, które okupowały Estonię”. Początkowo wniósł skargę do Komisji Konstytucyjnej parlamentu, jednakże odmówiła ona wniesienia stosownej skargi do Trybunału Konstytucyjnego. Zatem M. Soro złożył skargę do sądu administracyjnego, a następnie apelację do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Poszczególne instancje odmówiły przyjęcia skargi, w związku z tym skierował ją do ETPC, twierdząc, iż zostały naruszone jego dobra osobiste oraz prawo do ochrony życia prywatnego. Trybunał ten uwzględnił skargę i orzekł, że doszło do naruszenia prawa do ochrony życia prywatnego chronionego w art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz że publikacja historii zatrudnienia niekorzystnie wpłynęła na reputację skarżącego, przez co naruszyła jego dobra osobiste. Trybunał doszedł do wniosku, iż zachodzi zupełny brak indywidualizacji zaskarżonego środka, nie ma wystarczającego związku między realizowanymi celami a publikacją informacji o byłych współpracownikach, a także nie uwzględniono funkcji, jakie oni sprawowali. Ponadto wskazał na upływ czasu, zwracając uwagę, że od dnia uzyskania przez Estonię niepodległości do momentu publikacji informacji o skarżącym znacznie zmniejszył się stopień zagrożenia demokracji przez działanie byłych pracowników i współpracowników służb aparatu komunistycznego²⁶¹. W ocenie ETPC skutkiem obowiązywania omawianych regulacji w przypadku M. Sora jest naruszenie art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, czyli jego prawa do poszanowania życia prywatnego w kontekście zatrudnienia. Trybunał orzekł, iż należy wypłacić skarżącemu 6000 euro odszkodowania i 1444,74 euro kosztów sądowych²⁶².

Należy również zwrócić uwagę na fakt wypłaty emerytur byłym funkcjonariuszom KGB. Zdecydowano, że emerytury będą wypłacane przez rosyjskie Ministerstwo Obrony

²⁶⁰ A. Wójcik, *Glosa do wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Soro przeciwko Estonii z 3 września 2015 r. (skarga nr 22588/08)*, „Palestra” 2018, nr 5, <https://palestra.pl/pl/czasopismo/wydanie/5-2018/artukul/glosa-do-wyroku-europejskiego-trybunalu-praw-czlowieka-w-sprawie-soro-przeciwko-estonii-z-3-wrzesnia-2015-r.-skarga-nr-22588-08> (stan na: 9.04.2021).

²⁶¹ K. Warecka, *Strasburg: upublicznienie pracy w KGB naruszyło prawo do prywatności*, Prawo.pl, 8.09.2015, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/upublicznienie-pracy-w-kgb-naruszylo-prawo-do-prywatnosci,62364.html> (stan na: 12.04.2021).

²⁶² Zob. A. Wójcik, *op. cit.*

Federacji Rosyjskiej na mocy porozumienia z Rosją. Niemniej byłym funkcjonariuszom pozostawiono wyłączne prawo wyboru, tzn. mają możliwość dobrowolnego przejścia na estoński system powszechnego systemu emerytalnego i wybrać znacznie niższe emerytury estońskie. W praktyce jednak niewiele osób skorzystało z tej możliwości²⁶³.

W związku z regularną walką między zwolennikami a przeciwnikami lustracji coraz częściej zaciera się właściwy jej cel, a powinno nim być nade wszystko ujawnienie działalności oraz współpracy w aparacie bezpieczeństwa państwa lub wykluczenie takiej możliwości. Mając na celu transparentność życia publicznego, ujawnienie pracy, współpracy lub służby w organach bezpieczeństwa, pozwala uniknąć niebezpieczeństwa szantażu, który ze względu na nieujawnione fakty z przeszłości mógłby być zastosowany wobec niektórych osób. Upadek reżimu komunistycznego wymaga ustosunkowania się do przeszłości w wielu obszarach. Wiąże się to zwłaszcza z rozliczeniem komunizmu, ponieważ w pierwszych latach po upadku tego systemu przyjęto wiele rozwiązań prawnych, których celem było wyrównanie rachunków z przeszłością. Niewiele było wyroków skazujących komunistycznych funkcjonariuszy odpowiedzialnych za zbrodnie, natomiast przeprowadzono szereg zmian symbolicznych. Wspomniany powyżej upływ czasu również ma znaczny wpływ na bieżącą i aktualną ocenę procesu lustracji. Ocena postaw ludzi żyjących w tamtym systemie, którzy byli zmuszeni pracować, wychowywać dzieci, utrzymywać rodziny, jest niezwykle trudna. Niesprawiedliwością wobec nich byłoby nieuwzględnianie tego przy dokonywaniu oceny ich działalności. Jak stwierdziło Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, działania lustracyjne lub dekomunizacyjne, mające na celu odsunięcie od władzy osób, w stosunku do których nie można mieć pewności, iż będą wykonywać swoje funkcje zgodnie z zasadami demokratycznymi, pozostaną w zgodzie z wymaganiami państwa opartego na rządach prawa tylko wtedy, gdy będą skierowane przeciwko niebezpieczeństwom grożącym podstawowym prawom człowieka oraz procesowi demokratyzacji. Jednocześnie Zgromadzenie uznaje za niedopuszczalne polityczne lub socjalne nadużywanie procesu lustracji do celów zemsty. Celem lustracji nie może być karanie domniemych sprawców, lecz ochrona rodzącej się demokracji²⁶⁴.

²⁶³ R. Soszyńska, R. Leśkiewicz, *Odbieranie przywilejów funkcjonariuszom komunistycznej bezpieki w wolnej Polsce (aspekty historyczno-prawne)*, „Aparat Represji w Polsce Ludowej 1944–1989” 2011, nr 1 (8–9), s. 75.

²⁶⁴ Rezolucja nr 1096 Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z dnia 27 czerwca 1996 r. dotycząca środków demontażu dziedzictwa po byłych totalitarnych ustrojach komunistycznych oraz raport nr 7568 Komisji Zagadnień Prawnych i Praw Człowieka Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z dnia 3 czerwca 1996 r. w sprawie metod likwidacji spuścizny po byłych totalitarnych systemach komunistycznych.

Na zakończenie można zauważyć, że balans między demokratyzacją a reformami prowadzi do szybszych przemian w krajach przyjmujących model odpłaty polegający na procesach karnych oraz weryfikacji osób powiązanych z aparatem bezpieczeństwa państwa. Wprowadzając szybkie reformy, państwa wyłaniające się z reżimów komunistycznych udowodniły, że po 1989 r. potrafiły prowadzić politykę zorientowaną na przyszłość, czyli na demokratyzację i gospodarkę rynkową²⁶⁵. Zwolennicy procesów lustracyjnych systematycznie podnoszą żądanie lustracji i dekomunizacji, które przywrócą sprawiedliwość społeczną. Zgodnie z takim tokiem rozumowania sprawiedliwość społeczna nie zostanie przywrócona, dopóki nie ulegną zniszczeniu wszelkie pozostałości dawnego systemu wraz z jego beneficjentami: skorumpowaną nomenklaturą oraz elitami społecznymi wywodzącymi się z czasów komunizmu.

Niewątpliwie nie można bagatelizować realnych układów postkomunistycznych, które pozostają rzeczywistą słabością niektórych państw, jednocześnie przyczyniając się do aktywizacji ruchów społecznych. Mikołaj Rakusa-Suszczewski zwraca uwagę na „obsesyjnie demagogiczne umiejscawianie źródeł wszelkiego zła, winy i odpowiedzialności w innych, a także budowanie własnej pozycji społecznej i politycznej na oskarżeniach, supozycjach oraz domniemyanych związkach przeciwników politycznych z komunistyczną przeszłością”. Jak zauważa: „Przysłowiowych »komunistów i złodziei« przeciwstawia się pokrzywdzonej większości pracowitych i uczciwych obywateli. Ta szczególna logika uzależnienia od tragicznej przeszłości z dużym prawdopodobieństwem przemienia się w podszyty podejrzliwością i w efekcie głęboko ambiwalentny stosunek do władzy”²⁶⁶. Proces rozliczeń z komunistyczną przeszłością stał się dotkliwą koniecznością dla wszystkich krajów postkomunistycznych, jednakże nie można go uogólnić. Każde z państw miało odmienną skalę i rodzaj problemów – i każde z nich wybrało swoje rozwiązania. Zatem ogólna ocena lustracji w Europie Środkowo-Wschodniej jest niezwykle trudna. Ogólnie rozumiana lustracja zdecydowanie wykracza poza znaczenie prawne, oznacza bowiem również rodzaj społecznego oczyszczenia w procesie transformacji systemowej.

²⁶⁵ D. Petrescu, *op. cit.*, s. 30.

²⁶⁶ M. Rakusa-Suszczewski, *Populizm i radykalizm: niepokój społeczny we współczesnej Europie*, „Studia Europejskie” 2017, nr 1, s. 41.

Rozdział III

Geneza i działalność organów bezpieczeństwa państwa oraz proces dekomunizacji

1. Działalność Służby Bezpieczeństwa na rzecz reżimu komunistycznego oraz proces jej likwidacji

Geneza komunistycznego aparatu bezpieczeństwa państwa sięga 21 lipca 1944 r. Wtedy to w Moskwie powstał Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego (PKWN). 1 stycznia 1945 r. Józef Stalin przekształcił PKWN w Rząd Tymczasowy Rzeczypospolitej Polskiej. Dotychczasowych 13 resortów PKWN przemianowano na ministerstwa. Fundamentalny był Resort Bezpieczeństwa Publicznego, przekształcony w Ministerstwo Bezpieczeństwa Publicznego (MBP), czym jednocześnie rozszerzono jego kompetencje oraz zwiększono liczbę funkcjonariuszy. Oprócz aparatu bezpieczeństwa *sensu stricto* MBP podlegały też inne formacje i instytucje: Urząd Bezpieczeństwa Publicznego (UBP), Korpus Bezpieczeństwa Wewnętrznego (KBW), Milicja Obywatelska (MO), Wojska Ochrony Pogranicza (WOP), Straż Więzienna (SW) oraz Ochotnicza Rezerwa Milicji Obywatelskiej (ORMO). Kierownictwo powierzono Stanisławowi Radkiewiczowi²⁶⁷.

Ministerstwo Bezpieczeństwa Publicznego oraz Informacja Wojskowa były odpowiedzialne za krwawe rozprawianie się z przejawami oporu w latach stalinizmu, m.in. za masowe represje wśród żołnierzy Wojska Polskiego, Armii Krajowej oraz ludności cywilnej. W początkowej fazie tworzący się resort bezpieczeństwa był chroniony przez Wojska Wewnętrzne NKWD²⁶⁸, którymi dowodził gen. Iwan Sierow²⁶⁹. Jednocześnie werbowano członków do „polskiej bezpieki” – do MO i Wojsk Wewnętrznych młodzi ludzie trafiali z przymusowego poboru, a do aparatu bezpieczeństwa przyjmowano głównie ochotników z armii gen. Zygmunta Berlinga i z Armii Ludowej. Pomimo iż resort bezpieczeństwa formalnie

²⁶⁷ Stanisław Radkiewicz (1903–1987) – od 1925 r. członek KPP, od 1944 r. – PPR (w latach 1944–1948 członek KC, w latach 1945–1948 członek Biura Politycznego KC), następnie – PZPR; od 1946 r. generał brygady, od 1947 r. generał dywizjonu. W czasie II wojny światowej od 1944 r. sekretarz Centralnego Biura Komunistów Polskich w ZSRR, działacz Związku Patriotów Polskich. Od lipca do grudnia 1944 r. kierownik Resortu Bezpieczeństwa Publicznego PKWN, od stycznia 1945 r. do grudnia 1954 r. minister bezpieczeństwa publicznego.

²⁶⁸ B. Kopka, *System represji w Polsce 1944–1950*, dodatek historyczny IPN „Nasz Dziennik” 12/2008, nr 19, s. 2.

²⁶⁹ Iwan Sierow (1905–1990) – od 1954 do 1955 r. szef KGB, następnie od 1958 do 1963 r. szef Głównego Zarządu Wywiadowczego. Mianowany 6 marca 1945 r. doradcą NKWD przy MBP. Osobiście, jako generał Iwanow, 27 i 28 marca 1945 r. przeprowadził aresztowanie 16 przywódców Polski Podziemnej, postawionych następnie przed sądem w Moskwie. Kierował działaniami NKWD na ziemiach polskich i nadzorował masowe aresztowania byłych akowców. Przyczynił się do rozbicia struktur AK i Polskiego Państwa Podziemnego. Za porwanie polskich przywódców Józef Stalin odznaczył go tytułem Bohatera Związku Radzieckiego i awansował do stopnia generała pułkownika. Bolesław Bierut nadał mu w kwietniu 1946 r. Krzyż Orderu Virtuti Militari IV klasy. Order został mu odebrany w 1995 r. przez Prezydenta RP Lecha Wałęsę.

nie był częścią NKWD, to funkcjonariusze Urzędu Bezpieczeństwa (UB), a następnie – Służby Bezpieczeństwa (SB) zawsze stali na straży interesów komunistycznej partii. Uzależnienie oraz podległość polityczna PRL wobec ZSRR miały szczególne znaczenie w kierownictwie oraz strukturze organizacyjnej MBP, które od podstaw budowano na wzór i pod nadzorem Moskwy.

Kadrę aparatu bezpieczeństwa formowano z trzech źródeł: 1. z grup wywiadowczo-dywersyjnych szkolonych przez NKWD, 2. z Armii Polskiej w ZSRR oraz 3. z członków Armii Ludowej. Znaczącą rolę odgrywać mieli ludzie przygotowani w Związku Sowieckim²⁷⁰, tzw. grupa kujbyszewska²⁷¹. Absolwenci kursów w Kujbyszewie otrzymywali świadectwa ukończenia wraz z charakterystyką określającą ich przydatność do odpowiedniego pionu operacyjnego, wywiadowczego, kontrwywiadowczego, śledczego lub ogólną przydatność do pracy o charakterze agenturalnym. Strukturą, w której skupiała się cała praca operacyjna, był kontrwywiad. W pierwszej fazie funkcjonariusze kontrwywiadu otrzymali zadania dotyczące zwalczania szpiegostwa, agentury niemieckiej i pozostałości administracji III Rzeszy, niemniej zajmowali się również rozpracowywaniem i likwidacją struktur Polskiego Państwa Podziemnego, wywiadem zagranicznym, życiem społeczno-politycznym oraz gospodarką. Prowadzili również czynności śledcze, ochronę instytucji rządowych czy działania techniczno-operacyjne, takie jak: kartoteki, podsłuchy, inwigilacja korespondencji²⁷².

Aparat bezpieczeństwa państwa nie może poprawnie funkcjonować bez odpowiednio wykształconych, przygotowanych oraz przeszkolonych kadr. Niemale znaczenie ma wykształcenie ogólne funkcjonariuszy oraz doskonalenie umiejętności operacyjnych. Poza wyszkoleniem merytorycznym niebagatelne było wyszkolenie ideologiczne. Funkcjonariusze reprezentowali bowiem poziom wykształcenia środowiska, z jakiego się wywodzili²⁷³. Potrzeba

²⁷⁰ H. Dominiczak, *Organy bezpieczeństwa PRL 1944–1990*, Warszawa 1998, s. 16–17.

²⁷¹ Kursy w Kujbyszewie rozpoczęły się 12 kwietnia 1944 r. Swoim zakresem obejmowały szkolenie polityczne, wojskowe i wywiadowcze. Przeprowadzano je pod kierownictwem oficerów NKWD w specjalnym ośrodku Obwodowego Zarządu NKWD (oficjalna nazwa: Szkoła Oficerska nr 366). W pierwszych dniach pobytu w ośrodku kursanci byli poddani badaniom i szczegółowemu przesłuchiwaniu na tematy polityczne. Program szkolenia w Kujbyszewie przewidywał m.in. nauczanie przedmiotów ogólnych, dziejów polskiego ruchu robotniczego, literatury radzieckiej, przedmiotów wojskowych oraz zawodowych, główne miejsce zajmowały zaś zagadnienia śledcze i operacyjne. Nadrzędnym celem kursu było przygotowanie kandydatów do pracy w aparacie bezpieczeństwa oraz zrealizowanie najważniejszego zadania, którym była walka z reakcją i wrogami klasowymi. Z nadania S. Radkiewicza absolwenci kursów obejmowali najważniejsze funkcje w centrali resortu oraz w tworzonych jednostkach terenowych: powiatowych i wojewódzkich urzędach bezpieczeństwa publicznego. Kujbyszewiaków ulokowano w organach aparatu bezpieczeństwa. Niektórzy z nich pełnili czynną służbę w MSW do przełomu lat 70. i 80. XX wieku. Zob. *ibidem*, s. 18–19 i 39.

²⁷² P. Piotrowski, *Struktury Służby Bezpieczeństwa MSW 1975–1990*, „Pamięć i Sprawiedliwość” 2003, nr 1 (3), s. 52.

²⁷³ W. Wierzbicki, *Rozwój szkolnictwa zawodowego resortu spraw wewnętrznych w latach 1944–1979*, [w:] J. Góralewska, C. Jene (red.), *Zarys historii szkolnictwa zawodowego resortu spraw wewnętrznych*, cz. 1: *Szkoły oficerskie*, Warszawa 1983, s. 15.

wyszkolenia doprowadziła do utworzenia własnych ośrodków szkoleniowych MBP²⁷⁴. W tym celu utworzono trzy szkoły oficerskie: Centralną Szkołę Oficerów Liniowych, Szkołę Oficerów Bezpieczeństwa oraz Szkołę Oficerów Polityczno-Wychowawczych MBP. Niebawem ośrodki te połączono i utworzono Centrum Wyszokolenia MBP w Łodzi. W 1972 r. dla kandydatów na oficerów spośród funkcjonariuszy aparatu bezpieczeństwa utworzono Akademię Spraw Wewnętrznych w Warszawie oraz Wyższą Szkołę Oficerską im. Feliksa Dzierżyńskiego w Legionowie²⁷⁵.

Rozporządzeniem z dnia 1 września 1972 r. Rada Ministrów PRL powołała w Szczytnie Wyższą Szkołę Oficerską im. gen. Franciszka Jóźwiaka „Witolda”, która kształciła przede wszystkim funkcjonariuszy Milicji (w 1990 r. na skutek zmian ustrojowych utworzono istniejącą do dziś Wyższą Szkołę Policji²⁷⁶). Peerelowski wywiad szkolił swoich funkcjonariuszy również w Akademii Spraw Wewnętrznych przy ul. Ksawerów 13 w Warszawie oraz we wsi Stare Kiejkuty na Mazurach. Szkolenia w wywiadzie odbywały się również w trybie indywidualnym. Kwestia niewystarczającego wykształcenia zawodowego funkcjonariuszy miała być rozwiązana dzięki utworzeniu szkół wyższych, ale również dzięki szkoleniu funkcjonariuszy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (MSW) w szkołach resortowych ZSRR. Przyjęto wówczas zasadę, iż na studia lub przeszkolenie specjalne w ZSRR może być typowany funkcjonariusz, którego cechuje wysoka ideowość, który wyróżnia się zaangażowaniem w swojej pracy zawodowej oraz zna język rosyjski. Skierowanie na studia lub przeszkolenie należało traktować jako swoiste wyróżnienie²⁷⁷.

Komunistyczny aparat bezpieczeństwa osiągnął swój szczytowy rozwój w 1953 r. Czynnikiem przyspieszającym przemiany polityczne w Polsce stała się ucieczka ppłk. Józefa Świątły, pełniącego funkcję zastępcy dyrektora Departamentu X MBP. W 1953 r. podczas podróży służbowej do Berlina J. Świątło przedostał się do USA, gdzie po kilku miesiącach uzyskał azyl polityczny. Ucieczka tak wysokiego funkcjonariusza MBP stanowiła potężny cios

²⁷⁴ *Szkolenia i staże dla funkcjonariuszy peerelowskich służb specjalnych w jednostkach, szkołach resortowych i instytucjach na terenie ZSRR*, [w:] Z. Nawrocki (red.), *Współpraca SB MSW PRL z KGB ZSRR w latach 1970–1990. Próba bilansu*, Warszawa–Emów 2013, s. 119.

²⁷⁵ A. Jusupović, A. Ostapa, J. Wygoda, *Pojęcie „Służba Bezpieczeństwa” w rozumieniu ustawy lustracyjnej. Propozycja wykładni*, [w:] A. Jusupović, R. Leśkiewicz (red.), *Historyczno-prawna analiza struktur organów bezpieczeństwa państwa w Polsce Ludowej (1944–1990). Zbiór studiów*, Warszawa 2013, s. 77–80.

²⁷⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 września 1972 r. w sprawie utworzenia wyższej szkoły oficerskiej resortu spraw wewnętrznych (Dz. U. poz. 249).

²⁷⁷ Zarządzenie nr 018/75 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 marca 1975 r. w sprawie rekrutacji i warunków kształcenia funkcjonariuszy resortu spraw wewnętrznych w szkołach wyższych ZSRR, Archiwum IPN, sygn. IPN BU 1254/162, k. 128–134.

dla kierownictwa partii komunistycznej²⁷⁸. Na posiedzeniu Biura Politycznego KC PZPR, które odbyło się 19 października 1954 r., rozpatrywano całokształt pracy MBP. W czasie posiedzenia podkreślano, jak wielkie szkody wyrządził „prowokator” J. Światło, oraz podjęto decyzję o reorganizacji MBP i utworzeniu odrębnego MSW²⁷⁹.

Po rozwiązaniu Komitetu do spraw Bezpieczeństwa Publicznego relacje między służbami bezpieczeństwa PRL i ZSRR przybrały inny charakter, głównie z powodu zmieniającej się sytuacji politycznej w Europie Wschodniej²⁸⁰. Do życia powołano Służbę Bezpieczeństwa MSW. Takie działanie miało na celu „ukrycie” aparatu bezpieczeństwa przed społeczeństwem. Oficjalnie zadaniem SB było zapewnienie bezpieczeństwa państwa oraz ochrona ustroju socjalistycznego, jednakże rola tej służby sprowadzała się do ochrony władzy PZPR i stworzonego przez nią systemu.

Aparat bezpieczeństwa składał się z następujących departamentów operacyjnych: Departament I – wywiad, Departament II – kontrwywiad, Departament III – do spraw walki z działalnością antypaństwową, Departament IV – walka z Kościołem, oraz z licznych komórek pomocniczych, takich jak: technika operacyjna, kontrola korespondencji, ewidencja czy szyfry²⁸¹. Likwidacji uległy również wojewódzkie oraz powiatowe urzędy bezpieczeństwa publicznego, włączając SB odpowiednio do komend wojewódzkich i powiatowych MO.

Na skutek rozwiązania Komitetu do spraw Bezpieczeństwa Publicznego zmianie uległa również organizacja specjalistycznego szkolenia, a mianowicie pracownicy SB wysłani do szkół operacyjnych automatycznie przechodzili na etat Centrum Wyszkożenia MSW oraz otrzymywali uposażenie miesięczne w takiej wysokości, jak przed odejściem na szkolenie, ale bez dodatku specjalnego. W okresie szkolenia w Centrum mogli korzystać z bezpłatnego zakwaterowania i wyżywienia. Po ukończeniu nauki funkcjonariusze SB wracali do jednostek macierzystych i obejmowali stanowiska takie same, jakie zajmowali przed wysłaniem na szkolenie, lub wyższe²⁸².

Na przeszkolenie specjalistyczne do ZSRR kierowani byli funkcjonariusze MO i SB od stanowiska naczelnika wydziału wzwyż. Aby wziąć udział w takim szkoleniu, należało mieć wykształcenie wyższe oraz co najmniej pięcioletni staż służby w MO, SB lub w zwiadzie

²⁷⁸ A. Paczkowski, *Trzy twarze Józefa Światły. Przyczynek do historii komunizmu w Polsce*, Warszawa 2009, s. 197–198.

²⁷⁹ A. Dudek, A. Kochański, K. Persak (oprac.), *Centrum władzy. Protokoły posiedzeń kierownictwa PZPR. Wybór z lat 1949–1970*, Warszawa 2000, dok. 43, s. 131–132.

²⁸⁰ P. Pleskot, „*Tarcza partii i narodu*”. *Kontrwywiad Polski Ludowej w latach 1945–1956. Zarys struktur i wybór źródeł*, Warszawa 2010, s. 251–253.

²⁸¹ *Struktury SB MSW PRL i KGB ZSRR w latach 1970–1990*, [w:] Z. Nawrocki (red.), *op. cit.*, s. 19–21.

²⁸² A. Jusupović, „*Nie matura, lecz chęć szczerą robi z Ciebie oficera*”, czyli rola przyzakładowego szkolnictwa w kształceniu kadr RBP/MBP/MSW (1944–1990), „*Dzieje Najnowsze*” 2015, R. XLVII, s. 111.

Wojsk Ochrony Pogranicza. Funkcjonariusze wyjeżdżali sami, bez rodzin, kwaterowano ich w internatach szkół KGB. Gdyby studia trwały dłużej niż rok, mieli prawo ubiegać się o zgodę na zamieszkanie wraz z rodziną. Jeżeli słuchacz otrzymał decyzję pozytywną, przysługiwał mu dodatek mieszkaniowy i rodzinny²⁸³. Poza szkoleniami zawodowymi funkcjonariusze SB mieli możliwość podejmowania studiów doktoranckich na uczelniach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych ZSRR.

Dominująca pozycja ZSRR w regionie państw bloku wschodniego sprawiała, że radzieckie służby specjalne wytyczały główne kierunki działań operacyjnych dla struktur wywiadu i kontrwywiadu omawianego regionu i im przewodziły. Realizacja własnych interesów politycznych i strategicznych służyła wykorzystywaniu struktur aparatów bezpieczeństwa krajów satelickich. Za prawidłową realizację założonych celów odpowiedzialni byli ministrowie spraw wewnętrznych lub kierownicy poszczególnych pionów operacyjnych i operacyjno-technicznych. Przepływ informacji między służbami bezpieczeństwa krajów komunistycznych przebiegał przede wszystkim na poziomie central. Pozycję organów bezpieczeństwa państwa w Polsce względem ZSRR zdeterminował fakt, iż struktury aparatu bezpieczeństwa zostały stworzone przy wsparciu funkcjonariuszy NKWD.

Obszar współpracy ówczesnych służb polskich ze służbami radzieckimi był oparty przede wszystkim na realizacji działań operacyjnych pod ścisłym nadzorem strony radzieckiej. Rozbudowana sieć jednostek terytorialnych obejmowała wszystkie województwa i powiaty, ważniejsze zakłady przemysłowe oraz niektóre gminy, a liczba funkcjonariuszy SB wynosiła 35 tysięcy²⁸⁴. Oprócz tego w aparacie bezpieczeństwa PRL służbę pełnili żołnierze wojsk wewnętrznych, milicjanci oraz funkcjonariusze straży więziennej. Sieć agenturalna obejmowała około 85 tysięcy różnego rodzaju tajnych współpracowników. Tak rozbudowana potężna struktura kontrolowała wszystkie dziedziny życia społecznego²⁸⁵.

Jednymi z ważniejszych obszarów zainteresowania aparatu bezpieczeństwa były: walka z Kościołem, likwidacja oporu chłopów przeciwko kolektywizacji, wykrywanie sprawców sabotaży w zakładach przemysłowych oraz rozwiązywanie powstających organizacji konspiracyjnych. W celach operacyjnych wytwarzano oraz gromadzono szereg fałszywych dokumentów i informacji, które wykorzystywano jako materiał obciążający konkretne osoby.

²⁸³ Porozumienie między Rządem ZSRR i Rządem PRL o warunkach kształcenia żołnierzy Wojska Polskiego w wojskowych zakładach naukowych ZSRR z dnia 22 czerwca 1960 r., Archiwum IPN, sygn. IPN BU 0-637/2, k. 15–16.

²⁸⁴ Ł. Kamiński, *Aparat bezpieczeństwa i zbrodnie komunizmu*, [w:] K. Persak, P. Machcewicz (red.), *Polski wiek XX*, t. 3, *PRL od lipca 44 do grudnia 70*, Warszawa 2010, s. 245.

²⁸⁵ *Ibidem*, s. 245.

Takie działania miały na celu pomoc przy werbowaniu do współpracy, do różnego rodzaju gier operacyjnych, do wytaczania procesów w sprawach natury kryminalnej, jak również do walki propagandowej. Główny akcent kładziono na informacje negatywne²⁸⁶. Jednak jak wynika z analizy dokumentów, jednym z najważniejszych zadań aparatu bezpieczeństwa było zwalczanie reakcyjnej działalności kleru²⁸⁷. W celu poprawy skuteczności działania podjęto starania rozbudowy sieci agenturalno-informacyjnej wśród „wrogiego kleru”, lecz coraz częściej podczas werbunku spotykano się z odmową współpracy. Podkreślano również, iż spora część agentury, odmawiająca współpracy lub odnosząca się do niej niechętnie, np. często zrywająca spotkania (a były one podstawą działalności komunistycznej bezpieki), przyczyniała się do napiętej sytuacji społeczno-politycznej w kraju²⁸⁸.

Skala problemu, jaki ujawnił się w czerwcu 1956 r. w Poznaniu, okazała się niebagatelna dla działań aparatu bezpieczeństwa. Nie udało się ani zapobiec rozwojowi wypadków, ani ich przewidzieć. Świadczyło to nie tylko o braku agentury w środowisku robotniczym, lecz także o braku dobrego rozpoznania nastrojów społecznych. Zryw poznański stał się dowodem na to, jak olbrzymią nienawiść społeczeństwo żywiło do komunistycznego aparatu bezpieczeństwa²⁸⁹. Ogólna społeczna niechęć, a czasem nawet pogarda w stosunku do funkcjonariuszy komunistycznego aparatu bezpieczeństwa niejednokrotnie stawiały ich poza nawiasem życia społecznego oraz powodowała wśród nich narastającą frustrację²⁹⁰. Funkcjonariusze aparatu bezpieczeństwa zaczęli odczuwać poważną dezorientację i osłabienie swoich działań.

Sytuacja społeczno-polityczna spowodowała kolejne zmiany w strukturach aparatu bezpieczeństwa oraz przełożyła się na postawę wielu funkcjonariuszy. Ujawnienie informacji o nadużyciach władzy, metodach stosowanych w śledztwach i przyzwolenie na krytykę wybranych funkcjonariuszy spowodowało, iż dla wielu z nich była to trudna sytuacja²⁹¹. Jednak w czasie kryzysu aparatu bezpieczeństwa nie zaprzestano działań operacyjnych podejmowanych głównie wobec Kościoła. Co prawda w okresie chwilowej normalizacji w stosunkach państwo–Kościół władze podjęły decyzję o uwolnieniu prymasa Polski kardynała

²⁸⁶ A. Paczkowski, *Archiwa aparatu bezpieczeństwa PRL jako źródło: co już zrobiono, co można zbadać*, „Pamięć i Sprawiedliwość” 2003, nr 2/1 (3), s. 10.

²⁸⁷ T. Kisielewski, *Październik 1956 – punkt odniesienia. Mozaika faktów i poglądów. Impresje historyczne*, Warszawa 2001, s. 260–261.

²⁸⁸ W. Gieszczyński, *Kryzys aparatu bezpieczeństwa w latach 1954–1956 (na przykładzie województwa olsztyńskiego)*, „Echa Przeszłości” 2017, t. XVIII, s. 309.

²⁸⁹ Ł. Kamiński, *Aparat...*, *op. cit.*, s. 247.

²⁹⁰ R. Terlecki, *Miecz i tarcza komunizmu. Historia aparatu bezpieczeństwa w Polsce 1944–1990*, Kraków 2007, s. 145.

²⁹¹ T. Kisielewski, *op. cit.*, s. 241.

Stefana Wyszyńskiego, co miało na celu uspokojenie wzburzonych nastrojów społecznych²⁹². Wkrótce okazało się jednak, iż kompromisy te miały połowiczny i krótkotrwały charakter, w dalszym ciągu bowiem władze komunistyczne postrzegały „elementy klerykalne” jako kardynalnych „wrogów socjalizmu”, których za wszelką cenę należy niszczyć²⁹³.

Warto zwrócić uwagę również na wojskowy aparat bezpieczeństwa, czyli Informację Wojskową, której historia ginie w cieniu jej cywilnego odpowiednika. Jest to rezultat faktu zniszczenia pokaźnej części dokumentacji. Informacja Wojskowa była instytucją prawie całkowicie zrusyfikowaną. Składała się wyłącznie z oficerów radzieckich, jednak w kolejnych latach następowała jej ograniczona „polonizacja”. Otoczona była sławą okrutnej formacji aparatu bezpieczeństwa, która w swoich działaniach posługiwała się całą gamą wyrafinowanych tortur. Służyło w niej ponad tysiąc funkcjonariuszy²⁹⁴. Służbę w Informacji Wojskowej pełnili przede wszystkim żołnierze ze służby zasadniczej oraz zawodowej. Niejednokrotnie podczas werbunku informatorów dochodziło do nieporozumień ze służbami cywilnymi. Rywalizacja w werbowaniu agentów-informatorów między Informacją Wojskową a cywilnym aparatem była codziennością²⁹⁵. Głównymi zadaniami Informacji Wojskowej były m.in. walka z wymierzona przeciwko wojsku wrogą działalnością reakcyjnych elementów w kraju, walka z wymierzona przeciwko siłom zbrojnym działalnością obcego wywiadu państw kapitalistycznych, zapobieganie tworzeniu w wojsku nielegalnych organizacji, zapobieganie akcjom dywersji i dezercji, zabezpieczenie nienaruszalności tajemnicy wojskowej. Dodatkowo Informacja Wojskowa brała czynny udział, razem z MBP, w walce z podziemiem niepodległościowym²⁹⁶. Zarówno kierownictwo, jak i funkcjonariusze tej służby byli bezpośrednio zależni od radzieckiego aparatu bezpieczeństwa oraz ściśle z nim współpracowali. Dlatego też Informację Wojskową trafnie postrzegano jako służbę reżimową, reprezentującą interesy ZSRR²⁹⁷.

Na podstawie rozkazu Ministra Obrony Narodowej nr 01/MON z 10 stycznia 1957 r. w miejsce Informacji Wojskowej powołano Wojskową Służbę Wewnętrzną (WSW). Decyzję tę przyjęto jako zwiastun skrajnego zerwania z represyjnymi praktykami i wejścia na drogę praworządności. Nowo powstała służba została powołana do: 1. kontrwywiadowczej ochrony

²⁹² H. Dominiczak, *Organy bezpieczeństwa PRL w walce z Kościołem katolickim 1944–1990 w świetle dokumentów MSW*, Warszawa 2000, s. 145.

²⁹³ B. Fijałkowska, *Partia wobec religii Kościoła w PRL*, t. II, cz. I: 1956–1963, Olsztyn 2000, s. 25–41.

²⁹⁴ Ł. Kamiński, *Aparat...*, *op. cit.*, s. 250.

²⁹⁵ G. Winogrodzki, *Informacja wojskowa – rys historyczny*, „Journal of Modern Science” 2016, Vol. 2/29, s. 334.

²⁹⁶ B. Pacek, A. Rochnowski, *Pion porządkowy i dochodzeniowy Wojskowej Służby Wewnętrznej. Organizacja i zadania*, „Przegląd Historyczno-Wojskowy” 2012, t. 13 (64), nr 2 (240), s. 145.

²⁹⁷ P. Bączek, *WSW – wojskowa policja polityczna*, „Głos” 2005, nr 10, s. 12.

sił zbrojnych, 2. prowadzenia dochodzeń karnych w sprawach żołnierzy oraz 3. utrzymywania porządku w garnizonach²⁹⁸. Tworzyły ją dwa fundamentalne piony: kontrwywiadowczy oraz porządkowo-dochodzeniowy. W celu sprawnego działania obu podstawowych pionów utworzono komórki pomocniczo-specjalistyczne. Jednakże realnie służba ta realizowała zadania typowe dla policji politycznej, tzn. tłumiła wpływy Kościoła katolickiego, rewidowała kontakty zagraniczne oraz szpiegowała żołnierzy i oficerów pochodzących ze środowisk opozycyjnych²⁹⁹.

Nasilenie działań represyjnych spotęgowało się po masowych wystąpieniach ludności przeciwko reżimowi komunistycznemu, a zwłaszcza po powstaniu NSZZ „Solidarność” w 1980 r. Wówczas głównym zagrożeniem dla wojska była „wroga działalność ideologiczna”. WSW prowadziła również rozpoznanie wśród środowiska wojskowego w celu wychwycenia osób opowiadających się przeciwko reżimowi komunistycznemu. Wspólnie z SB i sowieckim KGB służba ta działała aktywnie do końca istnienia PRL³⁰⁰. Na początku lat 90. XX wieku zlikwidowano pion porządkowo-dochodzeniowy WSW i utworzono Żandarmerię Wojskową. Żołnierze nie przechodzili żadnej weryfikacji, ci starsi wiekiem odeszli do rezerwy. W 1991 r. WSW przekształcono w Wojskowe Służby Informacyjne (WSI). Była to formacja odrębna i niezależna od Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, podlegająca bezpośrednio Ministrowi Obrony Narodowej. Znaczna liczba oficerów kontrwywiadu WSW rozpoczęła służbę w nowo powstałej formacji. Zasadniczy wpływ na taką sytuację miał fakt, iż kadra WSW miała najwyższy w wojsku odsetek osób posiadających cywilne wykształcenie wyższe. Zadania, które powierzono nowej formacji, były tożsame z tymi, które wykonywał pion porządkowy i dochodzeniowy WSW³⁰¹.

Ważnym problemem WSI był brak właściwej podstawy prawnej określającej ramy funkcjonowania nowej służby. Działalność tej instytucji opierała się na przepisach zawartych w ustawach: o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej³⁰², o Urzędzie Ochrony Państwa³⁰³, o urzędzie Ministra Obrony Narodowej³⁰⁴ oraz o ochronie informacji

²⁹⁸ P. Piotrowski, *Wojskowa Służba Wewnętrzna 1957–1989*, „Biuletyn IPN” 2002, nr 6, s. 34.

²⁹⁹ B. Kapuściak (oprac.), *Instrukcje pracy kontrwywiadowczej Wojskowej Służby Wewnętrznej wraz z instrukcjami prowadzenia dokumentacji i ewidencji (1957–1990)*, Kraków 2010, s. 17–18.

³⁰⁰ *Historia. Polska Rzeczpospolita Ludowa*, <https://www.skw.gov.pl/historia-4.html> (stan na: 9.07.2021).

³⁰¹ B. Pacek, A. Rochnowski, *op. cit.*, s. 160.

³⁰² Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2021 r. poz. 372, z późn. zm.).

³⁰³ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz. U. poz. 180, z późn. zm.).

³⁰⁴ Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 196, z późn. zm.).

niejawnych³⁰⁵. Ustawa o Wojskowych Służbach Informacyjnych³⁰⁶ została uchwalona dopiero w 2003 r. – po 12 latach funkcjonowania WSI.

Kryzys systemu komunistycznego z czasem również dosięgnął aparat bezpieczeństwa, a wydarzenia Sierpnia '80 postawiły go przed jednym z największych wyzwań w dziejach. Ze służby odeszło wielu doświadczonych funkcjonariuszy, a liczba potencjalnych opozycjonistów wzrosła z kilku tysięcy do kilku milionów. W czasie stanu wojennego głównym zadaniem bezpieki było zwalczanie podziemnych struktur Solidarności oraz pozostałych grup opozycyjnych, jednak – mimo że odnoszono w tej dziedzinie niemało sukcesów – fundamentalnego celu, jakim było rozbitcie podziemia, nie udało się osiągnąć³⁰⁷.

Wraz z ustanowieniem rządu Tadeusza Mazowieckiego³⁰⁸ na polecenie ministra spraw wewnętrznych gen. Czesława Kiszczaka³⁰⁹ rozpoczął się proces przekształcenia struktury aparatu bezpieczeństwa państwa. W 1990 r. parlament przyjął ustawę likwidującą Służbę Bezpieczeństwa i powołał w jej miejsce Urząd Ochrony Państwa. Reorganizacjom struktury towarzyszyła weryfikacja funkcjonariuszy, jednakże objęła tylko ich część. W dalszej części pracy proces ten zostanie opisany bardziej szczegółowo.

Po zniesieniu stanu wojennego aparat bezpieczeństwa zyskał po raz pierwszy podstawę prawną swojego istnienia. Samo określenie „służba bezpieczeństwa” po raz pierwszy pojawiło się w ustawie z dnia 14 lipca 1983 r. o Urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i zakresie działalności podległych mu organów³¹⁰. Mimo że termin „służba bezpieczeństwa” w ustawodawstwie polskim funkcjonuje od 1983 r., a w ustawach lustracyjnych – od 1997 r., to w orzecznictwie nie udało się wypracować jednolitego stanowiska w kwestii jego interpretacji. Pojawił się spór dotyczący reformy służb specjalnych, który skupiał się wokół

³⁰⁵ Ustawa z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. poz. 95, z późn. zm.).

³⁰⁶ Ustawa z dnia 9 lipca 2003 r. o Wojskowych Służbach Informacyjnych (Dz. U. poz. 1326, z późn. zm.).

³⁰⁷ Ł. Kamiński, *Aparat...*, *op. cit.*, s. 259.

³⁰⁸ Tadeusz Mazowiecki (1927–2013) – ostatni premier PRL i pierwszy premier III Rzeczypospolitej, wybrany po wyborach 4 czerwca 1989 r. Uczestnik najważniejszych wydarzeń najnowszej historii Polski, m.in. w Stoczni Gdańskiej podczas strajku robotników, w 1989 r. przy Okrągłym Stole, a potem jako szef rządu – utworzonego także z udziałem przedstawicieli PZPR, po rezygnacji gen. C. Kiszczaka z urzędu premiera w sierpniu 1989 r. W skład gabinetu, w momencie powołania, weszło jedenastu ministrów wywodzących się z „S”, po czterech z ZSL i PZPR, trzech z SD i jeden niezależny. Każda z głównych sił politycznych miała swojego wicepremiera. Autor kilku książek, uhonorowany licznymi nagrodami polskimi i międzynarodowymi. Kawaler Legii Honorowej.

³⁰⁹ Czesław Kiszczak (1925–2015) – działacz komunistyczny, polityk, generał. Od 1945 r. funkcjonariusz organów wywiadu i kontrwywiadu. Od 1945 r. w PPR, następnie w PZPR. W latach 1981–1983 członek Wojskowej Rady Ocalenia Narodowego; w tym czasie uczestniczył w przygotowaniu i realizacji stanu wojennego. W latach 1981–1990 minister spraw wewnętrznych; 1986–1990 – członek Biura Politycznego Komitetu Centralnego. W latach 1985–1989 poseł na Sejm PRL; 1988–89 – współtwórca porozumienia Okrągłego Stołu. Od sierpnia 1989 r. premier (nie zdołał sformować rządu); 1989–1990 – wicepremier. W rządzie T. Mazowieckiego pełnił funkcję wicepremiera i szefa MSW. 6 lipca 1990 r. wycofał się z życia politycznego, przekazując resort K. Kozłowskiemu.

³¹⁰ Ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i zakresie działania podległych mu organów (Dz. U. poz. 172).

tw. opcji zerowej, zakładającej rozwiązanie wszystkich służb specjalnych i budowanie aparatu opartego na nowej kadrze (zastosowanej w Czechach). Jednak koncepcja ta wiązała się z całkowitą dezorganizacją pracy, a w konsekwencji ze znacznym osłabieniem bezpieczeństwa państwa. Natomiast drugi model wprowadzał tzw. opcję mieszaną, która zakładała weryfikację byłych funkcjonariuszy oraz jednoczesne przyjęcie do służby nowych (taki model wprowadzono w NRD)³¹¹. W efekcie przyjęto rozwiązanie mieszane – weryfikacji poddano funkcjonariuszy SB do 55. roku życia (starsi odeszli na emeryturę). Powołano również Polityczny Komitet Doradczy przy Ministrze Spraw Wewnętrznych, opiniujący projekty ustaw inicjowanych przez Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów oraz Ministra Spraw Wewnętrznych, dotyczących organizacji i funkcjonowania nowo powołanych służb specjalnych³¹².

Zmiany w zakresie bezpieczeństwa państwa, jakie zachodziły na przełomie lat 80. i 90., miały charakter ustrojowy, gospodarczy, społeczny oraz polityczny. Na podstawie zarządzenia nr 043/90 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 10 maja 1990 r. rozwiązano Służbę Bezpieczeństwa, z wyjątkiem kontynuacji operacji wywiadowczych i kontrwywiadowczych mających istotne znaczenie dla bezpieczeństwa państwa. Swoje zadania wykonywało nadal również Biuro Szyfrów³¹³. W miejsce Wojsk Ochrony Pogranicza powołano Straż Graniczną. W 1990 r. premier T. Mazowiecki zdymisjonował ministra spraw wewnętrznych gen. C. Kiszczaka, a nowo powołanym ministrem został Krzysztof Kozłowski³¹⁴. Mimo kontrowersji wynikających z niezastosowania wówczas tzw. opcji zerowej w służbach specjalnych na mocy ustawy z 6 kwietnia 1990 r. rozpoczęły działalność całkowicie nowe służby.

Podsumowując, można stwierdzić, iż dzieje komunistycznego aparatu bezpieczeństwa to ponura karta w historii Polski, naznaczona niezliczonymi zbrodniami i terrorem, którego doświadczali polscy obywatele. W latach powojennych splot różnych wydarzeń powodował, że urzędy bezpieczeństwa otaczała atmosfera strachu³¹⁵. Jednak niezależnie od przykrości, cierpienia i złamanych życiorysów, których sprawcami były struktury podległe Ministerstwu

³¹¹ A. Żebrowski, *Ewolucja polskich służb specjalnych. Wybrane obszary walki informacyjnej (wywiad i kontrwywiad w latach 1989–2003)*, Kraków 2005, s. 290.

³¹² T. Kosobudzki, *Bezpieka w MSZ. Służby specjalne w polityce zagranicznej RP w latach 1989–1997*, Kielce–Warszawa 1998, s. 151.

³¹³ A. Milczanowski, *Jak trafiłem do Urzędu Ochrony Państwa*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2010, wydanie specjalne: 20-lecie UOP/ABW, s. 43.

³¹⁴ Krzysztof Jan Kozłowski (1931–2013) – polski dziennikarz, filozof, senator I, II, III i IV kadencji. Minister spraw wewnętrznych w rządzie T. Mazowieckiego i pierwszy szef UOP. Uczestniczył w obradach Okrągłego Stołu oraz działał w zespole reform politycznych i podzespołu do spraw środków masowego przekazu. Pełnił także funkcję przewodniczącego komisji weryfikującej oficerów SB.

³¹⁵ K. Lesiakowski, *Centralna Szkoła Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego 1945–1947*, Łódź 2017, s. 9.

Bezpieczeństwa Publicznego, Informacji Wojskowej czy też innym formacjom, wykonawcami zawsze byli konkretni funkcjonariusze. Niewątpliwie był to okres ogromnych wyzwań oraz podejmowania trudnych decyzji obciążonych wielką odpowiedzialnością. Oceniany jest przeróżnie, często diametralnie odmiennie w zależności od przyjętej opcji politycznej. Duże wątpliwości budzi zaangażowanie w politykę, lecz jest to problem globalny, który dotyczy nie tylko Polski. Należy mieć świadomość, iż obiektywna ocena funkcjonowania aparatu bezpieczeństwa nigdy nie będzie w pełni możliwa, ponieważ wiele informacji o działaniach oraz wykonanych zadaniach, zarówno tych udanych, jak i nieudanych, pozostaje tajnych. Niemniej najtrudniejsze zadanie, jakim było stworzenie od podstaw nowych służb mających działać w zupełnie nowej sytuacji społeczno-politycznej, zostało wykonane.

2. Prace komisji weryfikacyjnych w Polsce oraz utworzenie Urzędu Ochrony Państwa

Na fali zmian zapoczątkowanych obradami Okrągłego Stołu, odbywającymi się od 6 lutego do 5 kwietnia 1989 r., rozpoczął się proces gruntownych zmian ukierunkowanych na demokratyzację różnych obszarów życia publicznego, społecznego i gospodarczego. 6 kwietnia 1990 r. Sejm przyjął cały pakiet „ustaw policyjnych”, tj. ustawę o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych, ustawę o Policji³¹⁶, na mocy której została zlikwidowana Milicja Obywatelska, i ustawę o Urzędzie Ochrony Państwa. Należy podkreślić, iż przedmiotem obrad Okrągłego Stołu nie był temat dotyczący funkcjonowania służb specjalnych, który nie znalazł się też w uwagach i ustaleniach pertraktujących stron³¹⁷.

W obradach udział wzięli najważniejsi liderzy opozycji, która była skupiona wokół Lecha Wałęsy³¹⁸, oraz przedstawiciele strony rządowej, której przewodniczył gen. C. Kiszczak. Po miesięcznej *vacatio legis* 6 maja 1990 r. pakiet ustaw policyjnych wszedł w życie. Przepisy art. 129 i 130 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa mówiły o rozwiązaniu SB z chwilą utworzenia Urzędu Ochrony Państwa (UOP), co miało nastąpić w ciągu trzech miesięcy od dnia wejścia niniejszej ustawy w oparciu o zasoby logistyczne wydzielone z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Istotne znaczenie ma dokument regulujący

³¹⁶ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2021 r. poz. 1882, z późn. zm.).

³¹⁷ Z Siemiątkowski, *Transformacja służb specjalnych w latach 90. XX w. Dylematy rozwoju*, [w:] Z. Nawrocki (red.), *Urząd Ochrony Państwa 1990–2002*, Warszawa 2015, s. 147.

³¹⁸ Lech Wałęsa – jeden z najśłynniejszych Polaków XX wieku. Przewodniczący i współzałożyciel Solidarności, prezydent kraju, laureat Pokojowej Nagrody Nobla, uznany przez tygodnik „Time” za jednego ze stu najważniejszych ludzi ubiegłego stulecia. Był jednym z przywódców strajku w grudniu 1970 r. Został zwolniony z pracy z powodu krytyki pod adresem władz, był pod szczególnym nadzorem SB. W 1980 r. przewodniczący Komitetu Strajkowego w Stoczni Gdańskiej. 31 sierpnia 1980 r. podpisał porozumienia sierpniowe oraz wziął udział w obradach Okrągłego Stołu. W 1990 r. został wybrany na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Urząd sprawował do 1995 r. Po zakończeniu prezydentury założył Instytut Lecha Wałęsy oraz zajmował się wygłaszaniem wykładów.

proces wygaszania działalności SB. Otóż zarządzenie nr 043/90 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 10 maja 1990 r. w sprawie zaprzestania działalności SB jest aktem wykonawczym w zakresie postanowień art. 129 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa. W § 1 zarządzenia wskazano bowiem, iż SB w MSW, urzędzie stołecznym i wojewódzkich urzędach spraw wewnętrznych zaprzestaje działalności. Analizując treść tego dokumentu, można stwierdzić, że to zaprzestanie działalności miało charakter wyłącznie formalny³¹⁹.

Symboliczne odcięcie się od sukcesji przeszłości stanowiła zmiana nazwy – pod koniec 1989 r. Centrum Inicjatyw Ustawodawczych w Krakowie³²⁰ zaproponowało dla nowej służby nazwę: Urząd Ochrony Państwa. Nazwa miała odzwierciedlać nową ideę, albowiem UOP miał służyć jedynie państwu oraz odgrywać służebną rolę wobec społeczeństwa³²¹. W drugiej połowie czerwca 1990 r. powołano komendantów wojewódzkich Policji, pełniących jednocześnie obowiązki szefów wojewódzkich urzędów spraw wewnętrznych (WUSW) do chwili końcowego przekazania majątku Policji i UOP, co stało się 31 lipca 1990 r. Zgodnie z art. 131 pkt 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji w tym dniu zostali zwolnieni ze służby ostatni funkcjonariusze SB. Nieco wcześniej część z nich postanowiła poddać się weryfikacji w celu podjęcia dalszej pracy w resorcie spraw wewnętrznych Rzeczypospolitej³²². 10 maja 1990 r. premier powołał K. Kozłowskiego na stanowisko szefa UOP, a jego zastępcą został Andrzej Milczanowski³²³. Wejście w życie tych przepisów przyjmuje się za datę rozpoczęcia procesu kształtowania nowych służb specjalnych niepodległej Rzeczypospolitej, jednocześnie był to początek transformacji ustrojowej.

Niezwykle ważnym elementem transformacji systemowej była reforma sfery bezpieczeństwa państwa. 21 maja 1990 r. uchwałą nr 69, wydaną na podstawie art. 132 ustawy

³¹⁹ Zarządzenie nr 043/90 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 10 maja 1990 r. w sprawie zaprzestania działalności Służby Bezpieczeństwa, Archiwum IPN, sygn. IPN BU 0045/101, t. 1, k. 204–208.

³²⁰ Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych Solidarności – zespół ekspertów prawnych Solidarności, w którego skład weszło ponad 100 specjalistów z różnych dziedzin prawa i 200 współpracowników z całej Polski. Powołane w Krakowie 17 stycznia 1981 r., obradowało w sądzie krakowskim i na Uniwersytecie Jagiellońskim. Zakończyło pracę w 1992 r. Przygotowało reformę prawa w RP, opracowując kilkadziesiąt społecznych projektów ustaw, m.in. ustawy o Policji, ustawy o Urzędzie Ochrony Państwa, ustawy o Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, kodeksów, a także założenia Konstytucji oraz szereg innych przepisów.

³²¹ J. Widacki, *Prehistoria UOP*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2010, wydanie specjalne: 20-lecie UOP/ABW, s. 19.

³²² M. Szymaniak, *Wprowadzenie*, [w:] *idem* (red.), *Twarze bezpieki 1945–1990. Obsada stanowisk kierowniczych Urzędu Bezpieczeństwa i Służby Bezpieczeństwa w województwach pomorskim/bydgoskim, toruńskim i wrocławskim. Informator personalny*, Bydgoszcz–Gdańsk 2010, s. 24.

³²³ Andrzej Stanisław Milczanowski – polski prawnik i polityk, działacz opozycji w okresie PRL, minister spraw wewnętrznych w latach 1992–1995. W drugiej połowie lat 80. był zaangażowany w działalność podziemnej Solidarności. Jako reprezentant strony solidarnościowo-opozycyjnej brał udział w obradach Okrągłego Stołu w podzespole do spraw reformy prawa i sądów. W 1990 r. rozpoczął pracę w UOP jako zastępca szefa. Pełnił funkcję szefa UOP od sierpnia 1990 r. do stycznia 1992 r. oraz od czerwca do lipca 1992 r., a od 5 czerwca 1992 r. do 11 lipca 1992 r. – także sekretarza stanu w MSW. 11 lipca 1992 r. powołany na stanowisko ministra spraw wewnętrznych. Podał się do dymisji 22 grudnia 1995 r. po wyborze Aleksandra Kwaśniewskiego na Prezydenta.

o Urzędzie Ochrony Państwa, Rada Ministrów przyjęła regulacje w sprawie trybu i warunków przyjmowania byłych funkcjonariuszy SB do służby w UOP, w innych jednostkach organizacyjnych podległych ministrowi spraw wewnętrznych oraz zatrudniania ich w MSW³²⁴. We wskazanej uchwale określono, iż Prezes Rady Ministrów powołuje Centralną Komisję Kwalifikacyjną (CKK), a komisję kwalifikacyjną do spraw kadr centralnych powołuje szef UOP. Zadaniem CKK był przede wszystkim nadzór nad pracami komisji do spraw kadr centralnych i komisji wojewódzkich oraz rozpatrywanie odwołań od decyzji wydanych w komisjach niższego szczebla. Na mocy wspomnianej uchwały przewodniczący CKK powoływał w każdym z 49 województw komisję kwalifikacyjną, której zadaniem było pełnienie funkcji pierwszej instancji procesu weryfikacji. W skład CKK wchodził przedstawiciel: Politycznego Komitetu Doradczego przy Ministrze Spraw Wewnętrznych, ministra – szefa urzędu Rady Ministrów, Ministra Spraw Wewnętrznych, szefa UOP, Komendanta Głównego Policji oraz związku zawodowego funkcjonariuszy Policji, a także innych osób o powszechnie uznanym autorytecie moralnym i społecznym. Wojewódzka komisja kwalifikacyjna zajmowała się procesem weryfikacji w jednostkach SB z terenu danego województwa, a także miała oceniać przydatność danego funkcjonariusza SB do służby w UOP lub w Policji. W skład komisji wojewódzkich wchodził przedstawiciel: szefa UOP, Komendanta Głównego Policji, związku zawodowego funkcjonariuszy Policji, jak również inne osoby o uznanym w lokalnej społeczności autorytecie moralnym i społecznym³²⁵.

W lipcu 1990 r. rozpoczęto proces kwalifikowania funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa do pracy w nowo powstałym UOP, w Policji oraz do pracy cywilnej w MSW. Od początku procesu transformacji temat ujawnienia agentury SB budził masowe emocje i spory ze względu na umożliwienie byłym funkcjonariuszom SB pełnienia służby w UOP, w Policji i innych formacjach. Zobligowani byli tylko do poddania się postępowaniu kwalifikacyjnemu i do uzyskania pozytywnej opinii właściwej komisji weryfikacyjnej. Weryfikację przeprowadzano na podstawie przepisów wydanych przez Sejm, szefa MSW oraz przewodniczącego CKK, który 25 czerwca 1990 r. wydał instrukcję (tzw. instrukcję Kozłowskiego) stanowiącą załącznik do decyzji sekretarza Komisji Kwalifikacyjnej ds. Kadr Centralnych z dnia 2 lipca 1990 r. Instrukcja przewodniczącego CKK wyszczególniała

³²⁴ Uchwała nr 69 Rady Ministrów z dnia 21 maja 1990 r. w sprawie trybu i warunków przyjmowania byłych funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa do służby w Urzędzie Ochrony Państwa i w innych jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych oraz zatrudniania ich w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych (M.P. poz. 159).

³²⁵ R. Leśkiewicz, *Od Służby Bezpieczeństwa do Urzędu Ochrony Państwa*, „Dzieje Najnowsze” 2016, R. XLVIII, s. 178.

stanowiska i jednostki funkcjonariuszy SB planujących dalszą pracę w MSW, UOP lub Policji, zobligowanych poddać się procesowi weryfikacji.

Za funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa zobowiązanych do poddania się postępowaniu kwalifikacyjnemu uznano osoby, które 10 maja 1990 r. były zatrudnione na następujących stanowiskach: szefa Służby Wywiadu i Kontrwywiadu, szefa Służby Bezpieczeństwa, szefa Służby Kadr, Szkolenia i Wychowania, zastępcy szefa Wywiadu i Kontrwywiadu, zastępcy szefa Służby Bezpieczeństwa, zastępcy szefa Służby Kadr, Szkolenia i Wychowania oraz doradcy ministra. Weryfikacji mieli zostać poddani również funkcjonariusze pełniący służbę na stanowiskach w Departamentach I i II MSW, Ochrony Gospodarki, Ochrony Konstytucyjnego Porządku Państwa oraz Studiów i Analiz. Do funkcjonariuszy SB zaliczono również pracujących w grupie operacyjno-sztabowej szefa SB, w sekretariacie szefa Służby Wywiadu i Kontrwywiadu oraz szefa SB, w Departamencie Kadr (z wyłączeniem pracowników sekretariatów), w Departamencie Szkolenia i Wychowania (z wyłączeniem pracowników sekretariatów), w Biurze „C”, w Biurze Szyfrów, w Biurze Śledczym, w Biurze Paszportów (do stanowiska zastępcy naczelnika wydziału), w byłym Zarządzie Ochrony Funkcjonariuszy (z wyłączeniem pracowników sekretariatów), w Wydziale Bezpieczeństwa Publicznego Akademii Spraw Wewnętrznych w Legionowie, w Biurze „B” (do stanowiska zastępcy naczelnika wydziału), w Departamencie Techniki (do stanowiska zastępcy naczelnika wydziału) oraz na innych stanowiskach odpowiadających wyżej wymienionym i w jednostkach WUSW³²⁶.

Kryterium weryfikacji stanowiło oświadczenie o pracy lub służbie w organach bezpieczeństwa państwa lub o współpracy ze wskazanymi organami w okresie od 22 lipca 1944 r. do 10 maja 1990 r. Zgodnie z uchwałą nr 69 Rady Ministrów z dnia 21 maja 1990 r. komisje weryfikacyjne wydawały opinię o kandydacie. W przypadku stwierdzenia, że odpowiada on wymogom przewidzianym dla funkcjonariusza danej służby lub pracownika MSW określonym w ustawie, komisja wydawała opinię pozytywną. Niemalże znaczenie miało również powzięcie przekonania, iż dana osoba posiada kwalifikacje moralne do pełnienia służby, a w czasie dotychczasowej służby nie dopuściła się naruszenia prawa. Prawidłowe wykonywanie swoich obowiązków, tzn. w sposób nienaruszający praw i godności innych osób oraz niewykorzystywanie swojego stanowiska służbowego do celów pozasłużbowych,

³²⁶ Instrukcja Przewodniczącego Centralnej Komisji Kwalifikacyjnej z dnia 25 czerwca 1990 r., <https://www.zbfsop.pl/wp-content/uploads/2018/09/Instrukcja-Przewodnicz%C4%85cego-Centralnej-Komisji-Kwalifikacyjnej-z-dnia-25-czerwca-1990-roku.pdf> (stan na: 15.07.2021).

stanowiło jedną z przesłanek opinii pozytywnej³²⁷. Pozytywna opinia nie miała mocy decyzyjnej i nie była gwarantem przyjęcia do nowo powstałych służb, jednak opinia negatywna definitywnie uniemożliwiała funkcjonariuszowi SB staranie się o dalszą pracę. Niemniej z uwagi na to, iż postępowanie kwalifikacyjne było dwuinstancyjne, zainteresowanej osobie przysługiwało prawo odwołania się do CKK powołanej przez Prezesa Rady Ministrów³²⁸.

W nowych formacjach stosowano odrębne zasady rekrutowania funkcjonariuszy, a zatem policjantami z urzędu stali się funkcjonariusze Milicji – wobec nich nie zastosowano weryfikacji, ale tzw. przegląd kadr. Natomiast w przypadku byłej SB funkcjonariusze, aby móc dalej kontynuować służbę w nowych formacjach, zobligowani byli poddać się weryfikacji³²⁹. W maju 1990 r. złożono mnóstwo raportów o odejście ze służby, które doprowadziły do tego, że cały proces weryfikacji dotyczył poruczników, kapitanów, majorów oraz w niewielu przypadkach podpułkowników czy pułkowników. Cała kadra wyższych oficerów, czyli około czterech tysięcy podpułkowników i pułkowników, odeszła ze służby, zanim doszło do weryfikacji³³⁰.

Na około 24 tysięcy funkcjonariuszy byłej SB weryfikacji poddało się 14 038 funkcjonariuszy, pozytywnie zweryfikowano i przyjęto do służby 10 439 osób, odrzucono 3595 osób³³¹. Ostatecznie po przeprowadzonym procesie weryfikacji zatrudniono około czterech i pół tysiąca byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa, negatywnie zweryfikowano około czterech tysięcy osób³³². W pierwszej instancji postępowanie kwalifikacyjne pomyślnie przeszło 681 osób, 4880 osób zweryfikowanych negatywnie odwołało się do Centralnej Komisji Kwalifikacyjnej – ta uchyliła decyzje komisji wojewódzkich w stosunku do 1800 osób³³³.

Efekty weryfikacji część członków komisji wojewódzkich uznała za niezadawalającą, ponieważ w kilku województwach, w których po wprowadzeniu stanu wojennego Solidarność

³²⁷ P. Potejko (red.), *Tło historyczne*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2010, wydanie specjalne: 20-lecie UOP/ABW, s. 9.

³²⁸ P. Piotrowski, *Przemiany w MSW w latach 1989–1990*, „Biuletyn IPN” 2004, nr 4, s. 47.

³²⁹ K. Kozłowski, *Policja lat przełomu (1989–1990)*, [w:] A. Szymaniak, W. Ciepiela (red.), *Policja w Polsce. Stan obecny i perspektywy*, Poznań 2007, s. 51–56.

³³⁰ *Idem*, *Rewolucja po polsku*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2010, wydanie specjalne: 20-lecie UOP/ABW, s. 14.

³³¹ M. Chmaj, *Opinia prawna w przedmiocie oceny zgodności z Konstytucją projektu ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin*, przygotowana na zlecenie Stowarzyszenia Emerytów i Rencistów Policjnych, Warszawa 2016, <https://www.zbfsop.pl/archiwum/images/wlasne/chmajopiniaprawna20160728.pdf> (stan na: 16.07.2021).

³³² Ł. Kamiński, *Aparat...*, *op. cit.*, s. 261.

³³³ P. Potejko (red.), *op. cit.*, s. 9.

i opozycja demokratyczna nie przejawiały wzmożonej działalności, komisje kwalifikacyjne oceniły negatywnie ponad 50, 60, a nawet 70% funkcjonariuszy SB. Jednakże w kilku województwach, gdzie opór społeczny w tamtym czasie był znaczny i widoczny, negatywnie zweryfikowani stanowili kilkanaście procent. Centralnej komisji zarzucano także zbyt dużą tolerancję dla osób odwołujących się od decyzji w pierwszej instancji. W efekcie weryfikacji i przyjęć do nowej służby większość stanowisk kierowniczych średniego szczebla zajęli byli oficerowie SB, szczególnie w wywiadzie i pionach wsparcia technicznego, gdzie objęli również funkcje kierownicze³³⁴. Łagodnie potraktowano funkcjonariuszy cywilnego wywiadu PRL, tzn. Departamentu I MSW, ponieważ negatywnie zweryfikowano jedynie trzech funkcjonariuszy. Natomiast reszta została zatrudniona w nowej strukturze wywiadu cywilnego III Rzeczypospolitej Polskiej³³⁵.

Sprawa z reformą służb wojskowych wyglądała nieco inaczej. W 1990 r. dokonano pewnych zmian tymczasowych przez rozformowanie Wojskowej Służby Wewnętrznej i połączenie jej częściowo z Zarządem II Sztabu Generalnego Wojska Polskiego. Utworzono wtedy Żandarmerię Wojskową, a Kontrwywiad Wojskowy pozbawiono uprawnień procesowych. Dopiero w połowie 1991 r. utworzono WSI, w których połączono zadania wojskowego wywiadu i kontrwywiadu. Służby te tworzyły odrębną i niezależną od Sztabu Generalnego Wojska Polskiego formację, która podlegała bezpośrednio Ministrowi Obrony Narodowej. W wojskowych służbach dokonano zmiany na 33 najważniejszych stanowiskach kadry kierowniczej oraz kierowników oddziałów i wydziałów. Razem w latach 1990–1992 zwolniono lub przeniesiono z WSI 798 żołnierzy kontrwywiadu i wywiadu wojskowego³³⁶. Nie zdecydowano się wówczas na oficjalny proces weryfikacji funkcjonariuszy służb wojskowych. Według niektórych ekspertów weryfikacja odbyła się jednak niejako naturalnie, ponieważ z chwilą utworzenia WSI, we wrześniu 1991 r., wymieniono 70% kadry kierowniczej, a w roku następnym zmiany objęły 70% kierowniczych stanowisk w oddziałach terenowych oraz 60% w wydziałach³³⁷.

Proces weryfikacji kadr rozwiązanej WSI przeprowadzono w 2006 r. Wówczas wprowadzono zmiany w organizacji służb – były one zgodne z przyjętym kierunkiem unowocześniania i usprawniania ich działalności. Jednak sam proces likwidacji wzbudzał i nadal wzbudza wiele kontrowersji. Podanie do publicznej wiadomości raportu z likwidacji

³³⁴ A. Milczanowski, *op. cit.*, s. 46.

³³⁵ Z. Siemiątkowski, *Wywiad a władza. Wywiad cywilny w systemie sprawowania władzy politycznej PRL*, Warszawa 2009, s. 379–380.

³³⁶ T. Kosobudzki, *op. cit.*, s. 150–151.

³³⁷ A. Żebrowski, *op. cit.*, s. 296.

WSI³³⁸, zawierającego nazwiska czynnych i byłych funkcjonariuszy i współpracowników tych służb, stanowiło naruszenie tajemnicy państwowej. Przepis art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych stanowi bowiem, że bez względu na upływ czasu dane identyfikacyjne funkcjonariuszy i żołnierzy służb ochrony państwa wykonujących czynności operacyjno-rozpoznawcze oraz dane identyfikujące osoby, które udzieliły pomocy w zakresie czynności operacyjno-rozpoznawczych organom, służbom i instytucjom państwowym uprawnionym do ich wykonywania, pozostają chronione. Takie działania istotnie osłabiły polski system ochrony informacji niejawnych, możliwości działania polskich służb wywiadowczych i kontrwywiadowczych, a także miały znaczny wpływ na konsekwencje merytoryczne oraz moralne funkcjonariuszy i współpracowników³³⁹. W rezultacie odpływ wysoko wykwalifikowanych kadr ze służb specjalnych spowodował poważne osłabienie wiarygodności polskich służb, co niewątpliwie ma niebagatelny wpływ na możliwość sprawnego oraz efektywnego funkcjonowania w przyszłości.

Na podstawie przedstawionych powyżej informacji można wnioskować, że weryfikacja z pewnością miała pozytywny, oczyszczający wpływ na całe środowisko organów bezpieczeństwa państwa. Ale nie można pominąć faktu, że pociągnęła ona za sobą również negatywne skutki w postaci osłabienia instytucji i odpływu wykwalifikowanych kadr. Niewątpliwie sporą część funkcjonariuszy zwolniono, a kolejni odchodzili ze względu na panującą atmosferę. Oczywiście jest, iż podczas postępowań weryfikacyjnych popełniono również uchybienia i błędy, ale każdy przypadek wymaga indywidualnej oceny, agentura bowiem zawsze była i zawsze będzie jednym z najważniejszych instrumentów w rękach służb od początków ich istnienia, niezależnie od kraju oraz panującego w nim ustroju politycznego.

Urząd Ochrony Państwa – jako nowo powstała formacja – był podporządkowany Ministrowi Spraw Wewnętrznych³⁴⁰. Jego działania ukierunkowano na funkcje kontrwywiadowcze oraz wywiadowcze, tzn. miał za zadanie rozpoznawać i zapobiegać zewnętrznym i wewnętrznym zagrożeniom państwa oraz jego porządku konstytucyjnego. W szczególności skoncentrowano się na rozpoznawaniu zagrożeń godzących

³³⁸ Raport o działaniach żołnierzy i pracowników WSI oraz wojskowych jednostek organizacyjnych realizujących zadania w zakresie wywiadu i kontrwywiadu wojskowego przed wejściem w życie ustawy z dnia 9 lipca 2003 r. o Wojskowych Służbach Informacyjnych w zakresie określonym w art. 67 ust. 1 pkt 1–10 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. „Przepisy wprowadzające ustawę o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego oraz ustawę o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego” oraz o innych działaniach wykraczających poza sprawy obronności państwa i bezpieczeństwa Sił Zbrojnych RP, opublikowany w postanowieniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 lutego 2007 r. (M.P. poz. 110).

³³⁹ S. Zalewski, *Dylematy ochrony informacji niejawnych*, Katowice 2009, s. 118.

³⁴⁰ A. Stelmachowski, *Kształtowanie się ustroju III Rzeczypospolitej*, Warszawa 2011, s. 134–135.

w bezpieczeństwo i przeciwdziałaniu im, na obronności, niezależności i międzynarodowej pozycji państwa, na zapobieganiu i wykrywaniu przestępstw szpiegostwa i terroryzmu oraz ściganiu ich sprawców, a także na przygotowywaniu dla najwyższych organów władzy państwowej informacji i analiz mających znaczenie dla bezpieczeństwa państwa. Zadania dotyczyły również zwalczania przestępstw o charakterze ekonomicznym oraz ochrony tajemnicy państwowej³⁴¹. W konsekwencji UOP stał się formacją będącą częścią sił policyjnych, a nie narzędziem skupiającym swoje zadania na dostarczaniu ośrodkom decyzyjnym państwa wszechstronnego i wyprzedzającego wsparcia informacyjnego³⁴².

W ramach reform centrum administracyjno-gospodarczego rządu UOP wyłączono ze struktur MSW, a bezpośrednio podporządkowano Prezesowi Rady Ministrów. Szef UOP został centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach bezpieczeństwa i porządku konstytucyjnego³⁴³. Nowo powstałe służby miały być profesjonalne i neutralne politycznie, dodatkowo wprowadzono ustawowy zakaz przynależności funkcjonariuszy do partii politycznych. Ingerencja ministra w merytoryczną działalność wywiadu mogła odbyć się tylko wtedy, gdy upoważniały go do tego przepisy. Pod względem prawnym został on centralnym organem administracji państwowej, najwyższym dowódcą podległej formacji oraz służbowym przełożonym³⁴⁴.

Ponadto w 1990 r. zrezygnowano ze scalenia organizacyjnego Policji i UOP, żeby rozdzielić służby chroniące bezpieczeństwo obywateli i porządek publiczny od służb, które chronią bezpieczeństwo państwa. Konstytucyjnymi instytucjami sprawującymi demokratyczny nadzór nad UOP były: Prokurator Generalny, który swoim nadzorem obejmował działalność operacyjną, oraz utworzony przy Ministrze Spraw Wewnętrznych Polityczny Komitet Doradczy (PKD). W skład instytucji nadzorujących UOP wchodziło siedmiu lub ośmiu członków powoływanych przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych. PKD był organem opiniotwórczo-doradczym, który powołano w celu: 1. opiniowania projektów aktów prawnych odnoszących się do organizacji oraz funkcjonowania resortu spraw wewnętrznych, 2. opiniowania kandydatur na szefów poszczególnych służb, 3. wydawania opinii czy też formułowania wniosków w sprawie funkcjonowania resortu spraw wewnętrznych³⁴⁵. Warto zauważyć, iż UOP jako instytucja

³⁴¹ G. Tokarz, *Ewolucja polskich służb specjalnych po 1989 r.*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2007, nr 2, s. 211.

³⁴² M. Piekarski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne Polski w latach 1989–2013. Wybrane aspekty*, Warszawa 2013, s. 81.

³⁴³ D. Rowicka, *Służby specjalne – nadzór i kontrola*, [w:] J. Czapska, J. Widacki (red.), *Bezpieczny obywatel – bezpieczne państwo*, Lublin 1998, s. 108.

³⁴⁴ M. Kolaszyński, *Trzydzieści lat cywilnych służb specjalnych*, „Komentarz KBN” 2020, nr 11 (66), s. 2.

³⁴⁵ D. Rowicka, *op. cit.*, s. 122.

państwa demokratycznego podlegał również kontroli konstytucyjnym organom państwowej ochrony, takim jak Najwyższa Izba Kontroli czy Rzecznik Praw Obywatelskich. Jednakże kontrolna funkcja tych organów wobec UOP miała źródło w konstytucyjnych uwarunkowaniach cywilnej i demokratycznej kontroli, a zatem nie wynikała ze sprawowania nadzoru w rozumieniu administracyjnym.

Naturalną konsekwencją uchybień i błędów występujących w poprzednich latach było rozszerzenie przepisów gwarantujących obywatelom ochronę ich dóbr osobistych w relacjach z aparatem policyjnym. Wyznaczono również tzw. pionową i poziomą organizację formacji, a mianowicie struktury UOP ograniczono do szczebla centralnego, z możliwością powoływania jednostek wojewódzkich, ewentualnie międzywojewódzkich. Konstrukcja Policji miała być dostosowana do podziału administracyjno-terytorialnego kraju, tzn. jednostki podstawowe tej służby, czyli komisariaty i posterunki, miały mieć charakter policji lokalnej, powiązanej z samorządem³⁴⁶.

Dla przyszłości nowo powstałego UOP znaczące było zarządzenie nr 39 Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 lipca 1990 r. w sprawie szczegółowego określenia zadań oraz struktury organizacyjnej Urzędu Ochrony Państwa, odnoszące się do zagadnień kadrowych³⁴⁷. Wskazano w nim, iż tryb i warunki przyjmowania do nowych służb specjalnych zostaną uregulowane na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów. Wyróżniono również zarządy i biura traktowane równorzędnie co do szczebla. Wskazany dokument zawierał wykaz komórek organizacyjnych wchodzących w skład UOP. Były to: Zarząd Wywiadu, Zarząd Kontrwywiadu, Zarząd Śledczy, Biuro Prezydialne, Biuro Koordynacji i Prognoz, Biuro Analiz i Informacji, Biuro Techniki, Biuro Obserwacji, Biuro Szyfrów, Biuro Ewidencji i Archiwum, Biuro Kadr, Biuro Finansów oraz Biuro Administracyjno-Gospodarcze.

Istotne znaczenie miało również zarządzenie nr 49/90 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 czerwca 1990 r. w sprawie utworzenia delegatur Urzędu Ochrony Państwa. Zgodnie z § 1 tego zarządzenia utworzono 14 delegatur: w Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Opolu, Poznaniu, Radomiu, Rzeszowie, Szczecinie oraz we Wrocławiu³⁴⁸. W niektórych delegaturach utworzono również wydziały zamiejscowe (placówki). UOP wówczas miał dwa ośrodki szkoleniowe – w Kiejkutach oraz

³⁴⁶ P. Majer, *Między koniecznością a możliwościami – przekształcenia w resorcie spraw wewnętrznych w okresie transformacji ustrojowej w Polsce; aspekty organizacyjno-prawne*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2011, nr 11/3, s. 233.

³⁴⁷ Zarządzenie nr 39 Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 lipca 1990 r. w sprawie szczegółowego określenia zadań oraz struktury organizacyjnej Urzędu Ochrony Państwa, [w:] A. Jusupović, R. Leśkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 305–307.

³⁴⁸ Zarządzenie nr 49/90 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 czerwca 1990 r. w sprawie utworzenia delegatur Urzędu Ochrony Państwa, Archiwum IPN, sygn. IPN BU 213/1, k. 322–323.

w Łodzi³⁴⁹. Podstawę kadrową nowo powołanego UOP stanowili pozytywnie zweryfikowani funkcjonariusze SB – na potrzeby UOP wraz z podległymi delegaturami przekazano 5522 etaty³⁵⁰. Dyrektorami większości zarządów i biur mianowano byłych oficerów SB³⁵¹. Jednakże struktura organizacyjna nowej formacji nie była stała. Jej pierwotna forma i późniejsze zmiany były efektem zmieniającej się sytuacji w środowisku wewnętrznym i zewnętrznym w kraju. Powstająca wówczas formacja potrzebowała specjalistów od wywiadu, kontrwywiadu, łączności, szyfrów i wsparcia technicznego. Toteż w strukturach UOP znalazło się ponad pięć tysięcy pozytywnie zweryfikowanych byłych funkcjonariuszy SB³⁵².

Na zakończenie należy podkreślić, iż zarówno twórcy, jak i podległy personel, dzięki któremu UOP mógł rozpocząć działalność w pełnym zakresie w przewidywanym ustawowo terminie, wykonali bardzo ciężką pracę. Przed zmianami w 1990 r. poza MSW nie istniała żadna formacja realizująca zadania związane z bezpieczeństwem państwa. Zadania te wykonywała SB mieszcząca się w strukturze MSW. Proces przemian, w których wyniku powstał UOP, formalnie długo nie trwał, ponieważ w styczniu 1990 r. pojawiła się inicjatywa ustawodawcza, a w kwietniu już uchwalono pakiet stosownych ustaw. 10 maja 1990 r. uchwalone przepisy weszły w życie. Pierwsza cywilna służba specjalna III Rzeczypospolitej Polskiej początkowo wykonywała zadania typowe dla wywiadu i kontrwywiadu, jednak wraz ze zmieniającą się sytuacją kraju rola UOP w systemie bezpieczeństwa państwa rosła. Coraz większe znaczenie miały zadania zwalczające przestępczość gospodarczą, które wymierzone były bezpośrednio w interesy państwa polskiego. Urząd był właściwym organem do zapewniania bezpieczeństwa informacji niejawnych. W ciągu 12 lat działalności jego funkcjonariusze wykonywali obowiązki charakterystyczne dla organów wywiadu i kontrwywiadu.

Należy pamiętać, iż skuteczne działanie służb specjalnych jest ściśle powiązane z zachowaniem tajemnicy państwowej. Toteż zrozumiałe jest, iż trudno natknąć się na opisy realizowanych przez nie zadań. Zasadniczo, aby zapewnić ochronę metod pracy operacyjnej, informacje ogranicza się do krótkich wzmianek w środkach masowego przekazu. Jednak narastające napięcia polityczne przyczyniły się do zaangażowania służb w walkę na szczytach władzy³⁵³. Zwycięstwa kolejnych opcji politycznych powodowały zmiany w szeregach UOP,

³⁴⁹ A. Milczanowski, *op. cit.*, s. 45.

³⁵⁰ R. Leśkiewicz, *op. cit.*, s. 183.

³⁵¹ Rozkaz personalny nr 01 z dnia 12 lipca 1990 r., [w:] K. Kozłowski, *Rewolucja...*, *op. cit.*, s. 16–17.

³⁵² P. Piotrowski, *Służba Bezpieczeństwa w latach 1975–1990*, [w:] *idem* (red.), *Aparat bezpieczeństwa w Polsce. Kadra kierownicza*, t. III: 1975–1990, Warszawa 2008, s. 22.

³⁵³ S. Zalewski, *Służby specjalne w państwie demokratycznym*, Warszawa 2005, s. 7.

co miało destabilizacyjny wpływ na pracę tej formacji. Upolitycznienie przyczyniło się także do nagłaśniania realizowanych zadań. Opinia publiczna dowiadywała się o kulisach działań UOP. Fala przecieków medialnych nie tylko negatywnie wpływała na ocenę Urzędu, lecz także problematyzowała prowadzenie czynności służbowych. W rezultacie przyczyniła się do tego, że UOP kojarzony był przede wszystkim z aferami politycznymi. Jak powszechnie wiadomo, służby specjalne nie powinny służyć żadnej ideologii czy partii politycznej, a zatem powinny służyć tylko i wyłącznie państwu³⁵⁴. Szef służb nie powinien być politykiem, lecz powinien osłaniać je przed atakami politycznymi. Apolityczność służb zapewnia im ciągłość i stabilność. Z perspektywy upływającego czasu możemy stwierdzić, że nie została utworzona ustawowa konstrukcja politycznie neutralnych szefów służb. Jest zrozumiałe, że na początku lat 90., kiedy formowano nowe służby specjalne, nie wymagano doświadczenia związanego ze specyfiką tej pracy. Jednak obecnie brak przepisów gwarantujących obsadzenie stanowisk osobami merytorycznie przygotowanymi do danej funkcji budzi coraz większe wątpliwości.

Historia UOP kończy się 29 czerwca 2002 r. W tym też dniu na mocy stosownej ustawy ostatecznie rozwiązano tę formację, powołując Agencję Wywiadu (odpowiedzialną za wywiad) oraz Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego (odpowiedzialną za kontrwywiad)³⁵⁵. Od tego momentu rozpoczął się następny etap działania cywilnych służb specjalnych.

3. Dekomunizacja jako proces rozliczeń z przeszłością

Po 1989 r. we wszystkich krajach Europy Środkowej nastąpiły mniej lub bardziej głębokie zmiany cywilizacyjne. Wprawdzie skala, prędkość oraz charakter poszczególnych zmian były różnorodne, niemniej jednak w większości zjawiska i procesy były bliźniacze lub zbliżone. Społeczeństwo stanęło przed zupełnie nowymi problemami, które należało rozwiązać. Wobec tego kraje postkomunistyczne były zobligowane do przyjęcia nowej wizji funkcjonowania państwa i sprawowania władzy. W konsekwencji symbolicznym i formalnym zerwaniem z dotychczasowym ustrojem było znaczące znowelizowanie lub uchwalenie nowej ustawy zasadniczej, która wprowadzała by oraz personifikowała nowy ład polityczny i dawała formalne podłoże właściwego funkcjonowania systemu demokratycznego.

Proces dekomunizacji może przyjąć różne kierunki, tj. może polegać: 1. na derogacji lub osłabieniu zinstytucjonalizowanych podstaw komunizmu, 2. na szukaniu rozwiązania przystosowującego nadbudowę polityczno-ideologiczną do wymogów gospodarki rynkowej

³⁵⁴ J. Gryz, *Teoretyczne podstawy funkcjonowania służb specjalnych*, „Studia i Materiały” 2000, s. 79.

³⁵⁵ Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2022 r. poz. 557).

lub 3. na odbudowie w warunkach pokomunistycznych porządku liberalno-demokratycznego³⁵⁶. Podstawowymi problemami państw postkomunistycznych, bez których rozwiązania nie mogłyby one normalnie funkcjonować, były: odbudowa demokratycznego państwa, stworzenie gospodarki rynkowej, dokonanie przekształceń własnościowych, modernizacja infrastruktury oraz rozliczenie się z komunistyczną przeszłością.

W Polsce proces dekompozycji, a następnie niepoohamowana transformacja nastąpiły niemalże natychmiast po wyborach 4 czerwca 1989 r. Tworzeniu struktur państw demokratycznych towarzyszyła dekomunizacja, tzn. zerwanie z komunistyczną przeszłością poprzez rozliczenia moralne oraz lustrację, czyli ustawy zakaz pełnienia pewnych funkcji publicznych przez dawnych członków elit władzy³⁵⁷. Zatem dekomunizacja to odejście od komunistycznych struktur ustrojowych, które polega na przejściu od komunizmu³⁵⁸ do demokratycznego państwa prawnego. Nie mniej ważne jest równoległe zachodzenie zmian w strukturze społeczeństwa oraz w reprezentowanych przez nie postawach i wartościach. Lustracja jest częścią procesu dekomunizacji i dotyczy indywidualnej odpowiedzialności zarówno funkcjonariuszy publicznych, jak i zwykłych obywateli za udział w tworzeniu i działaniu ustroju komunistycznego³⁵⁹. Wprawdzie istota ustroju komunistycznego nawet obecnie wzbudza niemałe kontrowersje, lecz często są one bezprzedmiotowe. Termin „dekomunizacja” w polskim życiu publicznym występuje w dwóch znaczeniach. W pierwszym określa zmianę ustrojową, która polega na rozmontowaniu systemu komunistycznego, w drugim oznacza czystkę w realiach upadku komunizmu.

Po uchwaleniu tzw. noweli grudniowej³⁶⁰ przywrócono nazwę państwa – Rzeczpospolita Polska – oraz formalnie wprowadzono rządy prawa. W październiku 1992 r. uchwalono Małą Konstytucję³⁶¹, która uchylała tę z 1952 r. Mała Konstytucja miała charakter doraźny i funkcjonowała do czasu wprowadzenia 2 kwietnia 1997 r. nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

³⁵⁶ Zob. A. Chwalba, *Europa Środkowa w drodze do NATO i Unii Europejskiej*, „Przegląd Polsko-Polonijny” 2011, nr 1, <http://31.186.81.235:8080/api/files/view/41795.pdf> (stan na: 20.07.2021).

³⁵⁷ J. Macała, *Nauka – zemsta czy oczyszczenie?*, „Puls” czerwiec 2007, nr 6 (106), s. 1.

³⁵⁸ Stosowane w tej pracy słowo „komunizm” nie jest teoretyczną koncepcją doktryny Karola Marksa oraz Friedricha Engelsa. Obrazuje jedynie formę rządów, wizję prawa i jego społeczną rolę przyjętą w Rosji, a później w Związku Radzieckim. Jest określeniem systemu politycznego wprowadzonego w Polsce. Zatem określenie „komunizm” powinno być rozumiane jako zaprzeczenie konstytucyjnej demokracji przyjętej przez Polskę po przełomie w 1989 r.

³⁵⁹ A.Z. Kamiński, *Dekomunizacja instytucji i systemu władzy*, [w:] P. Kuglarz (red.), *Od totalitaryzmu do demokracji. Pomiędzy „grubą kreską” a dekomunizacją – doświadczenia Polski i Niemiec*, Kraków 2001, s. 83–84.

³⁶⁰ Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. poz. 444 oraz z 1995 r. poz. 730).

³⁶¹ Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. poz. 426, z późn. zm.).

Proces dekomunizacji rozpoczęto od podkreślenia, iż dokonane zmiany są trwałe i nieodwracalne. Odwołano się do narodowego dziedzictwa, z przestrzeni publicznej usunięto symbole oraz pomniki komunistyczne, niektóre cmentarze żołnierzy radzieckich przeniesiono na nowe miejsca. Z budynków rządowych usunięto czerwone gwiazdy, a z placów i ulic – pomniki komunistycznych patronów. Szkoły, fabryki oraz instytucje publiczne, zarówno cywilne, jak i wojskowe, otrzymały innych patronów, z wnętrza usunięto portrety przywódców komunistycznych. W miejsce komunistycznych świąt wprowadzono święta państwowe i narodowe. Trzeba zaznaczyć, że w latach 1989–1998 zmieniono nazwy 2098 ulic³⁶².

Kwestia rozliczenia się z przeszłością komunistyczną miała doprowadzić do uznania poprzedniego ustroju za przestępczy i zbrodniczy. Dekomunizacja, a wraz z nią lustracja miały udowodnić, iż społeczeństwo, przystępując do budowy państwa demokratycznego, odcina się od narzuconej przeszłości. W krajach Europy Środkowej powstały instytucje ułatwiające rozliczenie się z komunistyczną przeszłością m.in. przez zabezpieczanie dokumentów. Choć nosiły różne nazwy, zakres ich czynności oraz uprawnień jest porównywalny. W Polsce jest to Instytut Pamięci Narodowej (IPN)³⁶³.

IPN został powołany 19 stycznia 1999 r. na mocy art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucji Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu³⁶⁴. Do ustawowych zadań powołanej instytucji należy m.in. gromadzenie, przechowywanie, opracowywanie, zabezpieczenie, udostępnianie i publikowanie dokumentów organów bezpieczeństwa państwa, wytworzonych oraz gromadzonych w latach 1944–1990, a także organów bezpieczeństwa III Rzeszy i ZSRR. Zajmuje się ona również poszukiwaniem miejsc spoczynku osób poległych w walkach o niepodległość i zjednoczenie państwa polskiego, prowadzeniem badań naukowych i działań w zakresie edukacji publicznej oraz upamiętnianiem historycznych wydarzeń, miejsc i postaci w dziejach walk i męczeństwa narodu polskiego³⁶⁵.

Po transformacji ustrojowej w 1989 r. jedną z pierwszych zmian było masowe usuwanie komunistycznej symboliki z przestrzeni publicznej. Należałoby wskazać ramy prawne, jakich przestrzegać obowiązane są podmioty podejmujące działania w tym zakresie. Zatem na

³⁶² E. Hałas, *Polityka symboliczna i pamięć zbiorowa. Zmiany nazwy ulic po komunizmie*, [w:] M. Marody (red.), *Zmiana czy stagnacja?*, Warszawa 2004, s. 132.

³⁶³ A. Chwalba, *op. cit.*, s. 5.

³⁶⁴ Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucji Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. z 2021 r. poz. 177, z późn. zm.).

³⁶⁵ Zob. *O IPN*, <https://ipn.gov.pl/pl/o-ipn/24154,O-IPN.html> (stan na: 26.07.2021).

pierwszym miejscu trzeba zaznaczyć, iż kompetencje w kwestii decydowania o dekomunizacji przestrzeni publicznej posiadają organy samorządowe. W ustawie o samorządzie terytorialnym z dnia 8 marca 1990 r. wskazano, iż do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawie wznoszenia pomników³⁶⁶. W sytuacji gdy dąży się do usunięcia przedmiotu, który ocenia się jako stanowiący symbol komunizmu, zazwyczaj powołuje się na art. 13 Konstytucji RP, mówiący o zakazie istnienia partii politycznych i innych organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszystów i komunizmu, oraz na art. 256 Kodeksu karnego, w którym jest mowa o „publicznym propagowaniu faszystowskich lub innych totalitarnych ustrojów państwa”³⁶⁷. IPN działań na rzecz usuwania komunistycznej symboliki upatruje w swojej ustawie. Jednak jak można zauważyć, wszystkie te przepisy są ogólne, dlatego obowiązek usuwania symboliki komunistycznej mógł być traktowany przeróżnie. Dopiero najnowsza ustawa z dnia 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej dotyczy funkcjonującego w przestrzeni publicznej nazewnictwa³⁶⁸ – i w praktyce jest stosowana do usuwania komunistycznych patronów ulic. W 2017 r. w tytule ustawy wyrazy „budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej” zostały zastąpione wyrazami „jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki”, a zatem zakres przedmiotowy stosowania przepisów ustawy został rozszerzony³⁶⁹.

Działania polityczne związane z dekomunizacją przestrzeni publicznej przybierają różnorodną formę. Mimo że kompetencje w kwestii podejmowania decyzji mają lokalne organy władzy, różne imponderabilia mają wpływ na ten proces. Przykładem może być sytuacja, gdy uzależnia się przywrócenie dawnej nazwy ulicy od zgody IPN, chociaż nie jest to instytucja samorządowa, a zatrudnione tam osoby często są z nadania politycznego. Do czasu uchwalenia ustawy z dnia 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej IPN prowadziło jedynie działania o charakterze informacyjno-edukacyjnym, a po wprowadzeniu tych przepisów jego działania mogą być wzmocnione przymusem państwowym³⁷⁰.

³⁶⁶ Art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, z późn. zm.).

³⁶⁷ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2021 r. poz. 2345, z późn. zm.).

³⁶⁸ Ustawa z dnia 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki (Dz. U. z 2018 r. poz. 1103).

³⁶⁹ Ustawa z dnia 22 czerwca 2017 r. o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (Dz. U. poz. 1389, z późn. zm.).

³⁷⁰ B. Różycki, *Dekomunizacja przestrzeni publicznej w Polsce, 1989–2016*, [w:] A. Paczkowski (red.), *Rozliczanie totalitarnej przeszłości: instytucje i ulice*, Warszawa 2017, s. 115.

W sądach administracyjnych zapadają różne wyroki. Nie ma jednolitej linii, co obrazuje przypadek placu Wilhelma Szewczyka w Katowicach. Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, że plac Wilhelma Szewczyka zmieni nazwę na plac Marii i Lecha Kaczyńskich³⁷¹. Jednak uprzednio przesądził, że w stolicy nie będzie ulicy Lecha Kaczyńskiego i pozostanie nazwa: Armii Ludowej. Jak zauważa M. Chmaj, duży wpływ ma skład sędziowski w danej sprawie, ponieważ dla jednego sędziego dana nazwa jest symbolem komunizmu, a dla drugiego – nie³⁷². Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie IPN jest instytucją wyspecjalizowaną w ocenie najnowszej historii Polski, w związku z tym ustawodawca wskazał tę instytucję jako podmiot kompetentny do opiniowania wątpliwości organu nadzoru co do określonych nazw w rozumieniu ustawy dekomunizacyjnej³⁷³. Należy zauważyć, iż kompetencje IPN w wykonywaniu przedmiotowej ustawy polegają m.in. na opiniowaniu niezbędnych dla potrzeb wydawania przez wojewodów zarządzeń nadzorczych i zastępczych. Wobec tego dla IPN wyznaczono istotne zadanie polegające na przygotowywaniu zarządzeń organów nadzoru, mimo że nie jest on organem nadzoru, a jego opinie nie są bezwzględnie wiążące dla wojewodów³⁷⁴. Zatem wszystkie działania w zakresie dekomunizacji przestrzeni publicznej można zaliczyć do działań IPN w obszarze polityki historycznej, która ma służyć kształtowaniu świadomości historycznej społeczeństwa.

W praktyce bardzo trudno jest odseparować dekomunizację od lustracji, ponieważ stanowią one problem we wszystkich krajach postkomunistycznych, gdzie walka o przyszły kształt struktury społecznej i instytucjonalnej, rozpoczęta w 1989 r., nadal nie została zakończona. Termin „lustracja” pochodzi od łacińskiego słowa *lustrum*, które w religii rzymskiej oznaczało składaną przez cenzora po każdym cenzusie oczyszczającą ofiarę za cały naród³⁷⁵. Po raz pierwszy pojęcia lustracji dotyczącego działań prawnych i politycznych zmierzających do ujawnienia agentów komunistycznych służb specjalnych użyto w Czechosłowacji. Jednak w Republice Czeskiej lustracja oznaczała zakaz pełnienia określonych funkcji przez byłych funkcjonariuszy komunistycznej partii i policji politycznej, natomiast w Polsce, jak wywodzi Bolesław Banaszek, lustracja dotyczy ujawnienia faktu służby, pracy bądź współpracy z tajnymi służbami państwa komunistycznego przez osoby

³⁷¹ Wyrok NSA z dnia 20 marca 2019 r., II OSK 3455/18, Legalis (system informacji prawnej Wydawnictwa C.H.Beck).

³⁷² R. Krupa-Dąbrowska, *Dekomunizacja ulic – co jest symbolem komunizmu*, „Rzeczpospolita”, 22.03.2019, <https://www.rp.pl/W-sadzie-i-urzedzie/303229943-Dekomunizacja-ulic---co-jest-symbolem-komunizmu.html> (stan na: 22.07.2021).

³⁷³ Wyrok WSA w Krakowie z 25 kwietnia 2018 r., III SA/Kr 131/18, Legalis.

³⁷⁴ P. Sobański, *Rola Instytutu Pamięci Narodowej w wykonywaniu przepisów ustawy dekomunizacyjnej*, Zielona Góra 2019, s. 9, <https://depot.ceon.pl/handle/123456789/17730?show=full> (stan na: 23.07.2021).

³⁷⁵ P. Grzelak, *Wojna o lustrację*, Warszawa 2005, s. 7.

pełniące ważne funkcje publiczne lub do nich kandydujące³⁷⁶. Adam Czarnota, badając znaczenie terminu „lustracja”, zwraca uwagę, iż z powodu rozbieżnych regulacji prawnych w każdym kraju zjawisko to rozumiane jest odmiennie³⁷⁷. Zdaniem Wojciecha Sadurskiego lustracja odnosi się do procesu przeglądu osób starających się o pewne stanowiska publiczne albo okupujących takie stanowiska. Osoby te są sprawdzane z punktu widzenia powiązań głównie z aparatem służb specjalnych³⁷⁸. Zgodnie z opinią Zgromadzenia Parlamentarnej Rady Europy „celem lustracji jest ochrona rodzącej się demokracji przed osobami, co do których nie ma pewności, że będą sprawowały władzę zgodnie z zasadami demokracji, ponieważ nie wykazały się one zaangażowaniem na ich rzecz ani wiarą w nie w przeszłości, a obecnie nie są zainteresowane ani nie mają motywacji, aby je sobie przyswoić”³⁷⁹.

Wobec tego lustracja jest mechanizmem sprawdzania i ujawniania przeszłości osób kandydujących na funkcje publiczne lub pełniących te funkcje w kontekście ich związków z organami bezpieczeństwa państwa. Jest instrumentem służącym rozliczeniu, a także przewyżczeniu autorytarnej przeszłości oraz zdemontowaniu jej schedy. Instrument ten stał się charakterystyczny dla okresu przemian ustrojowych, mających miejsce we wszystkich postkomunistycznych krajach. Wybór metod i środków demontażu komunistycznej sukcesji zależy od następujących czynników: typu dyktatury, rodzaju popełnionych przestępstw, skali kolaboracji, kultury politycznej, historii narodu, tempa zmian oraz od środków, jakimi rozporządzają nowe demokratyczne rządy. To właśnie te wymienione czynniki zadecydowały o wyborze lustracji jako środka transformacji demokratycznej w krajach, w których rządy komunistyczne, aby utrzymać władzę, posługiwały się wyrafinowanymi narzędziami represji, z których największym było stworzenie i utrzymanie aparatu bezpieczeństwa państwa oraz sieci tajnych współpracowników³⁸⁰. Właściwością przepisów lustracyjnych jest określenie kręgu osób poddanych lustracji, ich relacji z komunistycznym aparatem bezpieczeństwa oraz stworzenie katalogu organów bezpieczeństwa, z którymi związki są relewantne z punktu widzenia lustracji³⁸¹. Zatem należy podkreślić, iż proces lustracji obejmuje krąg osób zajmujących stanowiska związane z szeroko rozumianą sferą publiczną, a niejednokrotnie

³⁷⁶ B. Banaszkiwicz, *Rozrachunek z przeszłością komunistyczną w polskim ustawodawstwie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Ius et Lex” 2003, nr II (1), s. 474.

³⁷⁷ A. Czarnota, *Lustration, Decommunisation and the Rule of Law*, „The Hague Journal on the Rule of Law” 2009, Vol. 1, Issue 2, s. 311.

³⁷⁸ W. Sadurski, *Rights Before Courts. A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe*, Dordrecht 2005, s. 245.

³⁷⁹ Pkt 11 i 12 rezolucji nr 1096 (1996) Zgromadzenia Parlamentarnej Rady Europy z dnia 27 czerwca 1996 r. dotyczącej środków demontażu dziedzictwa po byłych totalitarnych ustrojach komunistycznych.

³⁸⁰ B. Zygmunt, *op. cit.*, s. 12.

³⁸¹ A. Czarnota, *op. cit.*, s. 311.

również wolne zawody prawnicze. Teoretycznie proces lustracji powinien uwzględniać związki agenturalne ze wszystkimi komórkami aparatu bezpieczeństwa³⁸².

W piśmiennictwie przedstawia się, że pierwszym, który poruszył problem lustracji w Polsce, był premier T. Mazowiecki. 24 sierpnia 1989 r. w swoim *exposé* sejmowym podniósł temat stosunku nowego rządu do rozliczeń z przeszłością oraz zadeklarował politykę tzw. grubej kreski, czyli porozumienia narodowego, które było konieczne w cyklu zmian, by zmobilizować społeczeństwo do wspólnych działań.

Do problemu lustracji Sejm powracał wielokrotnie, a dysputy nad nim prowadzono przy okazji każdej podejmowanej inicjatywie prawnej. 28 maja 1992 r. uchwałą Sejmu zobowiązano ówczesnego szefa MSW do przedstawienia pełnej informacji, kto z parlamentarzystów i urzędników wyższego szczebla współpracował z UB i SB³⁸³. Od samego początku akt ten budził szereg kontrowersji, twierdzono również, że jest wadliwy. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzeczeniu z dnia 19 czerwca 1992 r. zawiesił w całości jego stosowanie z powodu naruszenia praw i wolności osób, a w szczególności prawa do ochrony czci i dobrego imienia osób, które znalazły się na liście tworzonej bez kontroli nad wiarygodnością przekazywanych w niej informacji³⁸⁴.

Prace nad ustawą lustracyjną trwały cały 1996 r. Dopiero 23 sierpnia 1996 r. została powołana komisja nadzwyczajna do rozpatrzenia projektów ustaw lustracyjnych. Właściwą ustawę uchwalono 11 kwietnia 1997 r.³⁸⁵ W gronie osób objętych postępowaniem lustracyjnym znaleźli się m.in.: prezydent, posłowie, senatorowie, sędziowie, prokuratorzy, a także członkowie rad nadzorczych, dyrektorzy Telewizji Polskiej oraz Polskiego Radia. W trakcie prac parlamentarnych podkreślano, iż pryncypialnym celem procedury lustracyjnej jest uniemożliwienie użycia wiedzy o ewentualnych związkach z organami bezpieczeństwa w celu szantażu, który mógłby być zastosowany wobec osób zajmujących kluczowe stanowiska decyzyjne w państwie.

Osoba ubiegająca się o jedną z wymienionych wyżej funkcji została zobligowana do osobistego złożenia oświadczenia lustracyjnego, w którym deklarowała, czy w przeszłości była pracownikiem organów bezpieczeństwa państwa, służyła w nich albo świadomie i tajnie z nimi współpracowała. Oświadczenie lustracyjne składano do organów władzy publicznej,

³⁸² B. Zygmunt, *op. cit.*, s. 13.

³⁸³ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 maja 1992 r. (M.P. poz. 116).

³⁸⁴ B. Banaszak, *Lustracja i dekomunizacja w Polsce w świetle praw jednostki w prawie wewnętrznym i międzynarodowym*, [w:] *idem* (red.), *Prawa człowieka. Geneza, koncepcje, ochrona*, Wrocław 1993, s. 170.

³⁸⁵ Ustawa z dnia 11 kwietnia 1997 r. o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944–1990 osób pełniących funkcje publiczne (Dz. U. poz. 443, z późn. zm.).

a następnie przesyłano wyspecjalizowanemu Biuru Lustracyjnemu IPN celem weryfikacji jego zgodności z prawdą. Jeżeli złożone oświadczenie lustracyjne było zgodne z prawdą, zainteresowana osoba nie podlegała żadnym sankcjom prawnym. Jednak w przypadku powstania wątpliwości co do zgodności z prawdą, prokurator Biura Lustracyjnego IPN zwracał się do sądu o wszczęcie postępowania lustracyjnego wobec danej osoby. W takim postępowaniu były stosowane przepisy procedury karnej, włącznie z zasadą *praesumptio boni viri*. W razie stwierdzenia przez sąd, iż osoba złożyła oświadczenie lustracyjne niezgodne z prawdą, była ona poddana sankcjom polegającym na pozbawieniu prawa do zajmowania stanowisk wymienionych w ustawie oraz ubiegania się o ich pełnienie przez okres od 3 do 10 lat³⁸⁶.

W opinii prawnej B. Banaszak podkreśla, że ustawa lustracyjna z 1997 r. nie jest w stanie zrealizować założonego celu, jakim jest ujawnienie określonych informacji o osobach pełniących obecnie funkcje publiczne. Jak zwraca uwagę dalej, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że „procedura lustracji, rozumianej jako prawem określony mechanizm badania związków i zależności osób zajmujących lub ubiegających się o najwyższe stanowiska państwowe albo zajmujących inne stanowiska publiczne, z którymi wiąże się szczególnie wysoki stopień odpowiedzialności, a równocześnie zaufania społecznego, co do zasady nie może budzić wątpliwości zarówno z punktu widzenia zgodności z konstytucją [...], jak i z punktu widzenia międzynarodowych standardów”³⁸⁷.

Opisana powyżej ustawa lustracyjna nie spełniła oczekiwań. Została zmieniona 18 października 2006 r., co zbudziło wiele kontrowersji zarówno wśród polityków, jak i w społeczeństwie oraz mediach, ponieważ w zasadniczy sposób zmieniono model lustracji w Polsce. Przepisy weszły w życie 21 lipca 2006 r. jako ustawa o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów³⁸⁸. Najważniejszą zmianą była likwidacja sądów lustracyjnych, urzędu Rzecznika Interesu Publicznego, instytucji pokrzywdzonego i możliwości autolustracji. Poszerzono również listę osób podlegających lustracji, dopisując do niej m.in. pracowników wyższych uczelni i dziennikarzy. W sytuacji złożenia oświadczenia lustracyjnego niezgodnego z prawdą konsekwencją prawomocnego wyroku miał być 10-letni zakaz pełnienia funkcji

³⁸⁶ B. Zygmunt, *op. cit.*, s. 13.

³⁸⁷ *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1998 r.*, Warszawa 1999, s. 513, cyt. za: B. Banaszak, *Opinia prawna na temat zgodności z Konstytucją RP ustawy uchwalonej w dniu 21 lipca 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów, a także zgodności z Konstytucją RP poprawek do tej ustawy zaproponowanych przez senacką Komisję Praw Człowieka i Praworządności (druki senackie nr 205 i 205A)*, Warszawa 2004, s. 3.

³⁸⁸ Ustawa z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2021 r. poz. 1633).

publicznych³⁸⁹. Omawiana ustawa wyraźnie naruszała prawa człowieka, a nade wszystko – prawo do rzetelnego procesu sądowego i zasady domniemania niewinności. W konsekwencji grupa parlamentarzystów złożyła wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o sprawdzenie zgodności nowych przepisów z Konstytucją RP. 20 kwietnia 2007 r. także Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP szeregu przepisów ustawy. Powoływał się on m.in. na problemy interpretacyjne związane z pojęciem dziennikarza i wątpliwości związane z ewentualnym objęciem lustracją osób prowadzących serwisy internetowe. We wniosku można wyczytać, iż ochrona tajemnic, wolność prowadzenia i publikowania badań naukowych, wolność słowa i prywatność dotyczą obiegu informacji, a ta w społeczeństwie informacyjnym ma kluczowe znaczenie³⁹⁰.

11 maja 2007 r. Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok, w którym ocenił, że 39 przepisów ustawy lustracyjnej jest niezgodnych z Konstytucją RP³⁹¹. Wskazał również na potrzebę zapewnienia transparentności życia publicznego i ochrony interesu państwa wyrażającego się w prawidłowym wykonywaniu najważniejszych funkcji przez osoby wolne od wszelkich nacisków, presji czy prób szantażu. W zbiorze przepisów niezgodnych z Konstytucją RP znalazły się: preambuła, przepis zawierający definicję współpracy, jak również przepisy regulujące lustrację dziennikarzy i naukowców, zaliczenie współpracy z organami państw obcych do współdziałania ze służbami PRL czy sposób udostępniania danych z IPN. Trybunał Konstytucyjny wskazał na niewłaściwość tak surowych sankcji za złożenie fałszywego oświadczenia lub niezłożenie go w terminie, niewłaściwość tytułu wzoru oświadczenia oraz niedopuszczalność anulowania wyniku wyborów przez pozbawienie mandatu. Zarzucono ustawie naruszenie standardów oraz pogorszenie ochrony prawnej.

Należy zatem zaakcentować, iż podczas planowania oraz wprowadzania narzędzi o charakterze lustracyjnym powinna przyświecać idea zapewnienia osobom, wobec których te narzędzia będą zastosowane, przynajmniej minimalnego standardu ochrony praw człowieka. Nie wolno zapominać, że instrumenty lustracyjne prowadzą do ograniczenia podstawowych praw człowieka, które zostały zagwarantowane przez Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych oraz europejską Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności³⁹².

³⁸⁹ J. Woleński, *Lustracja jako zwierciadło*, Kraków 2007, s. 37.

³⁹⁰ Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2007 r., sygn. RPO-552925-I/07/ KŁ, <https://bip.brpo.gov.pl/pliki/1177072888.pdf> (stan na: 27.07.2021).

³⁹¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2007 r., sygn. K 2/07 (Dz. U. poz. 571).

³⁹² P. Osik, *Instrumenty lustracyjne wobec standardu ochrony praw człowieka*, [w:] *Sprawiedliwość...*, op. cit., s. 15.

Konkludując powyższe, należy podkreślić, iż polityka tzw. grubej kreski zamiast zintegrować – spolaryzowała społeczeństwo. Elementami procesu transformacji ustrojowej były dekomunizacja i lustracja. Te terminy są najczęściej mylone ze sobą i stosowane wymiennie nie tylko w języku potocznym, lecz także w naukach społecznych. Najogólniej mówiąc, dekomunizacja obejmuje wszystkie polityczne i prawne strategie mające na celu wyeliminowanie pozostałości komunizmu w systemie społecznym i politycznym. Odnosi się do wykluczenia byłych funkcjonariuszy aparatu komunistycznego i członków tzw. nomenklatury. Lustracja natomiast skoncentrowana jest na informatorach i współpracownikach tajnych służb komunistycznych. Jedną z fundamentalnych cech lustracji jest identyfikacja byłych tajnych współpracowników komunistycznych służb bezpieczeństwa oraz ustalenie, czy osoba pełniąca dane stanowisko lub ubiegająca się o nie pracowała albo współpracowała z komunistycznym aparatem bezpieczeństwa³⁹³. Sam proces dekomunizacji oraz lustracji stanowił raczej wyraz manipulacji politycznej, a nie rozliczenia z przeszłością. Po ponad 30 latach od upadku komunizmu sprawa lustracji nadal jest nierozwiązana. Stała się częścią rozgrywek politycznych, balansujących na granicy prawa, mających na celu degradację przeciwnika, oraz walką, w której zagubiono zdrowy rozsądek.

Nakreślona powyżej historia procesu lustracyjnego w Polsce jest jedynie zarysem, pomiędzy omówionymi aktami prawnymi pojawiał się bowiem jeszcze szereg innych inicjatyw zmierzających do ujawnienia nazwisk tajnych współpracowników SB. Większość osób, które wtedy cieszyły się renomą w środowiskach opozycyjnych, w pewnym stopniu była powiązana z SB. Trzeba pamiętać, iż decyzja o współpracy w roli tajnego współpracownika nie zawsze była powodowana chęcią zarobku – zdarzało się również, że funkcjonariusze wymuszali ją przez szantaże. Niemala część osób potrafiła się przeciwstawić, jednak byli i tacy, którzy w obawie o los swój czy los swoich najbliższych podejmowali współpracę i donosili na innych³⁹⁴.

Lustracja w Polsce nie miała charakteru radykalnego. Wprawdzie nie brakowało postulatów, by właśnie w takiej formie ją przeprowadzić, lecz wybrano wariant kompromisowy. Jednak trzeba podkreślić, że prawne procedury dekomunizacji i lustracji odgrywają raczej ograniczoną rolę w społeczeństwie postkomunistycznym. Specyficzny typ zmiany społecznej ma swoisty charakter. Zatem kwestia rozliczeń z przeszłością nie może być

³⁹³ K. Williams, A. Szczerbiak, B. Fowler, *Explaining Lustration in Central Europe: A 'Postcommunist Politics' Approach*, „Democratization” 2005, Vol. 12, No.1, s. 22–43.

³⁹⁴ M. Pazdej, *Lustracja jako element polskiej transformacji – szkic badawczy*, „Refleksje. Pismo naukowe studentów i doktorantów WNPiD UAM” 2015, nr 12, s. 106.

ograniczona tylko do kwestii, co zrobić z poprzednim systemem, ponieważ wszystkie elementy życia społecznego podlegają radykalnej zmianie w tym samym czasie. Lustracja i dekomunizacja są prawnymi i politycznymi narzędziami w procesie reorganizowania konstytucyjnych filarów społeczeństwa i państwa. Obecnie funkcjonują i odgrywają decydującą rolę na polu walki politycznej, służąc przede wszystkim zacieraniu obrazu faktycznego funkcjonowania systemu komunistycznego. Proces lustracji niewątpliwie jest specyficznym *rite de passage*, czyli obrzędem, którego charakterystyczną cechą jest zmiana właściwości poddanych mu osób, prowadząca do nowego, oczyszczonego społeczeństwa.

4. Problematyka sprawiedliwości okresu przejściowego (sprawiedliwość tranzytywna)

Podejście do minionej epoki w państwach przechodzących transformację ustrojową jest związane z koncepcją *transitional justice*, czyli sprawiedliwością okresu tranzytywności, określaną również mianem sprawiedliwości tranzytywnej, sprawiedliwości retrospektywnej lub sprawiedliwości okresu przejściowego³⁹⁵. W literaturze brakuje jednolitego rozumienia omawianego pojęcia, występują ponadto takie określenia, jak „polityka wobec przyszłości” oraz „rozliczenie przeszłości”. Po raz pierwszy terminem *transitional justice* posłużył się Neil J. Kritz w publikacji poświęconej procesowi rozliczania przeszłości³⁹⁶. Zatem sprawiedliwość tranzytywna dotyczy w głównej mierze okresu przejściowego, przez który należy rozumieć przekazanie władzy, upadek reżimu oraz powstanie nowego systemu. Jest to koncepcja sprawiedliwości związana z okresami zmian o charakterze politycznym, którą cechuje szeroki wachlarz reakcji na represyjne działania poprzedniego reżimu. Zakres przedmiotowy pojęcia *transitional justice* jest nieustannie rozszerzany, a rozwój sprawiedliwości transformacyjnej jest ściśle zsynchronizowany z zachodzącymi na całym świecie zmianami mającymi zabarwienie polityczne, w związku z tym koncepcja ta ma charakter niezwykle ewolucyjny.

Na omawiany proces składają się rozważania nad sprawiedliwością w znaczeniu prawnym, ekonomicznym oraz ogólnopolitycznym. Do charakterystycznych instrumentów sprawiedliwości transformacyjnej, dzielących się na prawne oraz pozaprawne, zalicza się: pociąganie do odpowiedzialności karnej sprawców przestępstw na tle politycznym, rehabilitację ofiar, tworzenie komisji dochodzących prawdy historycznej, ustanawianie wyspecjalizowanych trybunałów, działania upamiętniające określone wydarzenia historyczne,

³⁹⁵ A. Czarnota, *Prawo okresu przejściowego*, wywiad przepr. K. Dębska, „Res publica”, 14.04.2014, <https://publica.pl/teksty/prawo-okresu-przejsciowego-rozmowa-z-adamem-czarnota-45068.html> (stan na: 28.07.2021).

³⁹⁶ Zob. N.J. Kritz (Ed.), *Transitional Justice: How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes*, Vol. I: *General Considerations*; Vol. II: *Country Studies*; Vol. III: *op. cit.*, Washington 1995.

lustrację, weryfikację, a także wprowadzanie reparacji wojennych³⁹⁷. Proces ten ma na celu uporanie się z bezprawiem istniejącym w przeszłości, a charakteryzuje się specyficznym ukierunkowaniem polityki oraz wynikającym z niej stosunkiem do historii³⁹⁸. Jak podkreśla Tomasz Snarski, polityka państwa wobec przeszłości powinna skupić się na zrealizowaniu następujących celów: ustalenie prawdy, wymierzenie kary, potępienie moralne, zadośćuczynienie za krzywdy oraz kultywowanie pamięci³⁹⁹. We współczesnej debacie politologicznej transformacja postrzegana jest przeważnie w kategoriach liberalizacji, mającej najczęściej charakter demokratyzacji⁴⁰⁰.

Zagadnienie rozrachunku z przeszłością obecnie jest podnoszone w każdej rodzącej się demokracji, a tematyka ta jest nadal aktualna. Kwestie pojawiające się w czasie przemian ustrojowych tworzą istotę problematyki sprawiedliwości okresu tranzytacji. Państwa przechodzące z systemu autokratycznego czy totalitarnego do demokratycznego mierzą się z problemem, co zrobić z funkcjonariuszami reżimu, którzy w przeszłości łamali prawa człowieka. Według Samuela P. Huntingtona przy przesądzaniu o wyborze, czy należy osądzić i ukarać, czy też wybaczyć i zapomnieć: „każda decyzja oznacza pojawienie się groźnych problemów, a najmniej niezadowolającym rozwiązaniem być może będzie nie oskarżać, nie karać, nie wybaczać i – przede wszystkim – nie zapominać”⁴⁰¹. W sytuacjach przejścia do demokracji nowo powstałe rządy zawsze stają przed żądaniem karania członków starej władzy i jej zwolenników. Moc tych postulatów może wynikać z obszaru i intensywności represji przed transformacją oraz ze sposobu, w jaki obalono poprzedni system. Zatem spełnienie oczekiwań przez nowe rządy w znacznej mierze zależy od stabilności tych rządów oraz od wpływów zachowanych przez pozostałości upadłej władzy⁴⁰².

W naukach politycznych tranzytacja określana jest jako okres przejściowy, który oddziela początek demontażu starego systemu politycznego od powstającego w jego miejsce nowego oraz ugruntowanie go. Wydarzeniom tym może towarzyszyć rewolucja, powstanie innej formy autorytaryzmu lub też utrwalenie reżimu demokratycznego⁴⁰³. Procesy te mogą przebiegać bardzo dynamicznie, a wraz z nimi mogą pojawiać się gwałtowne konflikty, dzielące uwikłane

³⁹⁷ S. Buckley-Zistel, T.K. Beck, C. Braun, F. Mieth, *Transitional justice theories: An introduction*, [w:] eadem (Eds.), *Transitional Justice Theories*, New York 2015, s. 1.

³⁹⁸ P. Sobański, *op. cit.*, s. 2.

³⁹⁹ T. Snarski, *Sprawiedliwość transformacyjna, filozofia prawa i rozliczanie przeszłości przez demokratyczne państwo prawa*, „Pamięć i Sprawiedliwość” 2010, t. 9, nr 2, s. 212.

⁴⁰⁰ J.H. Herz, *From Dictatorship to Democracy: Coping with the Legacies of Authoritarianism and Totalitarianism*, [w:] N.J. Kritz (Ed.), *op. cit.*, Vol. I, s. 132.

⁴⁰¹ S.P. Huntington, *Trzecia fala demokratyzacji*, tłum. A. Dziurdzik, Warszawa 1995, s. 236.

⁴⁰² K. Bachmann, *op. cit.*, s. 24.

⁴⁰³ M. Krotoszyński, *Lustracja...*, *op. cit.*, s. 14.

w nie społeczeństwo. Fatalna przewlekłość tych konfliktów jest pochodną resentymentów, pozostałych animozji oraz poczucia braku sprawiedliwych rozwiązań, które doprowadziły do pierwotnego sporu. Takie pokonfliktowe sytuacje zagrażają pokojowi i bezpieczeństwu, jak można to zaobserwować na przykładzie państw arabskich oraz podzielonej tam ludności.

Ruti G. Teitel wyróżniła pięć rodzajów sprawiedliwości okresu przejściowego: karną, naprawczą, administracyjną, konstytucyjną i historyczną. Obejmują one zarówno wymiar indywidualny (prawo rodzin ofiar poprzednich systemów do poznania okoliczności zbrodni, losu ich bliskich i miejsca pochówku), jak i wymiar społeczny (ponieważ poznanie prawdy służy społecznemu pojednaniu, przywróceniu godności ofiarom oraz publicznemu przyznaniu odpowiedzialności państwa). Głównym celem sprawiedliwości tranzytywnej jest ujawnienie prawdy i uznanie jej w narracji historycznej poprzez mechanizmy jej ukazywania oraz nadawania określonej narracji historycznej statusu dominującego⁴⁰⁴. Należy zaakcentować, że historia i pamięć to odrębne pojęcia, ponieważ obszarem historii powinien być obiektywizm, pamięć zaś ma skłonność do retuszowania historii na miarę społecznych oczekiwań.

Według K. Bachmanna sprawiedliwość okresu przejściowego może przybrać formę odwetu, uzdrawiania lub redystrybucji. Odwet przejawia się w postaci trybunałów do spraw zbrodni wojennych, sądów międzynarodowych i umiędzynarodowionych, izb krajowych sądzących członków upadłego reżimu i ich zwolenników, komisji śledczych, ustaw lustracyjnych oraz administracyjnych czystek i linczów. Uzdrawianie zaś skupia swoją uwagę na ofiarach – przyjmuje postać amnestii wynikających z umów dotyczących podziału władzy i wynegocjowanych warunków transformacji. Redystrybucyjna forma sprawiedliwości okresu przejściowego zazwyczaj następuje po formie uzdrawiającej, kiedy ziemia lub pieniądze są przekazywane ofiarom władz i grupom dawniej dyskryminowanym przez *ancien regime*, czyli stare rządy⁴⁰⁵. Jednak mimo przyjmowania różnych form sprawiedliwość okresu przejściowego ma na celu zapewnienie stabilizacji nowego systemu oraz zabezpieczenie społeczeństwa przed nawrotem starego reżimu. Aby proces ten przebiegał zgodnie z prawem, powinien następować w ramach uregulowanej procedury i polegać na podejmowaniu wiążących decyzji przez organy władzy wykonawczej, ustawodawczej czy sądowniczej⁴⁰⁶.

W naukach prawnych sprawiedliwość okresu przejściowego jest skoncentrowana na procedurach, praktyce prawnej oraz na względach prawnych, które stoją przed państwami w okresie transformacji. Zagadnienia prawne okresu przejściowego rodzą się z faktu, że prawo

⁴⁰⁴ R.G. Teitel, *Transitional Justice*, Oxford–New York 2000, s. 115–117.

⁴⁰⁵ *Ibidem*, s. 23.

⁴⁰⁶ K. Dobrzeński, M. Romanowski, *Reprywatyzacja problemy tworzenia i stosowania prawa*, Warszawa 2015, s. 17.

ma funkcjonować jako trwała struktura transformacji oraz jako środek do osiągnięcia stabilnej struktury⁴⁰⁷. Jednak pojawiają się napięcia, które wynikają z różnorodności zadań podczas konstruowania rządów prawa, naprawiania konsekwencji ich braku w przeszłości oraz tworzenia warunków dla rządów prawa w przyszłości. Realizacja tych celów może przeciągnąć system w zupełnie innym kierunku, co powoduje zmienność działania i nieprzewidywalną przyszłość, a wtedy system jest nieuporządkowany i na granicy chaosu⁴⁰⁸. Kwestia rozliczeń z przeszłością nie ogranicza się tylko do rozrachunku z resztkami systemu komunistycznego. Sprawiedliwość okresu przejściowego to jednocześnie zagadnienie natury konstytucyjnej i karnej dla nowego systemu społecznego, politycznego i prawnego.

W okresie tranzytu ustrojowych judykatura śmiało odwołuje się do klauzuli niemieckiego filozofa i profesora prawa Gustava Radbrucha, który rozważając problem rozwiązania konfliktu między bezpieczeństwem, celowością i sprawiedliwością w prawie, stał na stanowisku, że: „tam, gdzie nigdy nie dąży się do sprawiedliwości, gdzie równość będąca rdzeniem sprawiedliwości odrzucona jest świadomie przy stanowieniu prawa pozytywnego, tam trudno mówić, że ustawa jest jedynie prawem niesprawiedliwym, gdyż traci ona w ogóle naturę prawa pozytywnego. Nie można bowiem prawa w ogóle, a w tym prawa pozytywnego, określić inaczej niż jako porządek i stanowienie, które zgodnie ze swą istotą są przeznaczone służyć sprawiedliwości”⁴⁰⁹. Najprostszą definicję ustawowego bezprawia podaje Robert Alexy, twierdząc, iż „rażąca niesprawiedliwość nie jest prawem”⁴¹⁰. Jednak aby realizacja wskazanych wartości była możliwa, prawo musi posiadać przymiot sprawiedliwego i równego, a jeżeli ma być sprawiedliwe i równe, to także – pewne, stabilne i przewidywalne.

W sytuacji przejścia przez okres tranzytu mamy do czynienia z osobliwym połączeniem kontynuacji z dyskontynuacją. To z kolei tworzy konflikt między wymaganiami legalizmu a społeczeństwem domagającym się urzeczywistnienia sprawiedliwości. Polska próbowała rozwiązać kwestię kontynuacji z jednoczesnym podkreśleniem dyskontynuacji przez przyjęcie koncepcji tzw. grubej kreski między komunistyczną przeszłością a postkomunistyczną teraźniejszością. Rozwiązania prawne dotyczące rozrachunku z przeszłością przyjęte po 1989 r. były kompromisem, w którym połączono uregulowania dotyczące lustracji, dekomunizacji, dezubekizacji oraz rehabilitacji.

⁴⁰⁷ R.G. Teitel, *op. cit.*, s. 115–117.

⁴⁰⁸ J. Rokita, *Planowanie strategiczne a nieprzewidywalność zmian warunków funkcjonowania organizacji*, [w:] R. Krupski (red.), *Planowanie strategiczne w warunkach niepewności*, Wałbrzych 2007, s. 65.

⁴⁰⁹ G. Radbruch, *Ustawowe bezprawie i ponadustawowe prawo*, [w:] M. Szyszkowska (red.), *Zarys filozofii prawa*, Białystok 2000, s. 262.

⁴¹⁰ R. Alexy, *O pojęciu i naturze prawa*, „Ius et Lex” 2007, nr (V) 1, s. 381.

Przeciwnicy rozliczania przeszłości przekonują, że jest ono niepotrzebne. Jednocześnie duże emocje budzi wykorzystanie prawa karnego, w tym osądzenie winnych przestępstw popełnianych w poprzednim systemie. Kwestionowany jest również sens ścigania prawnokarnego osób wykonujących rozkazy, ponieważ nie może być mowy o odpowiedzialności karnej z uwagi na względny kontratyp rozkazu wojskowego⁴¹¹. Część doktryny uważa, że rozkaz nie jest kontratypem, lecz okolicznością wyłączającą zawinienie. Jednak funkcjonariusze poprzednich służb oraz ich dowódcy twierdzą, że wykonywali swoje obowiązki zgodnie z powszechnie obowiązującym wtedy prawem, co w rezultacie wyklucza możliwość pociągnięcia ich do odpowiedzialności prawnokarnej. Ponadto podnoszone są kwestie związane z przedawnieniem, które prowadzą do zakończenia ścigania karnego, czy z bezskutecznością dochodzenia roszczeń cywilnoprawnych⁴¹².

W literaturze przedmiotu opracowano następujące modele rozliczania przeszłości: 1. zakładający rozliczenie funkcjonariuszy poprzedniego ustroju za pomocą prawa karnego, 2. opierający się na całkowitej lub częściowej rezygnacji z pociągania winnych do odpowiedzialności karnej, 3. postulujący poszukiwanie prawdy historycznej za pomocą wyspecjalizowanych organów, 4. zakładający stosowanie wobec funkcjonariuszy upadłego reżimu sankcji o charakterze innym niż prawnokarny, 5. wprowadzający szerokie mechanizmy odszkodowawcze, mające na celu zadośćuczynienie krzywdom doznany przez ofiary poprzedniego reżimu⁴¹³. Należy podkreślić, iż w praktyce wskazane modele nie występują w czystej postaci. Poszczególne kraje decydują się na łączne zastosowanie kilku z nich, jednak wybór określonego modelu rozliczeniowego zależy od wielu czynników, m.in. o charakterze politycznym, prawnym i kulturowym.

Rozważając proces przemian w Polsce z przełomu lat 80. i 90., należy zwrócić uwagę na późniejsze losy osób związanych z aparatem bezpieczeństwa państwa, ponieważ stanowią doskonałe świadectwo tego, jak przebiegała transformacja. To właśnie ustawodawstwo okresu przejściowego oraz stosujące go organy decydują nieodwołalnie o kształcie transformacji ustrojowej i o jej efektywności. Oprócz potrzeby ustanowienia fundamentów nowego systemu demokratycznego Polska stanęła przed koniecznością opracowania jednolitej wizji polityki wobec przeszłości oraz wdrożenia jej na wszystkich płaszczyznach funkcjonowania państwa. Początkowo zaczęto poszukiwać rozwiązania będącego kompromisem między modelem grubej

⁴¹¹ Zob. J. Zajadło, *Po co prawnikom filozofia prawa?*, Warszawa 2008, s. 150–194.

⁴¹² T. Snarski, *op. cit.*, s. 213.

⁴¹³ G. Werle, *Die juristische Aufarbeitung der Vergangenheit: Strafe, Amnestie oder Wahrheitskommission?*, [w:] F.M. Conde, T. Vormbaum (Hrsg.), *Transformation von Diktaturen in Demokratien und Aufarbeitung der Vergangenheit*, Göttingen 2010, s. 15–16.

kreski a radykalną, kompleksową dekomunizacją nowego państwa demokratycznego⁴¹⁴. Wobec tego rządzący stanęli przed zadaniem zbudowania instytucji, symboliki, organizacji, procedur i nawyków koniecznych do funkcjonowania demokratycznego państwa w wysoce „odpaństwowionym społeczeństwie”⁴¹⁵.

Samo zderzenie postkomunistycznej rzeczywistości z nowymi rodzajami władzy wywoływało wstrząs intelektualny, procesowi rozpadania się komunizmu towarzyszyły też przekształcenia sposobu rządzenia. W głównej mierze rządzący zrozumieli, że totalna władza nie daje możliwości sprawowania totalnej kontroli, a efektywne rządzenie wymaga od władzy podporządkowania się normom obowiązującym na świecie⁴¹⁶. Wytypowanie jednoznacznego modelu, który wybrał nasz kraj w drodze do transformacji, jest bardzo trudne, ponieważ o kształcie polityki Rzeczypospolitej wobec przeszłości przesądziły dwa czynniki, tj. poprzedni układ sił politycznych oraz panujące w latach 90. zeszłego wieku koncepcje prawnoustrojowe⁴¹⁷. W Polsce tak jak w innych krajach byłego bloku wschodniego nie zdołano wypracować oraz wprowadzić jednolitej wizji polityki wobec przeszłości. Wskazuje się, że procesy ustawodawcze z pierwszych lat po transformacji skupiały się przede wszystkim na dokonywaniu poprawek do prawodawstwa poprzedniego systemu zamiast na dążeniu do absolutnego zerwania z prawodawstwem poprzedniego reżimu przez ustanowienie nowych, samodzielnych regulacji prawnych, które odpowiadałyby standardom państwa prawa. Jak zauważa Marek Safjan, ani jeden z aktów prawnych z okresu PRL nie został uchylony z powodu braku demokratycznej legitymacji, a zmiany w Polsce miały charakter ewolucyjny, nie zaś rewolucyjny⁴¹⁸.

Jak wywodzi B. Banaszek⁴¹⁹, pierwszym aktem prawnym mającym na celu naprawienie indywidualnych krzywd doznanych w okresie minionego ustroju była uchwalona w wyniku porozumień Okrągłego Stołu ustawa z dnia 24 maja 1989 r. o przywróceniu praw pracowniczych osobom pozbawionym zatrudnienia za działalność związkową, samorządową, przekonania polityczne i religijne⁴²⁰. Przyjęte regulacje prawne umożliwiły pracownikom

⁴¹⁴ B. Banaszek, *op. cit.*, s. 443.

⁴¹⁵ Zob. J.S. Migdal, *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton 1988.

⁴¹⁶ J. Staniszkis, *Postkomunizm. Próba opisu*, Gdańsk 2001, s. 253–267.

⁴¹⁷ J. Kochanowski, *Rozliczenie z przeszłością w Polsce*, „Ius et Lex” 2003, nr (II) 1, s. 230.

⁴¹⁸ M. Safjan, *Rola polskiego Trybunału Konstytucyjnego w transformacji od totalitaryzmu do demokratycznego państwa prawnego*, „Forum Iuridicum” 2002, nr 1, s. 76.

⁴¹⁹ B. Banaszek, *op. cit.*, s. 450.

⁴²⁰ Ustawa z dnia 24 maja 1989 r. o przywróceniu praw pracowniczych osobom pozbawionym zatrudnienia za działalność związkową, samorządową, przekonania polityczne i religijne (Dz. U. poz. 172).

zwolnionym z powodu przekonań religijnych lub politycznych przyjęcie do pracy w tym samym zakładzie, na takim samym stanowisku, jakie było zajmowane poprzednio.

Kolejnym krokiem z zakresu polityki wobec przeszłości było przyjęcie ustawy całościowo regulującej prawo archiwalne, w skrócie zwanej czasem ustawą archiwalną⁴²¹. Przepisy weszły w życie 1 stycznia 1984 r., jednak po 1989 r. były wielokrotnie zmieniane. Należy podkreślić, iż kiedy definitywnie upadł komunizm, archiwa państwowe w Polsce już od kilku lat miały stosunkowo liberalne przepisy prawa w sferze udostępniania zasobu archiwalnego. W czasie ustrojowej transformacji Polska posiadała już doświadczenia w obszarze administrowania zachowaną dokumentacją, ponieważ przemiana ustrojowa została wynegocjowana, a zatem odbyła się na drodze pokojowej. Stało się to możliwe dzięki tzw. miękkiej dyktaturze, która co prawda zachowywała specyficzne umiarkowanie w swoich występach, niemniej na koniec samodzielnie ustąpiła miejsca demokracji. Niewątpliwie dobrowolne przekazanie władzy pozwoliło zyskać czas niezbędny do ukrycia oraz zniszczenia części zasobów archiwalnych⁴²². Jednak nabyte w przeszłości nawyki pozostały na długo – nadal oczekiwano, iż osoba zainteresowana wystąpi o zgodę na korzystanie z dokumentacji, uzasadniając swoją decyzję oraz przedkładając urzędowe pozwolenie.

Przez wiele lat po uchwaleniu nowej ustawy o archiwach używano odpowiednich formularzy w celu skorzystania z zasobów. Kryzys ten został jednak przewyżniony i obecnie każdy może korzystać z archiwów publicznych do każdego prawnie niezabronionego celu. Wystarczy zażądać dostępu do informacji, a ponieważ znajdują się one pod opieką praw Rzeczypospolitej, są społecznym dobrem i służą także do rozliczeń z trudną przeszłością⁴²³.

Jedną z następnych regulacji polskiej polityki wobec przeszłości było wprowadzenie ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego⁴²⁴. Uchwalone przepisy wprowadzały postępowania rehabilitacyjne unieważniające orzeczenia polityczne wykorzystywane jako narzędzia represji za działalność na rzecz niepodległego państwa. Były również podstawą do unieważnienia orzeczeń wydanych przez organy ścigania i wymiar sprawiedliwości oraz organy pozasądowe w okresie od 1 stycznia 1944 r. do 31 grudnia 1956 r.⁴²⁵ W wyniku przyjętych uregulowań za nieważne uznano następujące

⁴²¹ Ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2020 r. poz. 164).

⁴²² D. Grot, *Rola archiwów w rozliczeniach z przeszłością*, [w:] *Sprawiedliwość...*, *op. cit.*, s. 10–11.

⁴²³ *Ibidem*, s. 11.

⁴²⁴ Ustawa z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1693).

⁴²⁵ K. Sychta, *Charakter prawny postępowania rehabilitacyjnego określonego ustawą z dnia 23.02.1991 r.*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2001, z. 4, s. 121.

orzeczenia: 1. w których zarzucony lub przypisany czyn był związany z działalnością na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego, 2. wydane z powodu tego rodzaju działalności oraz 3. wydane za opór przeciwko kolektywizacji wsi i obowiązkowym dostawom. Ustawę wielokrotnie nowelizowano w związku z pojawiającymi się coraz częściej wątpliwościami dotyczącymi zakresu stosowania przepisów⁴²⁶.

Prawodawstwem rehabilitacyjnym są także tzw. ustawy kombatanckie, regulujące status weteranów oraz świadczenia im przysługujące. Fundament regulacji kombatanckich tworzy kilkakrotnie nowelizowana ustawa z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego⁴²⁷. W przepisach tych został zmodyfikowany katalog osób zaliczanych do kategorii kombatanta czy osoby represjonowanej. Status kombatanta odebrano osobom, które nabyły go w czasach PRL w związku ze zwalczaniem opozycji antykomunistycznej, a przyznano części aktywnych przeciwników poprzedniego ustroju.

Podsumowując omawianie procesu przemian w państwach należących do byłego bloku wschodniego, trzeba podkreślić, iż transformacje ustrojowe wywołują rozbieżne oceny. Jeśli w okresie przemian dochodzi bowiem do rekonstrukcji całej społeczności oraz tożsamości jednostki, to rodzą się pytania o cel tego procesu, poziom jego refleksyjności, a także sposób regenerowania zniszczonej moralnie tkanki społeczeństwa. Dokonanie powyższych ustaleń czyni rozliczenia z przeszłością albo też niemożność zaistnienia rozliczeń w najwyższym stopniu problemem społeczno-prawnym. Jeśli nawet proces przemian ustrojowych w Polsce uległ zakończeniu, to nadal konieczne jest rozmyślnie działanie w stosunku do przeszłości, które swoje oparcie będzie miało w idei sprawiedliwości oraz w dokonywanej indywidualnie ocenie dziedzictwa prawnego. W Polsce nie wprowadzono żadnego z przyjętych na świecie modeli traktowania przeszłości, niemniej wybrano rozwiązanie pośrednie. W sytuacji geopolitycznej polskie doświadczenia procesu transformacji ustrojowej z 1989 r. przebiegały w postaci umowy społecznej między elitami upadającego reżimu a przedstawicielami opozycji demokratycznej.

⁴²⁶ Jednym z warunków uzyskania uprawnień do odszkodowania i zadośćuczynienia za szkodę i krzywdę wyrządzone represjami radzieckich organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości za działalność na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego jest to, by osoba represjonowana w chwili składania wniosku mieszkała w Polsce. Ustawodawca pominął zatem osoby, które były obywatelami Polski i zginęły podczas walki o jej niepodległość. Zob. pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Przewodniczącego Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu RP, sygn. II.513.17.2014.MM, Warszawa, 20.02.2017, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20do%20Przewodnicz%C4%85cego%20Komisji%20Sprawiedliwo%C5%9Bci%20i%20Praw%20Cz%C5%82owieka%20Sejmu%20RP%20w%20sprawie%20przes%C5%82anki%20domicylu%20okre%C5%9Blonej%20w%20ustawie%20lutowej%2C%2020.02.2017.pdf> (stan na: 4.08.2021).

⁴²⁷ Ustawa z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1858).

Przełomowość tej sytuacji, w kontekście tak międzynarodowym, jak wewnętrznego rozpadu gospodarczego kraju, wykorzystano do wprowadzenia zmian ustrojowych.

Konkludując rozważania dotyczące genezy i działalności organów bezpieczeństwa państwa oraz procesu dekomunizacji, można stwierdzić, iż w 1989 r. zmieniło się coś, co wydawało się niewzruszalnym monolitem – nastąpiło „pęknięcie i rozsypywanie”⁴²⁸ struktur Służby Bezpieczeństwa. Warto w tym miejscu nadmienić, że proces ten dokonywał się niejako po omacku, nieco przez perswazję, a nieco przez specyficzne wydarzenia, częściowo dla dobra społeczeństwa polskiego, ale też niestety częściowo na jego szkodę. Był to kompromis między przymusem a możliwościami, przypadkiem a manipulacją, optymizmem a bezradnością. Proces likwidacji służb aparatu bezpieczeństwa państwa musiał łączyć w sobie przeobrażenia w dziedzinie politycznej, ustrojowej, społecznej oraz kulturowej. *A vista* wydawać by się mogło, iż rewolucja w strukturach służb to przede wszystkim całkowita wymiana kadr i odwet, jednak jak słusznie zauważa K. Kozłowski: „należy się wystrzegać odwetu..., takiej ludzkiej zwyczajnej zemsty. Bo odwet i zemsta nie tyle godzi w tych, na których chcemy się zemścić, ile w nas. Po prostu nas zżera. Nie należy wyżywać się na ludziach, chyba że są przestępcami. Ale to jest już inna sprawa i inna procedura. Przestępcy powinni być po prostu sądzeni”⁴²⁹. Z tego względu uznać należy, iż służby w aparacie bezpieczeństwa państwa z pewnością nie były tworem doskonałym, jednak nawet jeżeli przebieg służby w organach bezpieczeństwa PRL w świetle współczesnych standardów może wzbudzać wątpliwości, to dzięki dostaniu szansy na pełnienie służby po 1990 r. na rzecz niepodległej Polski, można było się w pełni zrehabilitować. Niemniej konsekwentna praktyka upolityczniania nowo powstałych służb doprowadziła do biurokratyzacji, nieudolności oraz bezprawności. Należy podkreślić, iż zjawisku temu towarzyszy lekceważący stosunek do prawa. Krytyczne opinie mówiące o przestępczym, a nawet zbrodniczym charakterze służb specjalnych PRL częstokroć są przesadzone. Przypadki łamania prawa występują w niemalże wszystkich służbach, niezależnie od ustroju politycznego. Nie można pominąć faktu, że służby aparatu bezpieczeństwa PRL stały na straży nonsensownych ograniczeń praw i wolności obywatelskich oraz ograniczeń ustanowionych przez mocodawców.

Nawiązując do rozważań dotyczących powstania nowych służb specjalnych oraz działalności komisji weryfikacyjnych, trzeba zaznaczyć, że w ciągu kilku miesięcy należało wówczas zorganizować centralę i jednostki terenowe UOP, przeprowadzić weryfikację funkcjonariuszy SB, dokonać naboru do służby w UOP, a także nadzorować działalność

⁴²⁸ K. Kozłowski, *Rewolucja...*, *op. cit.*, s. 14.

⁴²⁹ *Ibidem*, s. 14.

wywiadu i kontrwywiadu. Rozwiązywanie problemów związanych z podziałem lokali i sprzętu między Policję a UOP oraz uporanie się z bezprawnym niszczeniem dokumentów rodziło niemałe trudności. Nieocenioną pomoc w sprawach organizacji UOP, weryfikacji i przyjmowania do służby okazali absolwenci różnych kierunków studiów niegdyś związani z Niezależnym Zrzeszeniem Studentów oraz Ruchem „Wolność i Pokój”⁴³⁰. Bezenną pomoc szkoleniową oraz informacyjną, dzięki której udało się rozpocząć działalność operacyjną, ofiarowali również partnerzy zagraniczni⁴³¹. Do służby w UOP wybrano najlepszych spośród pozytywnie zweryfikowanych oficerów. Należy przy tym zaznaczyć, że pozytywna weryfikacja była warunkiem *sine qua non*, jednak nie oznaczała automatycznego przyjęcia do służby.

Niemniej umożliwienie kontynuacji służby części kadr byłej SB w nowych strukturach można uznać za słuszne, ponieważ dokonywały się wówczas przemiany o fundamentalnym znaczeniu dla bezpieczeństwa kraju. Dla wielu funkcjonariuszy aparatu bezpieczeństwa PRL priorytetem było szeroko rozumiane dobro ojczyzny. Na poparcie powyższego stanowiska można w ślad za Bartłojem Sienkiewiczem wskazać: „człowiek dojrzały nie oczekuje od państwa wdzięczności. Państwa nie mają moralności i nie są istotami żywymi. Są abstrakcją, ideą. Jak się idzie na służbę idei, trzeba brać pod uwagę możliwość poniesienia osobistej klęski. Tu racją działania jest rodzaj wewnętrznego zobowiązania, poza kategorią nagrody, sukcesu lub klęski”⁴³².

Po dokonaniu kwerendy zagadnień związanych z procesem transformacji ustrojowej uprawniona wydaje się konstatacja, iż za wzorcowe rozwiązanie procesu tranżycji i rozliczenia z przeszłością należy uznać rozwiązania niemieckie ze względu na systemowość, racjonalność oraz refleksyjność. Proces transformacji został tam przeprowadzony sprawnie i konsekwentnie. Stanowisko to podzielają m.in. Karol Dobrzeński oraz Marcin Romanowski, którzy wywodzą, że u podstaw tranżycji w Niemczech leżał ugruntowany porządek konstytucyjny z dobrze funkcjonującymi narzędziami instytucjonalnymi, dogłębną rozważą w dziedzinie nauk prawnych, szeroką debatą publiczną oraz dużymi środkami ekonomicznymi⁴³³.

Polska transformacja ustrojowa nie miała żadnych procedur ani opieki żadnej znaczącej siły politycznej, a zwłaszcza – własnego suwerennego państwa. Procesowi transformacji towarzyszyły dążenie do większej politycznej suwerenności oraz aspiracje niepodległościowe. Prowadzenie świadomej polityki wobec przeszłości wymaga wykorzystania instrumentarium

⁴³⁰ A. Milczanowski, *op. cit.*, s. 44.

⁴³¹ K. Miodowicz, *Wszystko zaczęło się w Krakowie*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2013, nr 9 (5), s. 57.

⁴³² B. Sienkiewicz, *Historia pewnego złudzenia*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2010, wydanie specjalne: 20-lecie UOP/ABW, s. 54.

⁴³³ K. Dobrzeński, M. Romanowski, *op. cit.*, s. 19.

prawa, lecz powstaje kwestia określenia granic między formalistycznym podejściem do prawa a zasadą sprawiedliwości. Elementarne znaczenie ma wykazanie, czy w celu zagwarantowania sprawiedliwości należy uwzględnić charakterystyczny kontekst spraw związanych z rozliczaniem przeszłości⁴³⁴. Niepewność co do właściwego sposobu kształtowania rozliczeń z przeszłością wynika z tego, że mimo zbudowanej harmonijnej wspólnoty pozostaje pragnienie ukarania winnych, którzy również tworzą tę wspólnotę.

W czasie przeobrażeń systemowych następuje też zasadnicze przeobrażenie w zakresie tożsamości społeczeństw i tworzących je jednostek. Fundamentalne znaczenie ma ukształtowanie demokracji mającej swoje oparcie w rządach prawa, a jednocześnie stworzenie społeczeństwa obywatelskiego, akceptującego wartości demokratyczne⁴³⁵. W tej sytuacji można postawić pytanie, czy Polska stała się krajem posiadającym sprawny system polityczny, tzn. aparat rządzenia, ustanawiania reguł, tudzież czy posiada sprawny aparat zarządzania i egzekwowania tych reguł. Na razie – mimo upływu ponad 30 lat od rozpoczęcia procesu przeobrażeń o charakterze ustrojowo instytucjonalnym – obowiązuje w Polsce pewien dominujący dyskurs polityczny oraz prawny. Odpowiedzialnym za proces przemian zarzuca się, iż w pełni nie udało się ustalić prawdy historycznej, ukarać winnych oraz zadośćuczynić ofiarom poprzedniego reżimu. Podnosi się również, że nie tylko nie zerwano z poprzednim porządkiem prawnym, lecz wręcz zadbano o zachowanie jego ciągłości⁴³⁶, w tym części infrastruktury instytucjonalnej oraz osobowej. Należy podkreślić, iż ze względów pragmatycznych Polska nie mogła pozwolić sobie na inne postępowanie. Ponieważ nie posiadano kunsztownego wzoru dobrze funkcjonującego państwa prawa ani też zaplecza kadrowego, zdecydowano się na zachowanie ciągłości kadrowej. Na kształt polskiej polityki wobec przeszłości istotny wpływ miał także fakt, że Polska stanęła przed trudnym problemem rozliczenia swoich obywateli biorących udział w podejmowaniu strategicznych decyzji kształtujących polską politykę wobec przeszłości. Jak słusznie zauważa Andrzej Zoll, w dziedzinie prawa oczekiwano od ustawodawcy stworzenia rozwiązań skutecznie prowadzących do zrehabilitowania i rozliczenia funkcjonariuszy poprzedniego ustroju oraz czyniących zadość paradygmatowi tworzącego się wówczas państwa prawa⁴³⁷.

⁴³⁴ T. Snarski, *op. cit.*, s. 214.

⁴³⁵ M. Krotoszyński, *Refleksyjność a badania nad sprawiedliwością tranzycyjną*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2015, nr 2, s. 67.

⁴³⁶ T. Snarski, *op. cit.*, s. 212.

⁴³⁷ A. Zoll, *Prawo karne jako instrument wspomagający transformację*, [w:] A. Zoll, A. Eser (red.), *Prawo karne a problem zmiany ustroju politycznego. Strafrecht und politischer systemwechsel*, Kraków 1998, s. 8–9.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że badania nad sprawiedliwością transzycyjną wiążą prawo z naukami politycznymi, ekonomią, socjologią, psychologią i innymi dziedzinami. Analiza połączeń teorii i filozofii prawa z tymi naukami wymaga zastanowienia się nad tematyką związku winy i kary, a to wykracza poza granice okresu transzycji. Studia nad rolą prawa w okresie przemian oraz relacja z innymi naukami mogą wzbogacić naszą wiedzę o działaniu zjawisk prawnych w okresie ustabilizowanej demokracji.

Rozdział IV

Proces zmniejszania świadczeń po wprowadzeniu ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r.

1. Główne założenia ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r.

Przed przejściem do analizy procesu zmniejszania świadczeń emerytalnych i rentowych funkcjonariuszom aparatu bezpieczeństwa pełniących służbę w Polsce po 1990 r. należy zaakcentować, że system zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych został skonstruowany w inny sposób i na innych zasadach niż system zabezpieczenia społecznego przeznaczony dla pracowników cywilnych⁴³⁸. Ustawodawca przyznał funkcjonariuszom mundurowym uprzywilejowane warunki otrzymywania emerytur, rent oraz innych świadczeń. Przywileje te opierają się na tym, że funkcjonariusze uzyskują prawo do emerytury wcześniej niż pracownicy cywilni oraz na korzystniejszych przelicznikach za każdy rok służby. Argumentami uzasadniającymi takie rozwiązania są: rodzaj wykonywanych obowiązków oraz ryzyko i psychofizyczne obciążenia związane z wykonywaną służbą, pełna dyspozycyjność oraz zależność od władzy służbowej, wykonywanie zadań w nielimitowanym czasie pracy i w trudnych warunkach, często związanych z bezpośrednim narażeniem życia i zdrowia, wysoka sprawność fizyczna i psychiczna wymagana w całym okresie pełnienia służby, niewielkie możliwości wykonywania dodatkowej pracy i posiadania innych źródeł utrzymania oraz ograniczone prawo udziału w życiu politycznym⁴³⁹.

Jak podkreślił P. Szustakiewicz, przepisy, które regulują status żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy służb mundurowych powszechnie określane są przepisami pragmatycznymi, natomiast ustawy regulujące stosunek służbowy – ustawami pragmatycznymi. Określenie „stosunek służbowy” oznacza szczególny stosunek prawny łączący z państwem osoby zatrudnione w aparacie państwowym, a więc w imieniu państwa wykonujące powierzone im

⁴³⁸ Zgodnie z powszechnie zaakceptowaną definicją status jednostki w społeczeństwie i państwie wyznaczony jest m.in. przez poziom wolności i praw człowieka, określony w Konstytucji RP; J. Oniszczyk, *Wolności...*, *op. cit.*, s. 7. Jest to ściśle powiązane z gwarancją zabezpieczenia każdej jednostce godnego istnienia, w tym udzielenia wsparcia w razie niemożności samodzielnego zapewnienia sobie bytu z powodu inwalidztwa, starości czy braku pracy. W literaturze przedmiotu można znaleźć różny sposób określenia istoty bezpieczeństwa socjalnego – M. Książkowski wywodzi, iż bezpieczeństwo socjalne to stan wolności od zagrożeń, których skutkiem jest brak lub niedostatek środków utrzymania; M. Książkowski, *op. cit.*, s. 20. Natomiast zabezpieczenie społeczne to należne każdemu członkowi społeczeństwa prawo żądania od władz publicznych zaspokojenia potrzeb w trudnych sytuacjach życiowych; M. Zieleniecki, *op. cit.*, s. 579; T. Zieliński, *Ubezpieczenia społeczne pracowników. Zarys systemu prawnego – część ogólna*, Warszawa–Kraków 1994, s. 18.

⁴³⁹ Wyrok TK z 14 grudnia 1999 r., sygn. SK 14/98 (OTK z 1999 r. nr 7, poz. 163).

zadania. Jednakże mamy różne rodzaje stosunku służbowego, istnieją bowiem istotne różnice między stosunkiem służbowym regulującym służbę w formacjach mundurowych a stosunkiem służbowym w instytucjach cywilnych. Należy zaznaczyć, iż funkcjonariusze służb mundurowych, wykonując swoje obowiązki w ramach stosunku prawnego łączącego ich ze służbą, podlegają prawu administracyjnemu, a nie prawu pracy⁴⁴⁰.

Zgodnie z orzecnictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego osoby, które pełnią służbę, w odróżnieniu od osób, które podejmują pracę na podstawie umownego stosunku pracy, pozostają z władzą służbową w stosunku podporządkowania, charakteryzującym się wysoką dyspozycyjnością co do sposobu wykonywania służby pod względem zarówno czasu i miejsca świadczenia pracy, jak i innych warunków należących do treści tego stosunku prawnego⁴⁴¹. Kryterium, które rozróżnia stosunki służbowe służb mundurowych od pracowniczych stosunków służbowych, jest intensywność nasycenia każdego z nich elementami prawa pracy lub prawa administracyjnego⁴⁴². W odróżnieniu od pracowników funkcjonariusze oraz żołnierze są zobligowani do bezwzględnego przestrzegania dyscypliny służbowej, rozkazów i poleceń przełożonych, a przy tym – do wykazywania się szczególną starannością oraz podporządkowaniem. Charakterystyczny rodzaj odpowiedzialności, której podlegają funkcjonariusze, to bowiem odpowiedzialność dyscyplinarna. Celem postępowania dyscyplinarnego w służbach mundurowych jest ochrona prawidłowości działania danej służby, w tym również funkcjonowania jej w środowisku społecznym. Postępowanie dyscyplinarne w formacjach mundurowych nie ma jednolitych regulacji, niemniej większość instytucji procesowych jest we wszystkich służbach zbliżona. Postępowanie dyscyplinarne prowadzone przeciwko funkcjonariuszom może być wszczęte za popełnienie czynu karalnego, niewykonanie prawnego obowiązku lub wtedy, gdy popełnią przestępstwo lub wykroczenie⁴⁴³.

Biorąc pod uwagę niestabilną ówczesnie sytuację społeczną, protesty społeczne oparte na przemocy oraz nielegalne demonstracje, służba w organach bezpieczeństwa wiązała się z wysokim zagrożeniem utraty zdrowia. Niejednokrotnie opór wobec władzy państwowej skutkował nagłymi atakami na życie zdekonspirowanych funkcjonariuszy, ewentualnie umundurowanych policjantów.

⁴⁴⁰ P. Szustakiewicz, *Stosunki służbowe funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych*, Warszawa 2012, s. 17–25.

⁴⁴¹ Wyrok NSA z dnia 23 listopada 2017 r., sygn. I OSK 269/16, Legalis.

⁴⁴² P. Wojtunik, *Pojęcia, źródła i przedmiot stosunków służbowych*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2013, nr 8, s. 204.

⁴⁴³ P. Szustakiewicz, *Postępowanie dyscyplinarne w służbach specjalnych w świetle orzecnictwa sądów administracyjnych*. „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2013, nr 8, s. 224.

Zmiana ustaw emerytalnych uzasadniona była potrzebą realizacji zasady sprawiedliwości społecznej, a jej celem miało być wyrównanie dysproporcji. Podstawą aksjologiczną wprowadzanych uregulowań była negatywna ocena służb aparatu bezpieczeństwa państwa, stanowiących swoistą policję polityczną, która egzystowała w celu utrzymywania systemu komunistycznego oraz prześladowania organizacji i osób broniących demokracji.

Przedmiotem niniejszej analizy są podstawy konstytucyjne unormowań prawnych wprowadzających obniżenie świadczeń emerytalno-rentowych funkcjonariuszy aparatu bezpieczeństwa państwa – pełniących służbę w organach bezpieczeństwa PRL, pozytywnie zweryfikowanych przez komisje kwalifikacyjne oraz kontynuujących dalszą służbę po 1990 r. Przyjęte regulacje stanowią dalszy ciąg obrachunku z przeszłością oraz historią PRL, czyli procesu dekomunizacji. Wspomniany obrachunek z przeszłością kontynuowano przez podejmowanie działań ustawodawczych w celu odebrania przywilejów emerytalnych byłym funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa państwa. Wnioskodawcy proponowanych przepisów uznali za niedopuszczalne „dalsze trwanie systemu prawnego, które przewiduje dla tych osób wysokie przywileje emerytalne, szczególnie w kontekście trudnej obecnie sytuacji materialnej wielu ludzi walczących w tych latach o wolność, niepodległość i prawa człowieka”. Nabyte przywileje związane z pracą w aparacie bezpieczeństwa PRL „nie zasługują na ochronę prawną przede wszystkim ze względu na powszechne poczucie naruszenia w tym zakresie zasady sprawiedliwości społecznej”. Wnioskodawcy w sposób odrębny potraktowali funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa, którzy podejmowali rzeczywistą „współpracę z organizacjami niepodległościowymi na rzecz wolnej Polski”, przewidując w stosunku do nich możliwość zaliczania całości okresów ich służby w organach bezpieczeństwa państwa na zasadach dotychczasowych⁴⁴⁴.

Według projektu zadanie określenia, które osoby, w jakich okresach oraz w jaki sposób pełniły służbę w organach bezpieczeństwa PRL, miałyby zrealizować Prezes Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, w terminie 3 miesięcy od otrzymania wniosku, w oparciu o zachowane akta osobowe byłych funkcjonariuszy. Jednak należy dodać, że nadanie IPN dodatkowych uprawnień do weryfikowania uprawnień emerytalnych funkcjonariuszy służb specjalnych wprowadza niebezpieczny precedens poszerzania kompetencji organu państwowego, jakim jest IPN, od informacyjnych,

⁴⁴⁴ Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin..., druk sejmowy nr 1140 z 24 września 2008 r., <https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/1140> (stan na: 19.08.2021).

naukowych, propagandowych, edukacyjnych po śledcze i administracyjno-emerytalne. Wprowadzane regulacje przewidywały zmianę ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin⁴⁴⁵ i ustawy z dnia 18 lutego 1994 r.

System ustanowiony w powyższych przepisach różni się znacząco od systemu powszechnego pod tym względem, że nie uzależnia wypłaty emerytury od opłacania składek. W systemie tym świadczenia finansowane są z budżetu państwa, a nie ze składek funkcjonariuszy. Ustawa z 18 lutego 1994 r. w art. 14 ustalała również zasady doliczania do wysługi emerytalnej okresu zatrudnienia po zwolnieniu ze służby. Celem nowelizacji wymienionych ustaw było obniżenie świadczeń emerytalnych członkom Wojskowej Rady Ocalenia Narodowego (WRON)⁴⁴⁶, osobom otrzymującym renty rodzinne po funkcjonariuszach pełniących służbę w organach bezpieczeństwa państwa oraz funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa państwa⁴⁴⁷, których wymieniono w art. 2 ustawy z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów i którzy pozostawali w służbie przed 2 stycznia 1999 r. Należy zauważyć, iż cała służba tych osób została poddana negatywnej ocenie, a nie krótki okres od nocy z 12 na 13 grudnia 1981 r. do 22 lipca 1983 r., czyli od dnia, kiedy została utworzona WRON, do jej rozwiązania.

Wprowadzane regulacje dopuszczały brak zmniejszenia świadczeń w stosunku do funkcjonariuszy, pod warunkiem że zainteresowany funkcjonariusz przy pomocy dowolnego środka dowodowego (art. 15b ust. 4 ustawy zmieniającej) wykaże, iż przed 1990 r. bez wiedzy

⁴⁴⁵ Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2022 r. poz. 520, z późn. zm.).

⁴⁴⁶ Wykaz członków WRON w latach 1944–1990 podaje: T. Mołdawa, *Ludzie władzy 1944–1991*, Warszawa 1991, s. 86–87; zob. także: *Wojskowa Rada Ocalenia Narodowego*, https://pl.wikipedia.org/wiki/Wojskowa_Rada_Ocalenia_Narodowego (stan na: 20.08.2021).

⁴⁴⁷ Organami bezpieczeństwa państwa w rozumieniu ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów są: 1) Resort Bezpieczeństwa Publicznego Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego; 2) Ministerstwo Bezpieczeństwa Publicznego; 3) Komitet do Spraw Bezpieczeństwa Publicznego; 4) jednostki organizacyjne podległe organom, o których mowa w pkt 1–3, a w szczególności jednostki Milicji Obywatelskiej w okresie do dnia 14 grudnia 1954 r.; 5) instytucje centralne Służby Bezpieczeństwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz podległe im jednostki terenowe w wojewódzkich, powiatowych i równorzędnych komendach Milicji Obywatelskiej oraz w wojewódzkich, rejonowych i równorzędnych urzędach spraw wewnętrznych; 6) Akademia Spraw Wewnętrznych; 7) Zwiad Wojsk Ochrony Pogranicza; 8) Zarząd Główny Służby Wewnętrznej jednostek wojskowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz podległe mu komórki; 9) Informacja Wojskowa; 10) Wojskowa Służba Wewnętrzna; 11) Zarząd II Sztabu Generalnego Wojska Polskiego; 12) inne służby Sił Zbrojnych prowadzące działania operacyjno-rozpoznawcze lub dochodzeniowo-śledcze, w tym w rodzajach broni oraz w okręgach wojskowych.

przełożonych podjął współpracę i czynnie wspierał osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości państwa polskiego⁴⁴⁸.

Jak wskazuje I Prezes Sądu Najwyższego w opinii prawnej z dnia 29 października 2008 r., poprzez projektowaną regulację dochodzi do naruszenia konstytucyjnej zasady podziału władz. Naruszenie to polega na przekroczeniu ustrojowego zakresu uprawnień, ponieważ zastępując władzę sądowniczą, władza ustawodawcza w sposób niedopuszczalny wymierza przedmiotowej grupie osób karę polegającą na obniżeniu emerytury oraz dokonuje oceny, iż WRON była organem przestępczym, co należy do wyłącznej kompetencji władzy sądowniczej. Ponadto zgodnie z zasadami techniki prawodawczej⁴⁴⁹ wprowadzany akt prawny powinien mieć charakter normy generalnej i abstrakcyjnej. Jednakże w omawianych przepisach nie zachowano ani charakteru generalnego, ani charakteru abstrakcyjnego – adresat w wyżej wymienionych regulacjach jest konkretnie określony⁴⁵⁰.

Projekt ustawy został skierowany do pierwszego czytania 15 października 2008 r. Prace nad ustawą w Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Polityki Społecznej i Rodziny przebiegały dość szybko jak na ówczesne standardy, albowiem już 23 stycznia 2009 r. uchwalono ustawę o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin.

Po rozpatrzeniu ustawy, uchwalonej przez Sejm na posiedzeniu 19 grudnia 2008 r., Senat wprowadził do tekstu poprawkę, tzn. przed art. 1 dodał preambułę⁴⁵¹. 26 stycznia 2009 r. ustawę skierowano do podpisu Prezydenta RP, a 13 lutego została ona ogłoszona w Dzienniku

⁴⁴⁸ Uznawanym środkiem dowodowym mogło być zaświadczenie, a także inne dowody, np. wyrok skazujący, nawet nieprawomocny, za czynną współpracę bez wiedzy przełożonych z osobami lub organizacjami, które działały na rzecz niepodległości państwa polskiego w latach 1944–1990.

⁴⁴⁹ Szerzej na temat zasad techniki prawodawczej w: S. Wronkowska, M. Zieliński, *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Warszawa 1997, s. 14–16, 84; B. Kanarek, M. Zieliński, *Porządkująca faza wykładni prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2001, z. 3, s. 2; L. Leszczyński, *Klauzule generalne w stosowaniu prawa*, Lublin 1986, s. 15.

⁴⁵⁰ Uwagi SN z dnia 29 października 2008 r. do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, druk nr 1140, https://www.zbfsop.pl/archiwum/images/wlasne/zalacznik_j-opinia-sadu-najwyzszego.pdf (stan na: 19.08.2021).

⁴⁵¹ Sprawozdanie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji dnia 8 stycznia 2009 r., druk nr 411 A, <https://www.zbfsop.pl/ustawy-represyjne/ustawy-represyjne/sejm-senat-przebieg-procesu-legislacji/51-komisja-praw-czlowieka-praworzadnosci-i-petycji-senatu-rp-wnosi-2009/> (stan na: 27.09.2021).

Ustaw. Przewidziano trzydziestodniową *vacatio legis* od dnia publikacji, zatem przepisy zaczęły obowiązywać od 16 marca 2009 r., a wypłata świadczeń na podstawie zmienionych przepisów emerytalnych rozpoczęła się z 1 stycznia 2010 r.

Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r., określana w skrócie „zmieniająca”, w preambule⁴⁵² wykazuje intencje ustawodawcy. W pierwszym zdaniu preambuły ustawodawca odgórnie uznaje, iż system władzy komunistycznej opierał się na policji politycznej, która za pomocą bezprawnych metod naruszała prawa człowieka, dopuszczała się zbrodni, nie ponosząc za to kary. Należy podkreślić, iż zastosowane przez ustawodawcę określenie „system komunistyczny” nie było zgodne z ówczesną rzeczywistością, ponieważ Polska po 1953 r., a później w czasach tzw. odwilży gomułkowskiej w 1956 r. przestała być państwem komunistycznym. Jak uważa znawca marksizmu oraz rosyjskiej filozofii i myśli społecznej Andrzej Walicki: „Polska z państwa totalitarnego przekształciła się w państwo autorytarne świadomie uchylające się od budowy komunizmu. Od połowy lat 50. do samego końca PRL nie była państwem komunistycznym w sensie doktryny, praktyki politycznej ani aspiracji i świadomości członków partii. Polska była najswobodniejszym państwem od Berlina po Władywostok, wyjątkowym z perspektywy bloku wschodniego”⁴⁵³. Przekonanie to ma jednocześnie poparcie wśród dużego grona innych historyków, ponieważ wskazany okres cechowały szeroka autonomia przeciwników władzy, krytyka okresu stalinowskiego oraz rosnąca liberalizacja w społeczeństwie. Jednocześnie uchylene dekretu z lutego 1953 r. o obsadzeniu stanowisk kościelnych przez władzę, a także zwiększenie wolności uniwersytetów nie byłyby możliwe w czasie systemu władzy komunistycznej.

Jak wspomniano wyżej, w opinii Sądu Najwyższego ustawodawca *a priori* założył, iż WRON była organem przestępczym, dopuszczała się zbrodni, a jej członkowie nie ponosili żadnego ryzyka, korzystali z wielorakich przywilejów, zwalczali w sposób bezprawny i przestępczy wolnościowe dążenia narodu polskiego. Jednakże taka ocena nie mieści się w kompetencji ustawodawcy, jest niezgodna z zasadą praw nabytych, ponadto brakuje podstaw

⁴⁵² Preambuła ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r.: „Uznając, że system władzy komunistycznej opierał się głównie na rozległej sieci organów bezpieczeństwa państwa, spełniającej w istocie funkcje policji politycznej, stosującej bezprawne metody, naruszające podstawowe prawa człowieka, stwierdzając, że wobec organizacji i osób broniących niepodległości i demokracji dopuszczano się zbrodni przy jednoczesnym wyjęciu sprawców spod odpowiedzialności i rygorów prawa, dostrzegając, że funkcjonariusze bez ponoszenia ryzyka utraty zdrowia lub życia, korzystając przy tym z licznych przywilejów materialnych i prawnych w zamian za utrwalanie nieludzkiego systemu władzy, uznając, że samozwańcza Wojskowa Rada Ocalenia Narodowego służyła utrwalaniu systemu komunistycznego w Polsce, wyróżniając postawę tych funkcjonariuszy i obywateli, którzy ponosząc wielkie ryzyko, stanęli po stronie wolności i pokrzywdzonych obywateli – kierując się zasadą sprawiedliwości społecznej wykluczającą tolerowanie i nagradzanie bezprawia, uchwała się, co następuje:”.

⁴⁵³ A. Walicki, *W Polsce nie było komunizmu – rozmowa z prof. Andrzejem Walickim*, wywiad przepr. K. Pilawski, <https://www.tygodnikprzeglad.pl/polsce-nie-bylo-komunizmu/> (stan na: 27.09.2021).

do tego, aby ze względu na służbę we WRON pozbawiać ważności czasu służby wojskowej w latach 1944–1990⁴⁵⁴.

Niemniej należy podkreślić, iż obowiązujące regulacje nie przewidywały ani dla członków WRON, ani dla funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa żadnych przywilejów emerytalnych. Obowiązujące wówczas ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy i funkcjonariuszy służb mundurowych różnicowały powszechny system emerytalny oraz emerytury żołnierzy i innych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa, jednak nie wyróżniały w jakikolwiek sposób członków WRON czy funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa. Zatem przepisy określające wysokość emerytur członków WRON i funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa były identyczne jak w przypadku emerytur innych żołnierzy i funkcjonariuszy mundurowych posiadających odpowiedni staż służby. W obowiązujących wówczas przepisach nie istniały kategorie osób korzystających z uprzywilejowanych zasad naliczania świadczeń w porównaniu z pozostałymi emerytami policyjnymi, wojskowymi czy innych służb mundurowych. Zmiany wprowadzone ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r. sprowadzały się do obniżenia podstawy wymiaru emerytury za każdy rok służby przepracowany w okresie od 1944 r. do 1990 r. – z 2,6% do 0,7%, czyli o 1,9%. Nowelizacja objęła około 30 000 osób⁴⁵⁵.

W pierwszym nowelizowanym akcie, tj. ustawie z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, po art. 15a dodano art. 15b w brzmieniu: „w przypadku osoby, która była członkiem WRON, emerytura wynosi 0,7 proc. podstawy wymiaru za każdy rok służby w Wojsku Polskim po dniu 8 maja 1945 r.”. W drugim akcie, tj. ustawie z dnia 18 lutego 1994 r., znowelizowano przepisy art. 13 i art. 15, stanowiące o zaopatrzeniu emerytalnym oraz określające formacje i służby, których dotyczą regulacje prawne ustalające sposób obliczenia okresów służby, a także sposób obliczenia oraz wysokość emerytury.

W opinii prawnej dotyczącej omawianej ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. M. Chmaj zauważa, że „wykreślając art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, który stanowi, że emerytura policyjna przysługuje również funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa państwa, ustawodawca wyklucza zaliczenie okresów służby w organach

⁴⁵⁴ Uwagi SN z dnia 29 października 2008 r. do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy..., druk nr 1140, https://www.zbfsop.pl/archiwum/images/wlasne/zalacznik_j-opinia-sadu-najwyzszego.pdf (stan na: 19.08.2021).

⁴⁵⁵ Wniosek grupy posłów na Sejm RP VI kadencji do TK, Warszawa, 23.02.2009, <https://www.zbfsop.pl/ustawy-represyjne/ustawy-represyjne/sejm-senat-przebieg-procesu-legislacji/45-tekst-wniosku-do-tk-z-23-lutego-2009-r/> (stan na: 25.08.2021).

bezpieczeństwa państwa do okresów koniecznych dla uzyskania emerytury policyjnej i określenia jej wysokości na dotychczasowych zasadach”⁴⁵⁶. Przed wejściem w życie przepisów funkcjonariusze mieli prawo do 40% podstawy emerytury po 15 latach służby oraz 2,6% podstawy wymiaru świadczenia za każdy następny rok służby. Po 1 stycznia 2010 r. funkcjonariuszowi przysługiwało 0,7% podstawy wymiaru świadczenia za każdy rok służby przypadający w latach 1944–1990 w organach bezpieczeństwa państwa.

Ponadto ustawa zmieniająca wprowadziła, że na wniosek Zakładu Emerytalno-Rentowego (ZER) MSWiA lub Biura Emerytalnego Służby Więziennej IPN w terminie 4 miesięcy jest zobligowany do przekazania informacji o przebiegu służby wytypowanych funkcjonariuszy w organach bezpieczeństwa państwa. Informacje sporządzano na podstawie posiadanych akt osobowych. Wnioski zawierały następujące dane: imię i nazwisko, nazwisko rodowe, imię ojca, datę urodzenia, określenie ostatniego stanowiska oraz formacji czy jednostki organizacyjnej, w której funkcjonariusz pełnił służbę w dniu zwolnienia ze służby. Wniosek organu emerytalnego mógł być przekazany w formie zbiorczej oraz w postaci elektronicznej. W konsekwencji w 2009 r. do IPN przesłano ponad 194 tysięcy nazwisk podlegających sprawdzeniu pod kątem ewentualnej służby w organach bezpieczeństwa państwa⁴⁵⁷.

IPN cyklicznie przekazywał informacje zawierające dane osobowe funkcjonariuszy, wskazując również okresy służby w organach bezpieczeństwa państwa. W przypadku odnalezienia dokumentów świadczących o tym, iż w okresie swojej służby funkcjonariusz podjął współpracę bez wiedzy przełożonych i czynnie wspierał osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości państwa polskiego, IPN informował o tym organ emerytalny. Miało to istotne znaczenie, ponieważ art. 13a ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. (dodany art. 2 pkt 2 ustawy zmieniającej) uzależnia zachowanie dotychczasowego prawa do wysokości świadczenia emerytalnego niektórych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa od tego, czy wskazane wyżej informacje znajdują się w zasobach archiwalnych IPN.

Jednakże w świetle obowiązujących wówczas regulacji współpraca bez wiedzy przełożonych oraz czynne wspieranie osób lub organizacji działających na rzecz niepodległego

⁴⁵⁶ M. Chmaj, *Opinia prawna w przedmiocie możliwości bezpośredniego stosowania przepisów Konstytucji w przypadku obniżenia, na podstawie 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, emerytur i rent inwalidzkich wszystkim funkcjonariuszom, którzy pełnili służbę w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944–1990 oraz obniżenie rent rodzinnych pobieranych po tych funkcjonariuszach*, sporządzona na zlecenie Związku Byłych Funkcjonariuszy Służb Ochrony Państwa, Warszawa 2017, https://fssm.pl/ckfinder_pliki/files/Opinie%20prawne%20FSSM/1.Opinia_Prawna_-_Prof._Chmaj_i_Wsp%C3%B3lnicy_Sp._k..pdf (stan na: 23.08.2021).

⁴⁵⁷ R. Soszyńska, R. Leśkiewicz, *op. cit.*, s. 92.

państwa były działaniami naruszającymi prawo i dyscyplinę służbową poprzez współpracę z innymi strukturami, co stanowiłoby poważne naruszenie, zagrożone odpowiedzialnością karną, wyrzuceniem ze służby i utratą środków utrzymania. Prowadzi to do rażącej sprzeczności z ustaleniami komisji kwalifikacyjnych, które wydawały decyzje w sprawie trybu i warunków przyjmowania byłych funkcjonariuszy SB do służby w UOP i innych jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych.

Art. 2 pkt 3 ustawy zmieniającej zakłada, iż świadczenia emerytalne wypłacane na podstawie przepisów ustawy z 18 lutego 1994 r. zostaną obniżone do 0,7% podstawy wymiaru za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów. Przepisy te zaliczają do organów bezpieczeństwa państwa m.in.: Informację Wojskową, Wojskową Służbę Wewnętrzną, Zarząd II Sztabu Generalnego oraz inne służby Sił Zbrojnych, prowadzące działania operacyjno-rozpoznawcze lub dochodzeniowo-śledcze. Takie działania polaryzują sytuację żołnierzy wojskowych organów bezpieczeństwa, albowiem nie pozbawiono emerytury tych, którzy otrzymali ją na podstawie przepisów wojskowych. Osoby przechodzące ze służby w wojskowych organach bezpieczeństwa podlegających Ministrowi Obrony Narodowej do służby w organach bezpieczeństwa państwa podlegających Ministrowi Spraw Wewnętrznych będą otrzymywać świadczenia w wysokości wynikającej z przyjęcia 0,7% podstawy wymiaru za każdy rok służby. Z kolei funkcjonariusze, którzy przeszli ze służby w organach bezpieczeństwa państwa podległych MSW do służby w organach bezpieczeństwa podległych MON oraz pozyskali przywileje emerytalne, pobierają je w wysokości naliczonej z przyjęciem 2,6% podstawy wymiaru za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa⁴⁵⁸.

Obniżenie podstawy wymiaru emerytury z 2,6% do 0,7% oznacza zakwalifikowanie okresu służby w organach bezpieczeństwa państwa przed 1990 r. jako okresu nieskładkowego, a zatem traktowanie wszystkich byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa tak, jakby przed 1990 r. w ogóle nie świadczyli pracy⁴⁵⁹. Prowadzi to do sytuacji, że po przepracowaniu przez funkcjonariusza 15 lat w organach bezpieczeństwa państwa oraz nabyciu uprawnień emerytalnych jego podstawa wymiaru emerytury wynosić będzie 10,5%, co przełoży się na czterokrotnie niższe świadczenie. Jak słusznie wywodzi M. Chmaj: „by uzyskać próg 40%, który odpowiada obecnie obowiązującym wszystkim funkcjonariuszy regulacjom,

⁴⁵⁸ R. Soszyńska, R. Leśkiewicz, *op. cit.*, s. 94.

⁴⁵⁹ Tekst wniosku do TK z 23 lutego 2009 r., <https://www.zbfsop.pl/ustawy-represyjne/ustawy-represyjne/sejm-senat-przebieg-procesu-legislacji/45-tekst-wniosku-do-tk-z-23-lutego-2009-r/> (stan na: 25.08.2021).

funkcjonariusz organów ochrony państwa musiałby przepracować w służbach około 57 lat⁴⁶⁰. W konsekwencji funkcjonariusz Policji, który po 30 latach odchodził ze służby w 1998 r., z czego 18 lat przepracował w organach bezpieczeństwa państwa, i otrzymywał świadczenie w wysokości 2670 zł, po zastosowaniu znowelizowanych przepisów otrzymał 1559,28 zł. Natomiast funkcjonariusz przechodzący na emeryturę w 1990 r. po 22 latach służby, z czego 4 lata to praca w organach bezpieczeństwa państwa, otrzymałby 2247,50 zł emerytury, lecz zgodnie z nowymi regulacjami jego świadczenie wyniesie 1980,90 zł⁴⁶¹.

Należy podkreślić, iż emerytury obniżano na podstawie decyzji Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA, które zawierały m.in. podstawę ustalenia nowej wysokości emerytury oraz informację o wysokości powtórnie obliczonego świadczenia. Trzeba też dodać, że emerytura zostaje opodatkowana oraz pomniejszona o składkę na ubezpieczenie zdrowotne. Odwołanie od wydanej decyzji organu emerytalnego nie wstrzymywało jej wykonania, jednak w przypadku obniżenia świadczeń po 1 stycznia 2010 r. organ emerytalny dokonywał korekty z mocą wsteczną.

Zatem świadczenie emerytalne funkcjonariuszy zweryfikowanych, a następnie ponownie zatrudnionych będzie znacznie niższe od funkcjonariuszy zatrudnionych po 1990 r. Ustawodawca nie rozróżnił osób otrzymujących świadczenia przed 1990 r. i po 1990 r., ponieważ wszyscy funkcjonariusze organów bezpieczeństwa państwa, którzy zostali ponownie zatrudnieni, uzyskali prawo do emerytury na podstawie decyzji suwerennych i niezależnych władz. Ponadto w dodanym art. 15b ust. 2 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. (art. 2 pkt 3 ustawy zmieniającej) wskazano, że przepisy art. 14 i 15 stosuje się odpowiednio⁴⁶². Z treści ustawy emerytalnej wynika, że ustawodawca nie wyłączył stosowania tego przepisu wobec funkcjonariuszy byłych służb bezpieczeństwa, co powoduje niemałe wątpliwości interpretacyjne.

Jak wynika z doktryny prawa konstytucyjnego, przepisy ustawy zasadniczej, jakimi związana jest władza ustawodawcza, normują, o czym nie może, a o czym powinna decydować

⁴⁶⁰ M. Chmaj, *Opinia prawna w przedmiocie możliwości...*, *op. cit.*

⁴⁶¹ R. Soszyńska, R. Leśkiewicz, *op. cit.*, s. 94.

⁴⁶² Techniki tej najczęściej używa się w odniesieniu do przepisów określających tryb jakiegoś postępowania, rzadziej w odniesieniu do przepisów materialnych. Tak więc z użyciem formuły o odpowiednim stosowaniu przepisów wiąże się niebezpieczeństwo dowolności „odpowiedniego” stosowania przepisów, do których się odsyła. W rezultacie stosowanie tej techniki może powodować naruszenie zasady określoności przepisów prawa. Interpretacja norm należy bowiem do podmiotów, które stosują dane przepisy prawne, oraz do podmiotów, które egzekwują stosowanie tych przepisów. Używanie formuły o odpowiednim stosowaniu przepisów prawnych wiąże się z dokładnym przemyśleniem, ponieważ z uwagi na możliwość różnej interpretacji strony danego stosunku prawnego mogą w odmienny sposób wywodzić normy z poszczególnych przepisów. Szerzej na temat tej techniki prawodawczej w: S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2004, s. 300.

demokratycznie wybrana władza stanowiąca prawo. Zasada określoności przepisów prawa jest wywodzona z art. 2 Konstytucji RP i ma charakter zasady prawa⁴⁶³. Rodzi to obowiązek konstruowania przepisów w sposób zrozumiały i przejrzysty dla adresatów, do których są kierowane. Zasada ta jest również jednym z elementów definiujących demokratyczne państwo prawne. Oznaką realizacji tej zasady prawa jest formułowanie przepisów w sposób poprawny i precyzyjny, tak aby koncept ustawodawcy co do kręgu podmiotów i okoliczności zastosowania danej normy prawnej nie budził wątpliwości.

W przypadku omawianej ustawy zmieniającej określenie „przepisy art. 14 i 15 stosuje się odpowiednio” można zinterpretować następująco: nie ulegają zmianom zasady naliczania emerytur policyjnych w innych przypadkach, np. doliczania do wysługi emerytalnej okresów przypadających po zwolnieniu ze służby, uwzględniania okresów składkowych i nieskładkowych poprzedzających służbę itd. Jednak sądy w uzasadnieniach wydawanych wyroków wywodzą, iż ustawodawca odstąpił od przyjętej zasady liczenia podstawy wymiaru emerytury i nakazał w przypadku funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa liczyć 0,7% podstawy wymiaru za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa. Jak zauważa Andrzej Ring: „odebranie gwarancji minimalnej emerytowi policyjnemu czy wojskowemu może być realizowane, jednak wyłącznie przez prawodawcę, na podstawie jego wyraźnego, jednoznacznego i nie wymagającego żadnych zabiegów interpretacyjnych organów orzekających ustalenia co do tego w ustawie”⁴⁶⁴. Zatem stosowanie w ustawie zmieniającej przepisów odsyłających prowadzi do kolizji spowodowanej podejmowaniem różnych decyzji interpretacyjnych. Aby zapobiec takim okolicznościom, należy właściwie stosować wytyczne wynikające z zasad techniki prawodawczej, polegające na wskazaniu zakresu spraw, do których następuje odesłanie. Zasadne w tym przypadku są słowa konstytucjonalisty Ryszarda Piotrowskiego: „Prawo do ubezpieczeń społecznych nie może być narzędziem represji. Nie można różnicować prawa do emerytur ze względu na poglądy, stosunek do społeczeństwa, a nawet działania przeciw demokracji... Zredukowanie uprawnień emerytalnych to rozwiązanie, które nie mieści się w standardach demokratycznego państwa prawnego. [...] Prawo, by było prawem, musi odpowiadać zasadom przyzwoitej legislacji”⁴⁶⁵.

⁴⁶³ Wyrok TK z dnia 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09 (OTK A z 2009 r. nr 9, poz. 138).

⁴⁶⁴ A. Ring, „Odpowiednie” stosowanie przepisu art. 15 ust. 1 pkt 1 ze względu na art.15b ust. 2 ustawy o emeryturach policyjnych a niektóre prawa podstawowe świadczeniobiorców, w tym prawo do świadczeń i prawo do ochrony, <https://www.zbfsop.pl/ustawy-represyjne/opinie-prawne-2/stosowanie-przepisu-art-15/> (stan na: 25.08.2021).

⁴⁶⁵ R. Piotrowski, *Opinia o projekcie*, 15.11.2008, <https://www.zbfsop.pl/ustawy-represyjne/ustawy-represyjne/opinie-prawne-zwiazane-z-legislacja/opinia-o-projekcie/> (stan na: 26.08.2021).

W omawianej ustawie zmieniającej istotne znaczenie ma fakt, iż ustawodawca nie wprowadził zasad naliczania świadczeń byłych funkcjonariuszy do modelu, w którym przelicznik służący wyliczeniu wysokości świadczenia wynosi 1,3% podstawy wymiaru świadczenia za każdy rok pracy. Natomiast obniżył ten wskaźnik do wysokości 0,7% podstawy za każdy rok służby. Podstawa wynosząca 0,7% we wszystkich ustawach emerytalnych jest traktowana jak okresy nieskładkowe, tj. okresy, w których praca nie była świadczona. Albowiem emerytura składa się z dwóch części: tzw. części socjalnej, obliczanej od kwoty bazowej (24%), oraz tzw. części za staż ubezpieczeniowy, tj. składającej się okresów składkowych (1,3%) i nieskładkowych (0,7%), obliczanej od podstawy wymiaru⁴⁶⁶.

Jak wynika z doktryny: „to na organach parlamentarnych spoczywa obowiązek takiego kształtowania i ukształtowania prawa, by spełniało ono wymagania sprawiedliwości⁴⁶⁷. Ustawodawca z niełatwych do zrozumienia pobudek zróżnicował sytuację pracowników świadczących pracę i pełniących służbę funkcjonariuszy w latach 1944–1990, ich pozbawiając ich emerytury, a członków ich rodzin – renty rodzinnej. Osoby które uzyskały emeryturę na podstawie przepisów „wojskowych”, nie zostały pozbawione świadczeń i nadal mogły pobierać je w wysokości wynikającej z przyjęcia określonej podstawy wymiaru za każdy rok służby w wojskowych organach bezpieczeństwa. Natomiast formacje, które podlegały Ministrowi Spraw Wewnętrznych, np. Wojska Ochrony Pogranicza (WOP), Służba Bezpieczeństwa (SB), Milicja Obywatelska (MO), Wojskowa Służba Wewnętrzna (WSW), pracownicy pionu wywiadu i kontrwywiadu, łączności i techniki MSW i wszystkich służb resortu wykonujących zadania m.in. dla SB (jak Departament PESEL czy Zakład Konstrukcji Sprzętu Operacyjnego), otrzymują pomniejszone świadczenia za każdy rok pracy i służby⁴⁶⁸. Na uwagę zasługuje fakt, iż ustawa z 23 stycznia 2009 r. dotyczyła w zasadzie specjalnych przywilejów emerytalnych, należących się funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa PRL w związku ze służbą w tych organach. Zmniejszenie tych świadczeń do wskaźnika bardzo niskiego, aczkolwiek spotykanego w powszechnym systemie emerytalnym, jeszcze można było uznać za usprawiedliwione i konstytucyjne. Jednakże regulacja przyjęta w 2016 r. dotyczyła prawa do

⁴⁶⁶ Odpowiedź Ministra Pracy i Polityki Społecznej na zapytanie nr 2676 w sprawie przeliczania poszczególnych składkowych emerytury, Warszawa, 27.11.2008, <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/44E311E0> (stan na: 31.08.2021).

⁴⁶⁷ Por. T. Zieliński, *Klauzule generalne w nowym porządku konstytucyjnym*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12, s. 140–141; J. Nowacki, *Sprawiedliwość a równość w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] M. Kudej (red.), *W kręgu zagadnień konstytucyjnych*, Katowice 1999, s. 90.

⁴⁶⁸ Zakład Emerytalno-Rentowy MSWiA zmniejsza świadczenia na podstawie decyzji zawierających m.in. podstawę ustalenia nowej wysokości emerytury, jak również informację o wysokości na nowo obliczonego świadczenia. Świadczenia są dodatkowo obniżone o zaliczkę na podatek dochodowy oraz składkę na ubezpieczenie zdrowotne.

całego świadczenia emerytalnego wypracowanego przez funkcjonariuszy w ciągu całego życia, także długo po 1990 r. Obniżyła je drastycznie, w sposób konstytucyjnie niedopuszczalny⁴⁶⁹.

Konstatując, należy podkreślić, iż przepisy określające wysokość emerytur oraz innych świadczeń funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa i członków ich rodzin zostały ustanowione przez demokratycznie wybrane władze ustawodawcze. Wobec tego nie należało obejmować omawianymi regulacjami funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa, zweryfikowanych po 1990 r. i pozostawionych w służbie Rzeczypospolitej Polskiej, oraz członków ich rodzin. Jest to wyraz nielojalności państwa wobec ludzi, którzy przez weryfikację dostali licencję na tę służbę. Ponowne przeprowadzanie reformy emerytalnej 20 lat po zakończeniu procesu transformacji ustrojowej nie ma żadnego związku z lustracją, rehabilitacją osób pokrzywdzonych, pociągnięciem do odpowiedzialności komunistycznych mocodawców czy ogólnie mówiąc – całym procesem dekomunizacji.

Zarówno w doktrynie, w judykaturze, jak i w społeczeństwie ewoluowały radykalne oceny ustawy zmieniającej oraz zmian w systemie zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy aparatu bezpieczeństwa państwa⁴⁷⁰. Zwolennicy wskazują, że wprowadzone regulacje, szczególnie te dotyczące członków WRON, były niezbędne i miały uzasadnienie, natomiast przeciwnicy podnoszą, że jest to represja, zbiorowa kara, która nie powinna mieć miejsca, gdyż jest niezgodna ze standardami demokratycznego państwa prawa. W związku z tym szczególnego znaczenia nabiera fakt, iż przebieg służby większości funkcjonariuszy został przebadany przez komisje powołane po 1989 r., a więc w państwie demokratycznym. Część z funkcjonariuszy została pozytywnie zweryfikowana i przyjęta do służby w nowo powstałych formacjach, a trzeba podkreślić, że służba w określonej formacji nie powinna być wyłącznym kryterium różnicującym wysokość świadczeń emerytalnych. W odniesieniu do obu kategorii ocen należy uznać, iż tzw. komunistyczne przywileje emerytalne nadały władze demokratycznie wybrane po transformacji ustrojowej, a nie władze PRL. Według ustawodawcy sprawowanie władzy w okresie systemu komunistycznego było osadzone głównie na obszernej siatce organów bezpieczeństwa państwa, która generalnie pełniła funkcję policji politycznej,

⁴⁶⁹ M. Szczepańska, *Opinia dotycząca poselskiego projektu ustawy*, druk nr 3334 z dnia 16 czerwca 2015 r.

⁴⁷⁰ Więcej na ten temat: M. Dąbrowski, *Europejskie standardy dotyczące rozliczenia z systemami totalitarnymi, a polskie rozwiązania prawne związane z uprawnieniami emerytalnymi funkcjonariuszy byłych służb bezpieczeństwa*, [w:] J. Jaskiernia (red.), *Uniwersalny i regionalny wymiar ochrony praw człowieka. Nowe wyzwania – nowe rozwiązania*, t. 2, Toruń 2014, s. 737; B. Pacek, A. Rochnowski, *op. cit.*, s. 145; J. Widacki, *op. cit.*, s. 19; R. Leśkiewicz, R. Soszyńska, *Proces odbierania przywilejów emerytalnych komunistycznych służb specjalnych w wolnej Polsce i jego wpływ na bezpieczeństwo wewnętrzne*, [w:] P. Niwiński, J. Leska-Ślęzak, B. Woźniak-Krawczyk (red.), *Wybrane aspekty bezpieczeństwa w zakresie działalności podmiotów Unii Europejskiej*, Gdańsk 2015, s. 231 oraz opinie prawne związane z legislacją: <https://www.zbfsop.pl/ustawy-represyjne/ustawy-represyjne/opinie-prawne-zwiazane-z-legislacja/> (stan na: 17.09.2021).

swoimi działaniami naruszała prawa człowieka, korzystała z przywilejów zarówno materialnych, jak i prawnych. Jednocześnie funkcjonariusze nie ponosili żadnego ryzyka utraty zdrowia czy życia podczas wypełniania obowiązków służbowych⁴⁷¹.

Warto zwrócić uwagę, iż od zarania dziejów ustroje polityczno-gospodarcze ulegają ewolucji, jednak niewielki wpływ na taki stan rzeczy mają zwykli obywatele. Podejmując pracę czy służbę, zawierają swoistą umowę z państwem i oczekują, że nie zostaną uwikłani w polityczne czy historyczne rozrachunki, a w czasach wypracowanej lub wysłużonej emerytury otrzymają należne świadczenie, niepodlegające uznaniowości, kaprysom czy odwetowi władz sprawujących rządy. Powszechnie wiadomo, iż jeżeli uprawniony podlegający ubezpieczeniu emerytalnemu osiągnął wymagany wiek i okres zatrudnienia, to świadczenie należy mu się bez rozpatrywania żadnych dodatkowych kryteriów. W przypadku ustawy zmieniającej ustawodawca przyjął stanowisko, iż samo podjęcie i pełnienie służby w organach bezpieczeństwa państwa, niezależnie od zadań realizowanych przez danego funkcjonariusza w ramach tej służby i skutków jego osobistych działań, powoduje obniżenie świadczeń zarówno jemu, jak i członkom jego rodziny.

Nawiązując do sytuacji osób pracujących w aparacie bezpieczeństwa PRL w aspekcie ochrony praw nabytych, należy zwrócić uwagę, iż ustawodawca wprowadzeniem przedmiotowych regulacji pozbawił wszystkich funkcjonariuszy prawa do emerytury za okres służby przed 1990 r., gdyż przelicznik za każdy przepracowany wówczas rok wynosi 0% podstawy. Ponadto znacznie ograniczył świadczenie za pracę po 1990 r., ponieważ nie może być ono wyższe od przeciętnej emerytury wypłacanej z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS). W taki sam sposób potraktowano prawo do renty.

2. Proces zmniejszania świadczeń w praktyce

Ustawa z dnia 18 lutego 1994 r. (zwana „ustawą zaopatrzeniową”) ukształtowała system emerytalny funkcjonariuszy służb mundurowych na korzystniejszych zasadach niż te, które obowiązują w systemie powszechnym. Zgodnie z regulacjami ustawy zaopatrzeniowej podstawą wymiaru jest wysokość świadczenia emerytalnego funkcjonariusza, która wynosi 40% uposażenia na ostatnio zajmowanym stanowisku za 15 lat służby, powiększona o dodatkowe przeliczniki określone w art. 15 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. Składają się na to: 2,6% podstawy wymiaru za każdy dalszy rok służby lub 0,7% za każdy rok okresów nieskładkowych poprzedzających służbę. Naliczona w ten sposób emerytura nie mogła

⁴⁷¹ R. Terlecki, *Miecz i tarcza komunizmu. Historia aparatu bezpieczeństwa w Polsce 1944–1990*, Kraków 2007, s. 147.

przekraczać 75% podstawy wymiaru bądź 80%, jeżeli dotyczyło to emerytów, których inwalidztwo pozostawało w związku ze służbą. Przepisy regulowały również zagadnienia związane z prawem do renty inwalidzkiej oraz do renty rodzinnej. Otóż renta inwalidzka wynosiła od 40% do 80% podstawy wymiaru i była uzależniona od tego, do której grupy został zaliczony dany funkcjonariusz, natomiast renta rodzinna w tym zakresie odsyłała do przepisów ogólnych z pewnymi zmianami⁴⁷². Ogólny system zabezpieczenia społecznego m.in. w zakresie świadczeń emerytalnych, obejmujący świadczenia emerytalne w stosunku do funkcjonariuszy służb i formacji, opiera się na założeniu, że zwolnionym ze służby funkcjonariuszom przysługuje na zasadach określonych ustawą zaopatrzenie emerytalne z tytułu wysługi lat lub w razie całkowitej niezdolności do służby, przy czym zaopatrzenie to przysługuje wprost z budżetu państwa⁴⁷³.

Należy zwrócić uwagę, że art. 13 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej w tekście obowiązującym przed 16 marca 2009 r. przewidywał, iż równorzędnie ze służbą w Policji, ABW, AW, SKW, SWW, CBA, SG, BOR, PSP i SW traktowane są okresy służby w charakterze funkcjonariusza Policji państwowej, funkcjonariusza organów bezpieczeństwa państwa, porządku i bezpieczeństwa publicznego, okres służby wojskowej uwzględnianej podczas ustalania prawa do emerytury wojskowej, a ponadto okresy służby w charakterze funkcjonariusza Służby Ochrony Kolei, jeżeli funkcjonariusz przeszedł bezpośrednio do służby w Milicji Obywatelskiej czy w Służbie Więziennej w terminie do 1 kwietnia 1955 r. Do równorzędnych zaliczano również okresy zatrudnienia lub służby w zawodowych w jednostkach ochrony przeciwpożarowej i nauki w szkołach pożarniczych w charakterze członka Korpusu Technicznego Pożarnictwa, jak również funkcjonariusza pożarnictwa – w terminie do 31 stycznia 1992 r.

Natomiast w art. 13 ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej wskazano, iż okresów służby w charakterze funkcjonariusza organów bezpieczeństwa państwa, porządku i bezpieczeństwa publicznego w latach 1944–1956 nie należy traktować jako okresów równorzędnych ze służbą w służbach i formacjach wymienionych art. 13 ust. 1 omawianej ustawy, jeżeli przy wykonywaniu czynności służbowych funkcjonariusz popełnił przestępstwo przeciwko wymiarowi sprawiedliwości lub przestępstwo naruszające dobra osobiste obywatela i za to

⁴⁷² M. Szwed, *Ustawa o obniżeniu świadczeń funkcjonariuszom służb mundurowych – ocena skutków regulacji ex post*, raport Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Warszawa 2021, s. 9, <https://www.hfhr.pl/w-oczekiwaniu-na-sprawiedliwosc-cztery-lata-ustawy-obnizajacej-emerytury-funkcjonariuszom-sluzb-mundurowych-nowy-raport-hfpc/> (stan na: 29.11.2021).

⁴⁷³ Odpowiedź na interpelację poseł K. Łybackiej przygotowana w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, 13.03.2015, <https://isp.policja.pl/isp/aktualnosci/7036,Wysokosc-emerytury-policyjnej.html> (stan na: 3.09.2021).

został zwolniony dyscyplinarnie, umorzono wobec niego postępowanie karne ze względu na znikomy lub nieznaczny stopień społecznego niebezpieczeństwa czynu lub został on skazany z winy umyślnej prawomocnym wyrokiem sądu⁴⁷⁴.

Jednym z określeń, które zostały wykorzystane w ustawie zmieniającej, ustawie emerytalnej oraz ustawie z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów, jest nazwa „organ bezpieczeństwa państwa”. Jednakże żadna z wymienionych ustaw nie definiuje tego określenia. Ustawodawca posłużył się delegacją ustawową i odwołał się do postanowień ustawy z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów, która w art. 2 wymienia podmioty będące organami bezpieczeństwa państwa. Zatem organami bezpieczeństwa według ustawodawcy były podmioty, takie jak: resort, ministerstwo, komitet, jednostki podległe ministerstwu, resortom komitetom. Niemniej jednak należy podkreślić, iż były to jednostki organizacyjne, stanowiące aparat pomocniczy właściwych organów. Należy stwierdzić, że osobliwy fakt uznania Akademii Spraw Wewnętrznych⁴⁷⁵ za organ bezpieczeństwa państwa, ponieważ pracownicy tej placówki byli pracownikami naukowymi zatrudnionymi na podstawie regulacji ustawy o szkolnictwie wyższym⁴⁷⁶. Jak wynika z treści zarządzenia nr 51/90 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 czerwca 1990 r. w sprawie oceny byłych funkcjonariuszy SB, pracowników Akademii Spraw Wewnętrznych nie zaliczano do grona funkcjonariuszy⁴⁷⁷.

Na podstawie ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. ustawodawca dokonał zmiany w przepisach ustawy zaopatrzeniowej, rozdzielając kategorie okresów służby traktowanych

⁴⁷⁴ *Ibidem*.

⁴⁷⁵ Akademia Spraw Wewnętrznych była uczelnią wyższą, która działała w latach 1972–1990 przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych. Główną siedzibę miała w Warszawie. W chwili likwidacji w jej strukturę wchodziły: Wyższa Szkoła Oficerska im. Feliksa Dzierżyńskiego w Legionowie, Wyższa Szkoła Oficerska im. gen. Franciszka Józwiaka „Witolda” w Szczytnie oraz Ośrodek Doskonalenia Kadr Kierowniczych MSW w Łodzi.

⁴⁷⁶ S. Pikulski, M. Dąbrowski, *Nierówność stosowania prawa wobec ubezpieczonych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa*, Toruń 2015, s. 10.

⁴⁷⁷ Należy przypomnieć, iż w obrocie prawnym funkcjonowały dwie wersje instrukcji przewodniczącego Centralnej Komisji Kwalifikacyjnej z 25 czerwca 1990 r. Pierwsza była podpisana przez przewodniczącego komisji K. Kozłowskiego, a druga, która stanowiła załącznik do decyzji Sekretarza Komisji Kwalifikacyjnej ds. Kadr Centralnych z dnia 2 lipca 1990 r., nie została nigdy podpisana przez przewodniczącego. Instrukcje różniły się istotnie treścią i wewnętrzną strukturą. Autentyczna instrukcja została wprowadzona w życie zarządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych nr 51/90 z dnia 25 czerwca 1990 r. oraz uzupełniona zarządzeniem nr 53 z dnia 2 lipca 1990 r. – tym samym uczyniono z niej źródło wiedzy o strukturach i stanowiskach zaliczonych do SB. Jednak podwładni ministra K. Kozłowskiego przygotowali zasadniczo rozszerzony tekst instrukcji, w którym wbrew powszechnie znanym faktom umieścili różne struktury i stanowiska niebędące nigdy w strukturze SB. W takim brzmieniu decyzją Sekretarza Komisji Kwalifikacyjnej ds. Kadr Centralnych z dnia 2 lipca 1990 r. wprowadzono przepisy do obrotu prawnego; zob. *Infoteka*, https://www.seirp.pl/infoteka-17-18_2018 (stan na: 17.09.2021). Przytoczone zarządzenie wprowadzające do obiegu prawnego instrukcję przewodniczącego CKK z dnia 25 czerwca 1990 r. utraciło moc 30 marca 2001 r. – co zostało ogłoszone w obwieszczeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2001 r. (M.P. poz. 782) – jednak nie spowodowało to wycofania jej z obiegu.

jako równorzędne ze służbą w wymienionych formacjach. Niezależnie od przebiegu służby wszyscy funkcjonariusze zatrudnieni organach bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 zostali objęci sankcjami wynikającymi z ustawy zmieniającej. Jak zauważają Stanisław Pikulski i Marcin Dąbrowski, ustawa objęła swoim zakresem około 37 tysięcy funkcjonariuszy byłych służb bezpieczeństwa zatrudnionych w SB, MO, UOP i ABW⁴⁷⁸. Powoduje to ustanowienie odpowiedzialności zbiorowej oraz arbitralnie wprowadza domniemanie winy. Na uwagę zasługuje argumentacja, jaką przytoczył 24 lutego 2010 r. M. Chmaj przed Trybunałem Konstytucyjnym: „karząc wszystkich, ukarani zostają również winni” oraz „błąd rozumowania Sejmu polegał na tym, że działalność przestępczą zarzucono instytucjom, natomiast odpowiedzialnością obciążono poszczególnych funkcjonariuszy, odbierając im uprawnienia emerytalne”⁴⁷⁹.

Zatem ustawodawca uznał wszystkich funkcjonariuszy – bez wyjątku, niezależnie od indywidualnej postawy konkretnych osób – za pełniących służbę w sposób przestępczy, tak jak zostało to opisane w preambule ustawy zmieniającej. Należy zauważyć, iż wprowadzono to, bez żadnych postępowań wyjaśniających. Przyjęto bowiem, że jest to okoliczność o charakterze notoryjnym i niewymagającym udowodnienia. Wobec tego pozbawiono funkcjonariuszy możliwości przedstawienia przebiegu służby oraz zniesiono prawo do obrony i sądowej ochrony uprawnień⁴⁸⁰. W przypadku funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa emerytura wynosiła 0,7% podstawy wymiaru. A zatem emerytura wyliczona w ten sposób mogła być niższa od 40% podstawy wymiaru, jak wskazano bowiem wyżej, ta kwota jest punktem wyjścia przy obliczaniu wysokości emerytury w przypadku funkcjonariuszy nieobjętych tymi przepisami⁴⁸¹. Należy zauważyć, że projektodawcy ustawy zmieniającej nie zamierzali naruszać gwarancji minimalnej wysokości emerytury 40% podstawy wymiaru świadczenia po przepracowaniu 15 lat służby, ponieważ stosowanie art. 15 ust. 1 ustawy dnia 18 lutego 1994 r. nie zostało wyłączone wobec tych osób. Wynika to wprost z treści art. 15b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, a mianowicie: funkcjonariuszowi przysługuje 40% podstawy wymiaru po 15 latach służby oraz 0,7% podstawy wymiaru za każdy kolejny rok służby. Mimo to Zakład Emerytalno-Rentowy MSWiA i sądy nie stosują art. 15 ust. 1 wobec byłych funkcjonariuszy służb i uznają, iż za przepracowanie 15 lat służby funkcjonariuszowi przysługuje 10,5%

⁴⁷⁸ S. Pikulski, M. Dąbrowski, *op. cit.* s. 3.

⁴⁷⁹ Protokół rozprawy przed TK z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, s. 14, https://www.zbfsop.pl/archiwum/images/wlasne/k_6_09_0224_10.pdf (stan na: 13.09.2021).

⁴⁸⁰ S. Pikulski, M. Dąbrowski, *op. cit.*, s. 8.

⁴⁸¹ Uchwała SN z dnia 3 marca 2011 r., sygn. II UZP 2/11 (OSNP z 2011 r. nr 15–16, poz. 210, s. 656).

(0,7% × 15) podstawy wymiaru⁴⁸². Natomiast emerytura członków WRON miała wynosić 0,7% podstawy wymiaru za każdy rok służby w Wojsku Polskim po 8 maja 1945 r.⁴⁸³

W praktyce, jak wynika z komunikatu IPN, realizacja ustawy zmieniającej przebiegała w sposób następujący: do 7 grudnia 2009 r. do IPN wpłynęło 61 wniosków od organów emerytalnych, które dotyczyły 194 424 świadczeniobiorców, w tym z Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA wpłynęły 42 wnioski dotyczące 174 511 osób, a z Biura Emerytalnego Służby Więziennej – 19 wniosków dotyczących 19 913 osób pobierających świadczenia. Należy podkreślić, iż IPN udzielił odpowiedzi w stosunku do 194 253 osób, z czego 41 689 osobom wystawiono „Informację o przebiegu służby w organach bezpieczeństwa państwa”, a w odniesieniu do 31 693 osób poinformowano organy emerytalne, iż w wyniku kwerendy przeprowadzonej w zgromadzonym i dostępnym zasobie archiwalnym IPN ustalono, że dokumenty osobowe zgromadzone w zbiorach nie potwierdzają ich służby w organach bezpieczeństwa wymienionych w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów, jednak w przypadku 120 871 osób nie udało się odnaleźć dokumentów osobowych w zbiorach IPN⁴⁸⁴. Należy również zaznaczyć, iż IPN, dokonując kwalifikacji osób jako funkcjonariuszy SB, powoływał się wyłącznie na drugą wersję instrukcji przewodniczącego CKK, która stanowiła załącznik do decyzji Sekretarza Komisji Kwalifikacyjnej ds. Kadr Centralnych z dnia 2 lipca 1990 r. i nie została podpisana przez przewodniczącego komisji⁴⁸⁵. Zatem ZER oraz sądy powszechne orzekały wyłącznie w oparciu o wytyczne wynikające z załącznika wskazanego dokumentu.

Mając na uwadze sprawną realizację przepisów, w IPN został powołany specjalny zespół zadaniowy, składający się z analityków pionu archiwalnego i lustracyjnego. Następnie utworzono aplikację bazy danych w celu wsparcia procesu przeprowadzania badań archiwalnych oraz opracowywania informacji o przebiegu służby w organach bezpieczeństwa państwa. Aplikacja objęła swoim zasięgiem wszystkie placówki IPN w kraju. Podstawowym etapem realizacji wniosku o wydanie informacji o przebiegu służby było przeprowadzenie

⁴⁸² S. Pikulski, M. Dąbrowski, *op. cit.*, s. 11.

⁴⁸³ M. Szwed, *op. cit.*, s. 11.

⁴⁸⁴ *Realizacja przez IPN ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym*, <https://ipn.gov.pl/pl/dla-mediow/komunikaty/10515.Realizacja-przez-IPN-ustawy-z-dnia-23-stycznia-2009-r-o-zmianie-ustawy-o-zaopatr.html> (stan na: 16.09.2021).

⁴⁸⁵ J. Widacki, *Opinia w przedmiocie odpowiedzi na pytanie: Czy Instrukcja Przewodniczącego Centralnej Komisji Kwalifikacyjnej z dnia 25 czerwca 1990 roku, stanowiąca załącznik do Decyzji Sekretarza Komisji Kwalifikacyjnej ds. kadr Centralnych z dnia 2 lipca 1990 roku miała moc wiążącą, czy kiedykolwiek obowiązywała?*, sporządzona na zlecenie Związku Byłych Funkcjonariuszy Służb Ochrony Państwa, 15.05.2013, https://www.seirp.pl/ckfinder_pliki/files/Archiwum/4.%20LINK.%20Opinia%20prof.%20Widackiego.docx (stan na: 17.09.2021).

sprawdzeń w ewidencji. Proces rozpoczynała elektroniczna kwerenda inwentarza teczek akt personalnych, po czym odbywało się sprawdzenie danych osobowych w katalogu funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa publikowanym w internetowym Biuletynie Informacji Publicznej IPN lub w centralnej kartotece ewidencyjnej byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa. Opierając się na analizie odnalezionych dokumentów, analitycy ustalali okresy służby funkcjonariuszy w organach bezpieczeństwa państwa. Odnalezione w aktach informacje wprowadzano do bazy danych, wpisując również wymagane ustawą informacje dotyczące współpracy funkcjonariusza z opozycją bez wiedzy i zgody przełożonych. Po zakończeniu procesu ewidencjonowania, drukowano „Informacje o przebiegu służby w organach bezpieczeństwa państwa”, które były podpisywane przez opracowujących je analityków. Należy zaznaczyć, że do trybu udzielania informacji o przebiegu służby w organach bezpieczeństwa państwa nie miały zastosowania przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Zatem osoby zainteresowane nie posiadały żadnych środków prawnych umożliwiających weryfikację informacji dotyczących przebiegu służby, które IPN przekazywał organom rentowym⁴⁸⁶.

Przy ocenianiu dokumentów analitycy stosowali następujące kryteria:

1. Opierając się na wykazie organów bezpieczeństwa państwa wymienionych w ustawie z dnia 18 października 2006 r., ustalano okresy służby we wskazanych organach, biorąc pod uwagę obowiązujący stan faktyczny i prawny.
2. Przede wszystkim zwracano uwagę, czy akta zarchiwizowano i opracowano w archiwum pionu „C” resortu spraw wewnętrznych jako akta osobowe: funkcjonariusza SB, funkcjonariusza MO, pracownika cywilnego, żołnierza zawodowego resortu spraw wewnętrznych. Należy zaznaczyć, iż akta oznaczone rzymską „piątką” (V) według obowiązujących w MSW przepisów oznaczały akta funkcjonariusza SB.

⁴⁸⁶ M. Chmaj, *Opinia prawna w przedmiocie: 1. Określenia zakresu podmiotowego ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r., „o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej I Służby Więziennej oraz ich rodzin”;* 2. Określenia rodzaju służb (pionów służbowych), które zostały zaliczone do organów bezpieczeństwa państwa w latach 1944–1990 i ich wzajemnych relacji (zależności); 3. Odpowiedzi na pytanie: czy zakresem podmiotowym ustawy, o której mowa w pkt. 1 objęte są osoby pobierające świadczenia emerytalne z zakładu emerytalno-rentowego MSWiA i wojskowego biura emerytalnego oraz osoby pobierające emerytury, renty lub renty rodzinne po zmarłym funkcjonariuszu lub zmarłym żołnierzu; 4. Odpowiedzi na pytanie: czy zakresem podmiotowym ustawy, o której mowa w pkt. 1, objęci są pracownicy Służb Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego, sporządzona na zlecenie Stowarzyszenia Emerytów i Rencistów Policyjnych, s. 9 (niepubl.).

3. Bezsporna odpowiedź na pytanie, czy dana osoba pełniła służbę w organach bezpieczeństwa, była uzależniona od wnikliwej analizy przeprowadzonej indywidualnie na podstawie akt personalnych funkcjonariusza.
4. W razie wątpliwości wnioski rozstrzygano na korzyść funkcjonariusza.
5. Szczególną uwagę zwracano na zmiany przydziałów służbowych i przechodzenie z pionu MO do SB i odwrotnie⁴⁸⁷.

Przedstawione powyżej kryteria oceny dokumentów, jakimi kierował się IPN podczas procesu wydawania „Informacji o przebiegu służby funkcjonariusza organów bezpieczeństwa państwa”, wskazują, że opisywane wyżej informacje były wydawane po rozstrzygnięciu w każdej indywidualnej sprawie, czy sprawdzana osoba, która pełniła służbę w resorcie spraw wewnętrznych, znajdowała się na etacie SB, a jej akta osobowe były oznaczone rzymską „piątką” (V). Zatem realizacja ustawy zmieniającej nastąpiła w sposób pozaustawowy, ponieważ zgodnie z orzeczeniami Sądu Najwyższego ustawowa definicja „Służby Bezpieczeństwa” nie uzależnia zajmowanego etatu od oznakowania teczki akt osobowych, a tylko od daty i podstawy prawnej rozwiązania danej jednostki organizacyjnej MSW.

Jak wynika ze sprawozdania IPN dotyczącego realizacji tzw. ustawy dezubekizacyjnej, w ramach struktury organizacyjnej Wydziału Udostępniania i Informacji Naukowej powołano samodzielny zespół do spraw realizacji omawianej ustawy. Wnioski uprawnionych organów emerytalnych realizowano w centrali, w oddziałach oraz delegaturach IPN. Powołane Biuro Udostępniania i Archiwizacji Dokumentów przyjmowało, rejestrowało oraz rozprawdzało korespondencję nadsyłąną przez organy emerytalno-rentowe oraz sprawowało nadzór nad realizacją zadań we wszystkich jednostkach organizacyjnych IPN⁴⁸⁸. Z inicjatywy prezesa IPN rozpoczęły się konsultacje ze służbami specjalnymi w sprawie możliwości skorzystania z dokumentów znajdujących się w tzw. zbiorze zastrzeżonym⁴⁸⁹. Po zakończeniu konsultacji przyjęto, iż w trybie ustawowego przeglądu nastąpi znoszenie klauzul tajności z tych dokumentów, na podstawie których będzie możliwe ustalenie okresu służby w organach bezpieczeństwa państwa. Po udostępnieniu zbiorów zastrzeżonych realizacja przepisów

⁴⁸⁷ *Realizacja... op. cit.*

⁴⁸⁸ *Sprawozdanie z działalności Instytutu Pamięi Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni Przeciwko Narodowi Polskiemu w okresie 1 stycznia 2011 r. – 31 grudnia 2011 r.*, Warszawa 2012, s. 73.

⁴⁸⁹ Przedstawiciele IPN zapraszani na posiedzenia komisji rozpatrującej projekt ustawy sygnalizowali problem dostępu do teczek oznaczonych klauzulą tajności. Prezes IPN zwrócił uwagę na kwestie związane ze zbiorem wyodrębnionym w kontekście wykonywania przepisów wprowadzanej ustawy w piśmie z dnia 4 grudnia 2008 r. skierowanym do Z. Chlebowskiego – przewodniczącego Klubu Parlamentarnego Platformy Obywatelskiej.

emerytalnych była prowadzona w taki sposób, by nie doszło do ujawnienia informacji stanowiących tajemnicę państwową⁴⁹⁰.

Jak wynika z pisma Prezesa IPN, na dzień 18 lipca 2016 r. na wniosek organów emerytalno-rentowych pion archiwalny IPN dokonał sprawdzeń w stosunku do 220 948 osób oraz wydał 45 739 informacji o przebiegu służby funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa⁴⁹¹. Na podstawie informacji wydanych przez IPN Zakład Emerytalno-Rentowy MSWiA lub Biuro Emerytalne Służby Więziennej ponownie przeliczyły emerytury byłych funkcjonariuszy. Obniżenie świadczeń objęło nawet te osoby, które przed 1 sierpnia 1990 r. chociaż przez jeden dzień pracowały w jednostkach podległych SB oraz szkołach wyższych podległych MSWiA (przykładem jest słuchacz Centrum Wyszkozenia MSW w Legionowie, który po 10-miesięcznym kursie dla kryminalnych stracił 26-letni staż w Policji). Świadczenia obniżono również pracownikom biura paszportowego oraz znacznej grupie lekarzy, ponieważ medycy, którzy chcieli pracować w szpitalu resortowym przed 1989 r., musieli posiadać stopień oficerski. Jak wynika z komunikatu TK: „poza obniżeniem podstawy wymiaru świadczeń emerytalnych ustawodawca nie zmienił pozostałych zasad ich nabywania, podwyższania oraz waloryzowania. Ustawodawca nie obniżył także świadczeń z tytułu renty inwalidzkiej, renty rodzinnej, dodatków do emerytur i rent oraz zasiłków i świadczeń pieniężnych obu tych grup”⁴⁹². Trybunał Konstytucyjny dysponował danymi, z których wynikało, iż przeciętna emerytura członka WRON wynosiła ponad 6000 zł, byłego funkcjonariusza organów bezpieczeństwa – ponad 2500 zł, natomiast emeryta podlegającego pod powszechny system ubezpieczeń społecznych – około 1620 zł. Analizując powyższe dane, TK orzekł, że „przeciętna emerytura funkcjonariusza organów bezpieczeństwa Polski Ludowej w styczniu 2010 r. była niższa o niecałe 500 zł, przewyższając w dalszym ciągu przeciętną”⁴⁹³. Omawiane regulacje objęły w sumie 41 689⁴⁹⁴ osób. Przepisy przyjęto głosami posłów Platformy Obywatelskiej oraz Prawa i Sprawiedliwości.

Podsumowując powyższe, należy dodać, iż ustawodawca poprzez wprowadzenie kwestionowanych przepisów, mimo upływu ponad 19 lat od zmiany ustrojowej, chciał zrównać wysokość świadczeń pracowników byłych organów bezpieczeństwa państwa z wysokością

⁴⁹⁰ *Realizacja...*, *op. cit.*

⁴⁹¹ Pismo Prezesa IPN z dnia 19 sierpnia 2016 r., BPRV-0241-2(1)/16, DP-1-0231-38/2016/ES/EM, <http://www.bip.mswia.gov.pl/download/4/29262/IPN.pdf> (stan na: 23.09.2021).

⁴⁹² Zasady naliczania wysokości emerytury, komunikat TK po wyroku z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, <https://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/komunikaty-prasowe/komunikaty-po/art/2688-zasady-naliczania-wysokosci-emerytury> (stan na: 24.09.2021).

⁴⁹³ Wyrok TK z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09 (Dz. U. poz. 204).

⁴⁹⁴ W. Graca, H. Spustek, *op. cit.*, s. 100.

emerytur wypłacanych w Polsce. Jednakże nie można zapominać o prawie do świadczeń i prawie do ochrony, które stanowią istotę pojmowania praw podstawowych. Praw, które mają fundamentalne znaczenie w zabezpieczeniu sfery wolności jednostki przed ingerencjami władzy publicznej, ponieważ są one prawami obronnymi obywatela przeciwko państwu. W rzeczywistości omawiane regulacje można uznać za zbiorową sankcję wymierzoną w grupę osób związanych z organami bezpieczeństwa państwa, wprowadzoną bez zwrócenia uwagi na pełnione funkcje oraz realizowane zadania. Przepisy powinny dotyczyć funkcjonariuszy, których przebieg służby wypełniał przesłanki wymienione w preambule ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r., tymczasem najdotkliwiej dotknęła ona osoby zatrudnione w instytucjach takich, jak: Centralne Biuro Adresowe, Centralna Kartoteka Kryminalna, Ośrodek Informatyki i Biuro Informatyki Akademii Spraw Wewnętrznych, oraz osoby zatrudnione w organach bezpieczeństwa państwa w charakterze pracowników administracyjnych, m.in. na stanowiskach: kierowcy, sekretarki, sekretarza, maszynistki, maszynisty. Trudno w tym przypadku zaliczyć te osoby do grona przestępców i zbrodniarzy z licznymi przywilejami, ponieważ w realizacji swoich zadań służbowych nie dopuszczały się zbrodni i nie stosowały bezprawnych metod naruszających podstawowe prawa i wolności człowieka. Zatem nie spełniają one przesłanek do zakwalifikowania ich do kategorii osób będących adresatami uchwalonej ustawy emerytalnej.

W stosunku do osób objętych zmianami powinny mieć zastosowanie: zasada domniemania niewinności, prawo do obrony oraz prawo do zakazu odpowiedzialności zbiorowej. Tymczasem niezależnie od przebiegu służby wszyscy zatrudnieni w formacjach wymienionych 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 zostali objęci sankcjami wynikającymi z ustawy zmieniającej. Powoduje to ustanowienie odpowiedzialności zbiorowej oraz wprowadza domniemanie winy czynów zarzucanych w preambule ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. – bez przeprowadzenia jakiegokolwiek postępowania sądowego. Ustawodawca *a priori* przyjął domniemanie prawne, że wszystkie osoby zatrudnione w organach bezpieczeństwa państwa pełniły swoją służbę w sposób opisany w preambule ustawy, co w konsekwencji uniemożliwiło im prawne obalenie tego domniemania.

W odniesieniu do przepisów ograniczających świadczenia funkcjonariuszom MO, Policji, UOP, ABW i innych służb, należy wskazać, że zgodnie z obowiązującymi regulacjami za każdy rok przepracowanej służby uzyskiwali oni prawo do emerytury w wysokości 2,6% podstawy świadczenia, a w przypadku utraty zdrowia w związku z pełnioną służbą – do renty.

Ustawodawca, zmieniając przepisy jednostronnie i arbitralnie, zmienił swoje zobowiązania w stosunku do licznej grupy funkcjonariuszy i drastycznie obniżył wysokość przysługujących im świadczeń. Warto dodać, że emerytura funkcjonariuszy nie jest już zależna od liczby lat służby, natomiast renta nie jest zależna od stopnia niepełnosprawności⁴⁹⁵. W ten sposób ustawodawca doprowadził do istotnego zawężenia możliwości realizacji prawa podmiotowego wcześniej formalnie przyznanego jednostce, tak że prowadzi to do powstania swoistego *nudum ius*, które wskutek tego staje się prawem bezprzedmiotowym⁴⁹⁶.

3. Przepisy ustawy a orzecznictwo TK, SN, ETPC oraz TSUE

Uchwalenie ustawy zmieniającej wzbudziło polemikę na gruncie formalnoprawnym oraz w odbiorze społecznym. 23 lutego 2009 r. grupa posłów, reprezentowana przez Jana Widackiego oraz Janusza Zemkego, złożyła do TK wnioski w sprawie stwierdzenia niezgodności z Konstytucją RP ustawy odbierającej uprawnienia emerytalne byłym funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa państwa⁴⁹⁷. Rozprawa przed Trybunałem Konstytucyjnym odbyła się 13 i 14 stycznia 2010 r., jednak zawiesił on dalsze postępowanie z przyczyn proceduralnych. Niemniej 24 lutego 2010 r. odbyła się rozprawa, na którą stawili się: w imieniu wnioskodawców – posłowie Witold Gintowt-Dziewałtowski i Jan Widacki, pełnomocnik wnioskodawców prof. dr hab. Marek Chmaj, w imieniu Sejmu – poseł Grzegorz Karpiński, w imieniu Prokuratora Generalnego – Zastępca Prokuratora Generalnego Andrzej Pogorzelski oraz z upoważnienia Prokuratora Generalnego – prokurator Prokuratury Krajowej Andrzej Stankowski⁴⁹⁸.

Trybunał Konstytucyjny obradował w celu zbadania zgodności:

1. preambuły ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji i innych służb oraz ich rodzin z art. 10, art. 30, art. 32 i art. 45 Konstytucji RP;
2. art. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2, art. 10, art. 30, art. 31 ust. 3, art. 32 i art. 45 Konstytucji RP;
3. art. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2, art. 10, art. 18, art. 30, art. 31 ust. 3, art. 32 i art. 45 Konstytucji RP;

⁴⁹⁵ M. Dąbrowski, *Odpowiedzialność...*, *op. cit.*, s. 131.

⁴⁹⁶ Wyrok TK z dnia 8 stycznia 2013 r., sygn. K 18/10 (Dz. U. poz. 88).

⁴⁹⁷ R. Soszyńska, R. Leśkiewicz, *op. cit.*, s. 96.

⁴⁹⁸ Protokół rozprawy przed TK z dnia 24 lutego 2010 r., s. 2, https://www.zbfsop.pl/archiwum/images/wlasne/k_6_09_0224_10.pdf (stan na: 27.09.2021).

4. art. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2, art. 10, art. 30, art. 31 ust. 3 i art. 45 Konstytucji RP;
5. art. 4 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2 Konstytucji RP⁴⁹⁹.

Wnioskodawcy wnosili w sprawie stwierdzenia niezgodności ustawy z Konstytucją RP, podnosili, że ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy pozostałych służb jest w całości niezgodna z wyżej wymienionymi artykułami Konstytucji RP. Uzasadniając swoje stanowisko, wnioskodawcy argumentowali, iż uchwalona przez Sejm w dniu 23 stycznia 2009 r. nowelizacja obu ustaw obniża świadczenia emerytalne członków WRON i funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa oraz gruntownie modyfikuje zasady naliczania wysokości emerytury. Uchwalone regulacje nie odbierają członkom WRON i funkcjonariuszom niektórych organów bezpieczeństwa przywilejów, lecz pozbawiają te osoby prawa do emerytury w wysokości ustalonej zgodnie z ogólnymi zasadami dotyczącymi emerytur wojskowych i mundurowych. Ponadto wnioskodawcy podnosili, iż przepisy ustawy zmieniającej naruszają klauzulę ochrony praw słusznie nabytych, ponieważ arbitralnie, bez uzasadnienia, pozbawiają świadczeń osoby, które uzyskały je w sposób przewidziany przepisami prawa ustanowionymi po 1990 r.⁵⁰⁰ Na podstawie wprowadzonych przepisów można odnieść wrażenie, iż władze RP wycofują się z wydanych w 1990 r. opinii komisji kwalifikacyjnych, stwierdzających, że pozytywnie zweryfikowani funkcjonariusze organów bezpieczeństwa państwa mają pełne kwalifikacje moralne, żeby służyć w RP, nie naruszyli prawa ani nie działali w sposób godzący w prawa, wolności i godność innych osób. Zatem pozytywnie zweryfikowani funkcjonariusze organów bezpieczeństwa państwa, którzy następnie zostali ponownie zatrudnieni, zostali zrównani w statusie prawnym z funkcjonariuszami, którzy nie poddali się weryfikacji bądź jej nie przeszli. Zdaniem wnioskodawców ustawa wprowadza domniemanie winy, które skutkuje automatycznym ograniczeniem praw emerytalnych byłym funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa państwa. Ponadto według skarżących ustawę wprowadzenie odpowiedzialności zbiorowej oraz naruszenie zasady domniemania niewinności stanowi obrazę art. 2 Konstytucji RP.

Akt prawny z 23 stycznia 2009 r. budzi bardzo poważne wątpliwości w zakresie zgodności z art. 10 Konstytucji RP i wynikającymi z niego: zasadą trójpodziału władzy, zasadą proporcjonalności oraz zasadą równości i zakazem dyskryminacji, który jest jej następstwem.

⁴⁹⁹ Wyrok TK z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09 (Dz. U. poz. 204).

⁵⁰⁰ Tekst wniosku do TK z 23 lutego 2009 r., <https://www.zbfsop.pl/ustawy-represyjne/ustawy-represyjne/sejm-senat-przebieg-procesu-legislacji/45-tekst-wniosku-do-tk-z-23-lutego-2009-r/> (stan na: 27.09.2021).

Egzemplifikując powyższą konstatację, wnioskodawcy wnosili o stwierdzenie niezgodności w całości zaskarżonej ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. z Konstytucją RP⁵⁰¹. Odnosząc się do zarzutów grupy wnioskodawców kierowanych względem rozwiązań przyjętych w ustawie zmieniającej, stanowisko zajął Prokurator Generalny, który podkreślił, że Konstytucja RP, wyrażając w art. 67 ust. 1 prawo obywateli do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy z powodu choroby lub inwalidztwa oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego, pozostawia ustawodawcy określenie zakresu i form tego zabezpieczenia. Zatem ustawodawcy przysługuje swoboda regulacyjna kształtowania instrumentów zabezpieczenia społecznego oraz rodzaju świadczeń służących zaspokojeniu potrzeb obywateli, którzy utracili zdolność do pracy w związku z powstaniem okoliczności określonych w art. 67 ust. 1 Konstytucji RP. Jednak jak wywodzi Prokurator Generalny, swoboda ustawodawcy kształtowania tych praw socjalnych nie jest nieograniczona. Prawodawca jest bowiem zobligowany do stosowania regulacji systemowych, które pozostają w zgodzie z innymi zasadami i wartościami konstytucyjnymi.

Prokurator Generalny nie podzielił również stanowiska wnioskodawców, że rozwiązania przyjęte w ustawie zmieniającej są niezgodne z zasadą ochrony praw nabytych i zasadą ogólną zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wyrażonymi w art. 2 Konstytucji RP, ponieważ w świetle dotychczasowego orzecznictwa TK zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa nie oznacza niemożności zmiany prawa przez ustawodawcę. Ponadto zasada ochrony praw nabytych nie ma charakteru absolutnego i nie wyklucza możliwości znoszenia czy też ograniczenia praw podmiotowych. Zatem jak wywodził dalej Prokurator Generalny, konstytucyjnie dopuszczalne jest odstępianie od zasady ochrony praw nabytych w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna zasada konstytucyjna.

Natomiast mając na uwadze zasadę słuszności, trudno uznać, że dla celów ustalania wysokości emerytury według uprzywilejowanych zasad okres służby w organach bezpieczeństwa państwa w czasie, gdy łamano podstawowe prawa i wolności, powinien być zaliczony do służby. Odpowiadając na zarzuty wnioskodawców dotyczące naruszenia zasady domniemania niewinności, podniesiono, iż zasada ta odnosi się do autonomicznie rozumianej odpowiedzialności karnej, którą TK rozciągnął na wszelkie postępowania o charakterze represyjnym. Zatem nie dotyczy ona innych procedur ustawowych, których celem w ogóle nie jest ustalenie naganności zachowania ludzkiego i wymierzenie sankcji, w tym – regulacji

⁵⁰¹ *Ibidem*.

odnoszących się do ustalania wysokości świadczeń emerytalnych. Odpowiadając na zarzut wnioskodawców, iż dochodzi do łamania trójpodziału władzy, Prokurator Generalny stwierdził, że wprowadzane regulacje nie dotyczą odpowiedzialności karnej ani nie są przepisami prawa represyjnego, a jedynie dotyczą prawa do zabezpieczenia emerytalnego z odrębnego systemu. W związku z powyższym wniesiono o umorzenie postępowania z uwagi na niedopuszczalność orzekania⁵⁰².

Do postępowania przed TK przystąpiła również Helsińska Fundacja Praw Człowieka (HFPC) jako *amicus curiae*⁵⁰³. Przedstawiła ona opinię prawną w sprawie przedmiotu postępowania wywołanego wnioskiem grupy posłów na Sejm z dnia 23 lutego 2009 r., w przedmiocie zgodności z Konstytucją RP całości ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. Jak opiniuje HFPC, zagadnienie uregulowane ustawą zmieniającą ma wyjątkowo wielowymiarowy charakter. Co do zasady nie jest wykluczone, że ograniczenie świadczeń emerytalnych byłych funkcjonariuszy komunistycznych organów bezpieczeństwa państwa można pogodzić z zasadami konstytucyjnymi, w szczególności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej oraz zasadą proporcjonalności. Jednakże konkretne rozwiązania przyjęte ustawą zmieniającą budzą istotne wątpliwości co do ich zgodności z Konstytucją RP, wprowadzają bowiem niewspółmierne ograniczenia, które mają cechy odpowiedzialności zbiorowej opartej na zasadzie domniemania winy. W dalszej części opinii HFPC ocenia, że przyjęte unormowania przyjmują bardziej cechy odpłaty. Co się tyczy przyjętych regulacji, powstają zasadnicze zastrzeżenia co do zasady równości wobec prawa. W szczególności widać to w odniesieniu do sytuacji zastosowania jednakowych rozwiązań w porównaniu zweryfikowanych funkcjonariuszy komunistycznych organów bezpieczeństwa państwa z funkcjonariuszami niezwyfikowanymi. Na tej podstawie HFPC

⁵⁰² Stanowisko Prokuratora Generalnego z dnia 7 kwietnia 2009 r., <https://www.zbfsop.pl/ustawy-represyjne/ustawy-represyjne/sejm-senat-przebieg-procesu-legislacji/41-stanowisko-prokuratora-generalnego-2009/> (stan na: 27.09.2021).

⁵⁰³ *Amicus curiae*, czyli „opinia przyjaciela sądu”, to forma wyrażania przez organizacje pozarządowe opinii prawnej w postępowaniach sądowych w sprawie dotyczącej stanu prawnego lub faktycznego, w której nie biorą udziału, a która rozpoznawana jest przed sądem lub trybunałem, w przypadkach gdy w związku z celami działalności danej organizacji zachodzi taka potrzeba. „Opinia przyjaciela sądu” ma na celu przedstawienie szczególnego poglądu organizacji społecznej na sprawę rozpatrywaną przed sądem, któremu taka opinia jest przedstawiana. Pomaga ona sądowi w kompleksowym rozpoznaniu sprawy, z uwzględnieniem argumentów oraz poglądów, które niekoniecznie mogą być przedstawione przez strony w postępowaniu. Na gruncie polskiego prawodawstwa brak definicji ustawowej „opinii przyjaciela sądu”. Prawo organizacji pozarządowych do przedstawiania swoich opinii w toczącej się sprawie wywodzi się z art. 63 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego. Na dopuszczalność i potrzebę korzystania z tej instytucji TK wskazał w uzasadnieniu wyroku z dnia 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05 (Dz. U. z 2006 r. poz. 118).

oceniła, iż regulacje wprowadzone na mocy ustawy zmieniającej budzą poważne wątpliwości co do ich zgodności z Konstytucją RP⁵⁰⁴.

Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 15b zaopatrzeniowej, dodany przez art. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r., w zakresie, w jakim przewiduje, że emerytura osoby, która była członkiem WRON, wynosi 0,7% podstawy wymiaru za każdy rok służby w Wojsku Polskim po 8 maja 1945 r. do 11 grudnia 1981 r., jest niezgodny z art. 32 Konstytucji RP. Ponadto TK stwierdził, iż obniżenie świadczeń emerytalnych członków WRON oraz funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polski Ludowej znajduje podstawę aksjologiczną w preambule Konstytucji RP oraz licznych aktach prawa międzynarodowego. Jednakże w pozostałym zakresie przepisy zaskarżonych ustaw uznano za zgodne z Konstytucją RP⁵⁰⁵.

Należy zauważyć, iż obniżenie świadczeń emerytalnych wobec byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa budziło wątpliwości natury konstytucyjnej nawet wśród sędziów TK. Orzeczenie nie było jednomyślne, ponieważ do wyroku wydanego w sprawie sygn. K 6/09 zdania odrębne zgłosiło sześciu sędziów TK. *Votum separatum* zgłosili sędziowie: Adam Jamróz, Ewa Łętowska, Marek Mazurkiewicz, Mirosław Wyrzykowski, Bohdan Zdziennicki oraz Teresa Liszcz⁵⁰⁶. Należy podkreślić, iż sędzia Teresa Liszcz zgłosiła zdanie odrębne do uzasadnienia, a nie do sentencji wyroku, oraz przedstawiła swoje argumenty przemawiające za zgodnością i legalnością zaskarżonej ustawy. Trybunał zauważył również, że „ustawodawca miał wynikające z wartości konstytucyjnych prawo do negatywnej oceny organów bezpieczeństwa Polski Ludowej. Pozwalało to ustawodawcy na przyjęcie regulacji, której celem było zniwelowanie niesłusznie nabytych przywilejów funkcjonariuszy tych organów objętych szczególnym systemem zaopatrzenia emerytalnego w stosunku do innych osób objętych tym systemem”. Według stanowiska TK zasada ochrony praw nabytych nie ma zastosowania do praw nabytych niesłusznie lub niegodziwie⁵⁰⁷.

Sytuacja, w której funkcjonariusze kontynuowali służbę w III RP i pozytywnie przeszli postępowanie kwalifikacyjne przeprowadzone w 1990 r., nie zmieniła oceny TK, albowiem zaznaczono, iż postępowania kwalifikacyjne obejmujące byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa były prowadzone szybko i niekiedy pobieżnie, przez co „nie można traktować decyzji komisji kwalifikacyjnych o tym, że były funkcjonariusz może być przydatny w nowej służbie, jak państwowego świadectwa moralności za okres służby w SB, ani tym

⁵⁰⁴ HFPC do TK w sprawie 6/09, /2010/PCzRP/PO, Warszawa, 11.01.2010, <https://www.zbfsop.pl/archiwum/index.php/archiwum/430-hfpc-do-tk-w-sprawie-609-12-stycze-2009.html> (stan na: 29.09.2021).

⁵⁰⁵ K. Kozłowski, *Przegląd orzecznictwa – prawo konstytucyjne*, „Forum Prawnicze” 2011, nr 3 (5), s. 86.

⁵⁰⁶ S. Pikulski, M. Dąbrowski, *op. cit.*, s. 16.

⁵⁰⁷ Wyrok TK z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09 (Dz. U. poz. 204).

bardziej nie można traktować tych opinii jako równoznacznych z orzeczeniem sądowym o niewinności”⁵⁰⁸. Uzasadnienie to było jednym z głównych argumentów TK, w którego efekcie skarga wnioskodawców została odrzucona. Można zatem odnieść wrażenie, iż sąd konstytucyjny przyczynił się do utrwalenia polityki historycznej wyznaczonej przez prawodawcę w ustawie. Należy wziąć pod uwagę argumentację Adama Jamroza, który w zdaniu odrębnym do wyroku TK wskazuje: „należy zwrócić uwagę, że byli funkcjonariusze organów bezpieczeństwa państwa komunistycznego w okresie PRL, pozytywnie zweryfikowani, a następnie ponownie zatrudnieni w demokratycznej Rzeczypospolitej Polskiej, przechodząc na emeryturę po 1994 r., nabyli prawo do świadczenia emerytalnego w oparciu o przepisy ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, ustanowione przez władze Rzeczypospolitej Polskiej”⁵⁰⁹.

Zdaniem TK ustawodawca, stanowiąc ustawę zmieniającą, nie naruszył istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. Wprawdzie obniżenie świadczeń emerytalnych członków WRON oraz funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa uznaje za znaczne, jednak mieści się ono w ramach swobody ustawodawcy wyznaczonej Konstytucją RP. Ustawodawca naruszyłby prawo do zabezpieczenia społecznego członków WRON oraz funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa, gdyby odebrał im prawa emerytalne albo obniżył je do wysokości poniżej minimum socjalnego. Należy zwrócić uwagę, iż TK uznał za cechę relewantną członkostwo we WRON, ponieważ żołnierze zawodowi, którzy utworzyli tę Radę lub weszli w jej skład, różnią się istotnie od pozostałych żołnierzy zawodowych Sił Zbrojnych PRL⁵¹⁰.

Trybunał Konstytucyjny uznał również, iż nie było podstaw do przyjęcia, że zaskarżone przepisy naruszały zasadę godności człowieka wyrażoną w art. 30 Konstytucji RP. Nie doszło bowiem do pozbawienia emerytów minimum socjalnego ani ich poniżenia. Ponadto w stosunku do zarzutu naruszenia zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP, Trybunał akcentował, iż z zasady tej nie wynika, że „każdy, bez względu na cechujące go właściwości, może zakładać, że unormowanie jego praw socjalnych nie ulegnie nigdy w przyszłości zmianie na jego niekorzyść”. Ustawodawca mógł – i to nawet mimo upływu 19 lat od zmiany ustroju – dokonać zmian w systemie zaopatrzeniowym, kierując się wartościami wyrażonymi w Konstytucji RP, której preambuła odwołuje się przecież do gorzkich doświadczeń „z czasów, gdy podstawowe wolności i prawa

⁵⁰⁸ M. Szwed, *op. cit.*, s. 13.

⁵⁰⁹ Wyrok TK z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09 (Dz. U. poz. 204).

⁵¹⁰ K. Kozłowski, *Przegląd orzecznictwa...*, *op. cit.*, s. 86.

człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane”. Co istotne, zdaniem TK zmiany te doprowadziły do obniżenia emerytur „w racjonalnie miarkowany sposób”⁵¹¹.

Zastosowane w preambule ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. uproszczenie, polegające na stwierdzeniu, iż funkcjonariusze organów bezpieczeństwa pełnili swoje funkcje bez ponoszenia ryzyka utraty zdrowia lub życia, a w zamian za utrwalanie nieludzkiego systemu władzy korzystali z licznych przywilejów materialnych i prawnych, powoduje stygmatyzację wszystkich funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa, na co w swoim zdaniu odrębnym do wyroku zwracała uwagę Ewa Łętowska. „W zamian za utrwalanie nieludzkiego systemu władzy”, dopuszczającego się „zbrodni przy jednoczesnym wyjęciu sprawców spod odpowiedzialności rygorów prawa” – tego typu zarzuty posiadają silny ładunek potępienia moralnego, emocjonalnego i prawnego, co wpływa na fakt, że w środkach masowego przekazu ustawa została określona mianem „dezubekizacyjnej”⁵¹². Pojęcie „utrwalania nieludzkiego systemu władzy” można zastosować do osób zatrudnionych w policji politycznej, lecz do adresatów ustawy bezzasadnie zostały zaliczone osoby zatrudnione na stanowiskach, które nie miały związku z operacyjnym charakterem pracy, lub zatrudnione w końcowym okresie PRL, kiedy system chylił się ku upadkowi. Zatem niesprawiedliwością było równe traktowanie tych osób z tymi, które faktycznie służyły utrwalaniu „nieludzkiego systemu władzy” w czasach stalinowskich⁵¹³. Jak uzasadnia E. Łętowska: „podmiotowy zakres ustawy jest szerszy niż krąg osób, do których odnosi się cel ustawy wskazany w preambule [...]. Ustawa – i tego nie dostrzeżono w wyroku – traktuje bowiem jako synonimy dwa różne pojęcia: »funkcjonariusza służby bezpieczeństwa« i funkcjonariusza – osoby pracującej w ustawowo określonych jednostkach organizacyjnych podporządkowanych resortowi spraw wewnętrznych [...]. Tym sposobem za funkcjonariusza aparatu bezpieczeństwa dopuszczającego się bezprawia [...] będą przykładowo uchodzili informatycy, pracownicy służby zdrowia, bibliotekarze, przedszkolanki itp.”⁵¹⁴.

20 października 2009 r. Zarząd Główny Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów wystosował do TK wnioski o zbadanie zgodności:

1. preambuły ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. z art. 10, art. 2 w zw. z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 7 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności;

⁵¹¹ M. Szwed, *op. cit.*, s. 13.

⁵¹² Wyrok TK z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09 (Dz. U. poz. 204).

⁵¹³ M. Kowalczyk, *op. cit.*, s. 46.

⁵¹⁴ Wyrok TK z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09 (Dz. U. poz. 204).

2. art. 13a ust. 6 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. z art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji RP;
3. art. 15b ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. z art. 2, art. 2 w zw. z art. 31 ust. 3, art. 2 w zw. z art. 32 Konstytucji RP oraz art. 14 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności;
4. art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. z art. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP⁵¹⁵.

Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 25 października 2011 r. częściowo umorzył postępowanie w sprawie w zakresie badania zgodności:

1. art. 15b ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. z art. 2, art. 2 w zw. z art. 31 ust. 3, art. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 2 w zw. z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP – ze względu na zbędność wydania wyroku;
2. preambuły ustawy zmieniającej z art. 10, art. 2 w zw. z art. 42 ust.1 Konstytucji RP oraz art. 7 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku;
3. art. 15b ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej z art. 6 ust. 1 i art. 14 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku;
4. art. 3 ust. 2 ustawy zmieniającej z art. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku⁵¹⁶.

W następstwie powołanego postanowienia TK z dnia 25 października 2011 r. zakres merytorycznego rozpoznania w przedmiotowej sprawie ograniczył się do zbadania zgodności art. 13a ust. 6 ustawy o zaopatrzeniowej z art. 77 ust.2 i art. 78 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego na rozprawie 11 stycznia 2012 r.⁵¹⁷ orzekł, iż art. 13a ust. 6 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. jest zgodny z art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji RP.

W przywołanym wcześniej wyroku z dnia 24 lutego 2010 r. oraz w wyroku z dnia 11 stycznia 2012 r. Trybunał Konstytucyjny uznał, iż ustawa zmieniająca i znowelizowana jej postanowieniami ustawa zaopatrzeniowa nie naruszają postanowień Konstytucji RP i podstawowych praw człowieka. Ostatecznie zalegalizowało to obowiązywanie tych regulacji w polskim porządku prawnym. Zarówno dla ustawodawcy, jak i dla TK drugorzędne znaczenie

⁵¹⁵ Zasady naliczania wysokości emerytury, wnioski do TK z dnia 20 października 2009 r., sygn. K 36/09, <https://trybunal.gov.pl/sprawy-w-trybunale/art/2013-zasady-naliczania-wysokosci-emerytury> (stan na: 29.09.2021).

⁵¹⁶ Postanowienie TK z dnia 25 października 2011 r., sygn. K 36/09 (OTK A z 2011 r. nr 8, poz. 103).

⁵¹⁷ Wyrok TK z dnia 11 stycznia 2012 r., sygn. K 36/09 (Dz. U. poz. 80).

miał przebieg służby, ponieważ przyjęte kryterium umożliwia włączenie do katalogu adresatów wprowadzonych regulacji osób, które nie pełniły służby w sposób opisany w preambule ustawy zmieniającej, oraz pozostawienie poza tym katalogiem osób, które spełniały przesłanki wymienione w preambule.

Do przepisów wprowadzonych ustawą zmieniającą odniósł się również Sąd Najwyższy. Po rozpoznaniu sprawy przeciwko Zakładowi Emerytalno-Rentowemu MSWiA o wysokość emerytury policyjnej – na skutek pytania prawnego, czy zawarte w art. 15b ust. 2 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. odesłanie do odpowiedniego stosowania art. 15 tej ustawy przy ustaleniu wysokości emerytury policyjnej oznacza dla osób pełniących służbę w organach bezpieczeństwa państwa zachowanie w ogóle prawa do emerytury policyjnej w wysokości 40% podstawy wymiaru za 15-letni okres pozostawania w służbie – potwierdził on wyłączenie stosowania art. 15 ust 1 ustawy zaopatrzeniowej i brak prawa funkcjonariuszy do 40% podstawy wymiaru świadczenia po przepracowaniu 15 lat służby. Uchwałą składu 3 sędziów z dnia 3 marca 2011 r. SN postanowił, iż za każdy rok pełnienia służby w latach 1944–1990 w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów, emerytura wynosi 0,7% podstawy jej wymiaru, co oznacza, że emerytura wyliczana wyłącznie za okresy pełnienia takiej służby może być niższa od 40% podstawy wymiaru tego świadczenia⁵¹⁸. Zatem swoją uchwałą SN usankcjonował niekorzystną interpretację przepisów ustawy zaopatrzeniowej. W konsekwencji czas pełnienia służby przez funkcjonariuszy w organach bezpieczeństwa państwa został potraktowany w tożsamy sposób jak okresy nieskładkowe w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Jak widać, w praktyce judykacyjnej zarówno, sądy jak i TK przychylają się do opinii opowiadającej się za legalnością i poprawnością ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. oraz wprowadzonych nią zmian. Należy zwrócić uwagę, iż ustawa zmieniająca i ustawa zaopatrzeniowa stanowiły przedmiot dwóch wyżej wymienionych wyroków TK: z dnia 24 lutego 2010 r. oraz z dnia 11 stycznia 2012 r. Analogiczne stanowisko prezentują sądy powszechne oraz Sąd Najwyższy.

Kolejnym organem rozpatrującym przepisy ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. był Europejski Trybunał Praw Człowieka. Do rozpoznania wpłynęło 1628 skarg wniesionych przez

⁵¹⁸ Uchwała SN z dnia 3 marca 2011 r., sygn. II UZP 2/11 (OSNP z 2011 r. nr 15–16, poz. 210, s. 656).

funkcjonariuszy dotkniętych skutkami ustawy zmieniającej⁵¹⁹. Wnioskodawcy wnosili o stwierdzenie, iż poprzez wprowadzenie nowych zasad przeliczania wysokości świadczeń emerytalnych państwo polskie naruszyło przepisy Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, a dokładnie art. 6 ust. 1 i 2, art. 7, art. 8 art. 8 w zw. z art. 14 Konwencji oraz w szczególności art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji. W postanowieniu z dnia 14 maja 2013 r. i w trybie kontroli wstępnej ETPC wydał decyzję, w której odmówił rozpatrzenia skargi Adama Cichopka (nr 15189/10)⁵²⁰ oraz innych byłych funkcjonariuszy wniesionych przeciwko Polsce. Podstawą rozstrzygnięcia były art. 35 ust. 3 i 4 Konwencji⁵²¹, tj. niedopuszczalność wniesienia skarg, oraz reguła 42 ust. 1 Regulaminu Trybunału⁵²². ETPC orzekł, że obniżenie emerytur funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa PRL nie doprowadziło do naruszenia art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji, uznał wszystkie skargi za niedopuszczalne i *en block* je odrzucił⁵²³. Przyjął, iż w sprawie bez wątpienia doszło do ingerencji w prawa majątkowe wnioskodawców, jednak konieczne było ustalenie, czy ingerencja ta została przeprowadzona „na warunkach przewidzianych przez ustawę”, czy służyła interesowi publicznemu, a także czy dochowano sprawiedliwej równowagi między ochroną interesu ogólnego i koniecznością ochrony praw jednostki, jak wymaga tego art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji⁵²⁴.

Rozstrzygnięcie ETPC składa się z czterech części. W części pierwszej zaprezentowano przedmiot sprawy oraz przedstawiono zarys historyczny funkcjonowania służb w latach 1944–1990. Część druga zawiera opis skarg wniesionych do ETPC. Część trzecia przedstawia obowiązujące przepisy, stanowiące podstawę orzeczeń wydawanych w indywidualnych sprawach. Omówiono w niej m.in. wprowadzone przepisy, na podstawie których przebiegał proces przekształcenia organów bezpieczeństwa PRL w UOP, ustawę zaopatrzeniową i ustawę

⁵¹⁹ A. Cichopek oraz 1627 innych odwołań przeciwko Polsce (15189/10, 16970/10, 17185/10, 18215/10, 18848/10, 19152/10, 19915/10, 20080/10, 20705/10, 20725/10, 21259/10, 21270/10, 21279/10, 21456/10, 22603/10, 22748/10 i 23217/10).

⁵²⁰ M.A. Nowicki, *Cichopek i inni przeciwko Polsce – decyzja ETPC z dnia 14 maja 2013 r., skarga nr 15189/10*, [w:] *idem, Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 2013*, LEX/el. 2014.

⁵²¹ Art. 35 ust. 1 i 2 Konwencji precyzuje zasadnicze wymagania, jakie powinna spełnić skarga, aby mogła być przyjęta do rozpoznania. Wymagania te muszą zostać spełnione w skargach indywidualnych i międzynarodowych. Z ust. 1 i 2 wynika m.in., że skarga nie może być anonimowa oraz że może zostać wniesiona po wyczerpaniu wszystkich środków krajowych w terminie 6 miesięcy od daty podjęcia ostatecznej decyzji. Przy tym skarga nie może być tożsama ze sprawą już wcześniej rozstrzygniętą. Natomiast ust. 3 dotyczy tylko skarg indywidualnych.

⁵²² Reguła 42 ust. 1 Regulaminu Trybunału stanowi: „Izba może, na wniosek stron albo z urzędu, zarządzić połączenie dwóch lub więcej skarg”; <http://skargi-etpcz.eu/files/regulaminy.pdf> (stan na: 6.10.2021).

⁵²³ M. Dąbrowski, *Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 14 maja 2013 r. w sprawie Adam Cichopek i inni przeciwko Polsce – analiza krytyczna*, [w:] J. Jaskiernia, K. Spryszak (red.), *Ochrona Praw człowieka w Europie. Aksjologia – instytucje – nowe wyzwania – praktyka*, Toruń 2017, s. 2.

⁵²⁴ M. Szwed, *op. cit.*, s. 16.

zmieniającą. Natomiast czwarta część zawiera uzasadnienie oraz motywy rozstrzygnięcia. Uzasadnienie merytoryczne odrzucenia skargi wnioskodawców zawiera 12 stron⁵²⁵.

ETPC zaznaczył, iż obniżenie emerytur przeprowadzono na podstawie ustawy uchwalonej przez parlament. Ponadto ustawa ta została zbadana przez Trybunał Konstytucyjny, który orzekł, że nie naruszyła ona Konstytucji RP. Zatem ETPC nie miał zastrzeżeń, że podstawa legalności ingerencji została spełniona. Co się zaś tyczy celu, któremu służyć miała ingerencja w prawa majątkowe skarżących, ETPC oparł się na ustaleniach polskiego TK i podkreślił, że państwu przysługuje szeroki margines swobody podczas realizacji polityki społecznej i ekonomicznej, zwłaszcza w procesie transformacji z ustroju totalitarnego do demokratycznego⁵²⁶. Jak wywodzi ETPC, każdy kraj przyjmuje swój model rozliczeń z komunistycznym dziedzictwem. Nie ma jednego modelu ani też jednej normy co do tempa, w jakim rozliczenia mają przebiegać.

Europejski Trybunał Praw Człowieka nie zgodził się również z zarzutem wnioskodawców, że zaskarżone regulacje mają charakter kary zbiorowej oraz zemsty na funkcjonariuszach. Jak oceniono, obniżenie emerytur nie było motywowane zemstą czy chęcią ukarania funkcjonariuszy, ale koniecznością odebrania przywilejów przydzielonych funkcjonariuszom aparatu bezpieczeństwa państwa z powodów politycznych, jako wynagrodzenie za działalność wspierającą władzę komunistyczną. Ponadto ETPC przychylił się do stanowiska polskiego ustawodawcy, uznając rażąco niesprawiedliwy charakter tych przywilejów. W opinii ETPC fakt, iż przywileje emerytalne zostały przyznane ze względu na służbę w organie powołanym w celu naruszania praw człowieka, usprawiedliwia ich likwidację. Europejski Trybunał uznał również, że zmiany ustawodawstwa zostały dokonane w „interesie publicznym” i że zagadnienie to zasadniczo pozostaje poza kwestią jego oceny, ponieważ to władze państwowe mają lepszą perspektywę przy dokonywaniu oceny, co leży w interesie państwa, a co nie.

Jak wynikało z przyjętego założenia, prawa funkcjonariuszy zostały nabyte niesłusznie z punktu widzenia oceny działalności aparatu bezpieczeństwa państwa, a ich zmniejszenie miało służyć usunięciu niesprawiedliwości społecznej. ETPC uznał, iż nowe rozwiązania nie nałożyły na tę grupę emerytów i rencistów nadmiernego obciążenia oraz że nowelizacja dotyczyła jedynie praw nabytych niesłusznie, a więc nie można skutecznie kwestionować jej konstytucyjności. Wywodził także, iż obniżenie świadczeń emerytalnych, które zostało przeprowadzone na podstawie ustawy zmieniającej, nie było specjalnie dotkliwe, ponieważ

⁵²⁵ M. Dąbrowski, *Orzeczenie...op. cit.*, s. 3.

⁵²⁶ M. Szwed, *op. cit.*, s. 17.

u większości skarżących obniżka wynosiła około 20–30%. Tylko w kilku przypadkach zmniejszenie wysokości świadczeń emerytalnych wyniosło około 40–50%, jednak świadczenia te i tak znacząco przekraczały wysokość minimalnej emerytury. W związku z tym, jak argumentował ETPC, nie doszło do naruszenia istoty uprawnień emerytalnych skarżących, ponadto nawet po obniżce emerytury funkcjonariuszy aparatu bezpieczeństwa państwa za okres służby były wyższe niż emerytury ofiar represji politycznych w okresie PRL⁵²⁷.

Należy podkreślić, iż w przypadku polskiego TK zdania były podzielone (jak wskazano wyżej do orzeczenia TK zdania odrębne zgłosiło sześciu sędziów), natomiast ETPC jednomyślnie wydał orzeczenie co do zgodności z Konwencją treści ustawy zmieniającej. Orzeczenie ETPC wraz z uzasadnieniem składa się z 58 stron, do wyroku dodano też załącznik zawierający wykaz wszystkich wnioskodawców⁵²⁸.

Zagadnieniem obniżenia świadczeń emerytalnych funkcjonariuszy na podstawie ustawy zmieniającej zajął się również Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) na podstawie postanowienia Sądu Okręgowego w Częstochowie z dnia 20 grudnia 2013 r., który skierował pytania prejudycjalne dotyczące zgodności rozwiązań przewidzianych w ustawie z dnia 23 stycznia 2009 r. z przepisami Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) i Karty praw podstawowych Unii Europejskiej⁵²⁹.

Sąd Okręgowy w Częstochowie przedstawił TSUE następujące pytania prejudycjalne:

1. Czy zasadzie godności ludzkiej nie sprzeciwia się preambuła ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r., ustalająca odpowiedzialność zbiorową funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa państwa i naznaczająca ich jako współuczestników bezprawia?
2. Czy zasadzie rządów prawa, równości i niedyskryminacji, prawa do rzetelnego procesu i efektywnej kontroli sądowej oraz zasadzie proporcjonalności nie sprzeciwia się art. 15b w zw. z art. 13a ustawy zaopatrzeniowej, wprowadzony ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r., nakazujący związanie sądu krajowego ustawodawczym wymiarem sprawiedliwości – winą zbiorową byłych funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa państwa jako podstawą ograniczenia ich praw emerytalnych, według zasad mniej korzystnych niż obowiązujący standard podstawowy w krajowym systemie ubezpieczeń?
3. Czy zasadzie godności ludzkiej, zasadzie rządów prawa, zasadzie proporcjonalności oraz zasadzie równości jako zasadom podstawowym UE nie sprzeciwia się

⁵²⁷ *Ibidem*, s. 18.

⁵²⁸ M. Dąbrowski, *Orzeczenie...*, *op. cit.*, s. 3.

⁵²⁹ Postanowienie SO w Częstochowie z dnia 20 grudnia 2013 r., sygn. IV U 1470/12, Legalis.

art. 15b ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r., wskazujący, iż to nie organ rentowy ma uzasadniać ograniczenie prawa emerytalnego, ale funkcjonariusz musi się samooskarżać, aby zachować prawa emerytalne, udowadniając, iż w przeszłości dopuścił się łamania prawa, mimo przyjęcia ciągłości prawnej państwa?

4. Czy zasadzie równości i niedyskryminacji oraz zasadzie proporcjonalności nie sprzeciwia się art. 15b ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r., ustalający ograniczenie praw emerytalnych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa poprzez zastosowanie surowszych sankcji niż dla funkcjonariuszy służb skazanych za przestępstwo popełnione w związku z wykonywaniem czynności służbowych?
5. Czy art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji, art. 17 Karty w zw. z art. 6 ust. 1 TUE nie sprzeciwia się art. 15b ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r., nakazujący obniżenie świadczenia emerytalnego funkcjonariusza organów bezpieczeństwa państwa przy przyjęciu winy zbiorowej i zasad mniej korzystnych niż obowiązujący standard podstawowy w krajowym systemie ubezpieczeń?

12 czerwca 2014 r. TSUE orzekł, iż na podstawie art. 53 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem jest „oczywiście niewłaściwy” do udzielenia odpowiedzi na pytania postawione przez Sąd Okręgowy w Częstochowie⁵³⁰. W związku z tym może w każdej chwili, po zapoznaniu się ze stanowiskiem rzecznika generalnego, wydać postanowienie z uzasadnieniem, bez dalszych czynności procesowych. Ponadto, jak wynikało z akt sprawy przedłożonych TSUE, sprawa w postępowaniu głównym dotyczyła zgodności z prawem decyzji w sprawie ponownego przeliczenia świadczenia emerytalnego zgodnie z przepisami krajowymi, które miałyby naruszać określone postanowienia prawa Unii. Zdaniem TSUE Sąd Okręgowy w Częstochowie w żaden sposób nie uzasadnił, że materia, której dotyczą pytania, jest objęta prawem unijnym. Sąd nie wykazał też „dostatecznego związku, iż ustawa z 2009 r. wchodzi w zakres stosowania prawa Unii lub stanowi jego zastosowanie”⁵³¹.

Podsumowując, należy zauważyć, iż zarówno ETPC, jak i TSUE przychyliły się do stanowiska polskiego ustawodawcy i sądu konstytucyjnego. Skarżący w poszukiwaniu ochrony, której zabrakło im w polskim Trybunale Konstytucyjnym, zwrócili się o pomoc do instytucji europejskich. Jednak one odrzuciły wszystkie skargi i w ten sposób odmówiły im merytorycznego rozpatrzenia spraw, uznając je za oczywiście bezzasadne. Tym samym wszyscy byli funkcjonariusze organów bezpieczeństwa państwa utracili podstawy prawne

⁵³⁰ Postanowienie TSUE z dnia 12 czerwca 2014 r. w sprawie C-28/14, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/ALL/?uri=CELEX:62014CO0028> (stan na: 6.10.2021).

⁵³¹ *Ibidem*.

ochrony swoich praw wynikających z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. W konsekwencji byli funkcjonariusze utracili zarówno procesowe, jak i materialne podstawy ochrony swoich uprawnień.

Uchwalenie ustawy o odbieraniu świadczeń emerytalnych funkcjonariuszom aparatu bezpieczeństwa PRL oraz członkom ich rodzin należy uznać za bardzo istotny element procesu rozliczenia się z komunistycznym dziedzictwem oraz za zadośćuczynienie poczuciu sprawiedliwości społecznej. Jednakże we wprowadzonych przepisach są braki wpływające na efektywną realizację celu, jaki planowali osiągnąć wnioskodawcy. Przyjęta przez parlament ustawa konfiskuje ponad połowę pobieranej emerytury kilkudziesięciu tysiącom byłych funkcjonariuszy. Ze względu na dożywotni charakter dotyczy to przede wszystkim ludzi w podeszłym wieku, w zdecydowanej większości niezdolnych do żadnej pracy oraz członków ich rodzin. Liczba osób, którym obniżono świadczenia, jest jednak trudna do oszacowania. Z informacji otrzymanych z Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA wynika, iż aktualnie eksploatowany system informatyczny nie zawiera danych dotyczących służby w organach bezpieczeństwa państwa, ponieważ zostały one zaktualizowane o okresy służby na rzecz totalitarnego państwa. A zatem obecnie nie ma możliwości wskazania dokładnej liczby osób, które zostały objęte omawianą ustawą⁵³².

Świadczenia emerytalno-rentowe byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa oraz członków ich rodzin stały się instrumentem prowadzenia polityki odwetowej przez państwo. Przyzwolenie na stosowanie odpowiedzialności zbiorowej tworzy precedens wobec innych grup zawodowych. Należy podkreślić, iż każdy żołnierz zawodowy czy funkcjonariusz organów bezpieczeństwa państwa oraz porządku publicznego, wstępując do służby, zawiera umowę z państwem, które nakłada na nich osobnicze obowiązki, a w zamian gwarantuje ustawowo określone uprawnienia emerytalne. Służby mundurowe odróżniają od innych formacji dwa istotne elementy, a mianowicie: szczególne zadania z zakresu ochrony bezpieczeństwa państwa przed zagrożeniami o charakterze zewnętrznym i wewnętrznym oraz sposób uregulowania sytuacji prawnej osób pełniących służbę⁵³³. Jednak jak widać, żołnierze oraz funkcjonariusze warunki umowy spełnili, natomiast państwo jednostronnie je zerwało, czym pozbawiło ich praw nabytych zgodnie z przepisami prawa. Najbardziej dotknęło to osoby, które nie pełniły swojej służby w sposób niegodziwy i przestępczy. Warto też zauważyć, iż z racji orzeczenia TK z 2010 r. zarówno sądy powszechne, jak i Sąd Najwyższy samodzielnie

⁵³² Odpowiedź ZER MSWiA z dnia 30 września 2021 r. na pytanie zadane w trybie dostępu do informacji publicznej.

⁵³³ P. Szustakiewicz, *Zagadnienie...*, *op. cit.*, s. 82.

nie odniosły się do wprowadzonej ustawy. Przy rozpoznawaniu odwołań sądy (odnosząc się do legalności ustawy z uwagi na orzeczenie TK) piszą takie same uzasadnienia.

Wprowadzone przepisy brutalnie traktują wszystkich tych funkcjonariuszy, którzy po upadku PRL pracowali dla III RP. Trudno nazwać to inaczej niż zemstą, ponieważ regulacje te mijają się z zasadami państwa prawa, lekceważą prawa nabyte, wprowadzają odpowiedzialność zbiorową, a także godzą w podstawowe prawa i wolności jednostki. Ochrona praw obywateli implikuje wskazywanie im nieodzowności wywiązywania się przez nich z obowiązków. Jak wskazywał John Finnis: z ludzkich praw i wolności korzystać można wyłącznie w otoczeniu wzajemnego szacunku, zaufania i zrozumienia, w środowisku, gdzie słabi nie muszą drżeć przed zachciankami silnych⁵³⁴.

⁵³⁴ J. Finnis, *Prawo naturalne i uprawnienia naturalne*, tłum. K. Lossman, Warszawa 2001, s. 242–245.

Rozdział V

Procedura wprowadzania ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. oraz proces zmniejszania świadczeń byłym pracownikom organów bezpieczeństwa państwa i członkom ich rodzin

1. Wątpliwości konstytucyjne co do głównych założeń projektu ustawy oraz przebiegu procesu legislacyjnego

Dokonując diagnozy sceny politycznej, władza ustawodawcza wskazała, iż w Polsce nie przeprowadzono całościowego rozliczenia osób działających w różnych strukturach organów bezpieczeństwa państwa PRL. Osobliwego rodzaju odmianą dekomunizacji stało się uchwalenie drugiej po 2009 r. tzw. ustawy dezubekizacyjnej. Głównym argumentem przedstawianym przez obóz rządzący był fakt, że osoby służące w organach bezpieczeństwa państwa przed 1990 r. otrzymują nieporównywalnie większe emerytury niż osoby, które działały w opozycji do ustroju komunistycznego. W związku z tym 24 listopada 2016 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji przedstawił rządowy projekt ustawy zakładającej obniżkę emerytur wobec byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa. Projekt wpłynął do Sejmu 24 listopada 2016 r., jako druk nr 1061, i 25 listopada 2016 r. został przekazany do pierwszego czytania. Jako uzasadnienie projektu wskazano, że uchwalenie nowej ustawy jest potrzebne z powodu niewystarczającej skuteczności poprzedniej ustawy emerytalnej⁵³⁵. Wynikało to m.in. z tego, że wprawdzie ustawa ta obniżyła przelicznik podstawy wymiaru za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa, jednak pozostałe, korzystne dla emerytów rozwiązania zostały pozostawione bez zmian. Projektodawcy wywodzili, że nie doszło do obniżenia wysokości rent inwalidzkich przysługujących funkcjonariuszom, oraz negatywnie ocenili utrwaloną wykładnię sądową, zgodnie z którą ustawa zmieniająca z 2009 r. nie miała wpływu na wysokość rent rodzinnych pobieranych przez członków rodzin zmarłych funkcjonariuszy. W opinii projektodawców istniała potrzeba, wynikająca z zasady sprawiedliwości społecznej, dalszego zmniejszania świadczeń emerytalnych funkcjonariuszy aparatu bezpieczeństwa PRL, albowiem „nie ma uzasadnienia dla otrzymywania przez byłych funkcjonariuszy pełniących służbę w organach bezpieczeństwa

⁵³⁵ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, druk nr 1061, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1061> (stan na: 11.10.2021).

państwa świadczeń emerytalnych i rentowych w kwotach rażąco przewyższających średnią wysokość świadczenia wypłacanego w ramach powszechnego systemu emerytalnego”⁵³⁶.

Należy zwrócić uwagę, że już na etapie poprzedzającym wniesienie projektu do Sejmu wyrażane były wątpliwości co do zgodności ustawy z Konstytucją RP i międzynarodowymi standardami ochrony praw człowieka. Jak wskazywało Ministerstwo Spraw Zagranicznych, zasadne byłoby dokonanie pogłębionej analizy projektu i wprowadzenie zmian do jego uzasadnienia. W piśmie z dnia 25 lipca 2016 r. wskazano, że istnieje ryzyko napływu spraw do TK oraz ETPC. Jak ocenia autor pisma, nie można wykluczyć, iż wpływające skargi zostaną przez ETPC rozstrzygnięte inaczej niż w sprawie: *Adam Cichopek i inni przeciwko Polsce*, bowiem projekt obejmuje znacznie szerszą grupę osób oraz wprowadza o wiele dalej idące rozwiązania⁵³⁷. Swoją opinię przedstawiło również Ministerstwo Sprawiedliwości⁵³⁸, wskazując, że mogą pojawić się problemy wynikające z konieczności rozpoznania przez Sąd Okręgowy w Warszawie wszystkich odwołań od decyzji obniżających świadczenia. W omawianej opinii zakładano, iż do Sądu Okręgowego w Warszawie może wpłynąć około 31 tysięcy odwołań, w związku z tym konieczne byłoby utworzenie tam dodatkowych 25 etatów sędziowskich oraz skierowanie 12 etatów asystenckich, 25 etatów urzędniczych, a zakładając złożenie apelacji od wyroków I instancji – niezbędne mogłoby być skierowanie do Sądu Apelacyjnego w Warszawie minimum 5 etatów sędziowskich, 3 asystenckich i 12 urzędniczych⁵³⁹.

Zdecydowanie krytyczną opinię wobec projektu przedstawił Zarząd Główny Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów, broniącego m.in. praw, godności oraz interesów policjantów, emerytów i rencistów Policji, w szczególności poprzez ochronę policjantów i ich rodzin oraz emerytów i rencistów przed obniżeniem poziomu życia. Jak wskazywano, proponowane przepisy mogą naruszać konstytucyjne zasady: ochrony praw nabytych, rzetelnej legislacji, równości i proporcjonalności. Negatywnie odnośnie do projektu wypowiedział się również Zarząd Główny Stowarzyszenia Emerytów i Rencistów Policyjnych, którego statutowym celem jest m.in. integrowanie członków Stowarzyszenia oraz członków ich rodzin, reprezentowanie interesów zbiorowych członków wobec władzy publicznej oraz ochrona interesów członków Stowarzyszenia w zakresie przysługujących im uprawnień

⁵³⁶ *Ibidem*, s. 3.

⁵³⁷ Pismo Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 25 lipca 2016 r., BDG.0240.1010.2016/5, <https://igiifp.github.io/assets/files/LGC%20017%20Opinia%20-%20MSZ%202.pdf> (stan na: 11.10.2021).

⁵³⁸ Pismo Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 września 2016 r., DL-IX-454-470/16/11, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287556/12366411/12366414/dokument252016.pdf> (stan na: 11.10.2016).

⁵³⁹ M. Szwed, *op. cit.*, s. 21.

i świadczeń emerytalno-rentowych. Na zlecenie Stowarzyszenia M. Chmaj sporządził opinię prawną, wskazującą na rażącą niezgodność przepisów projektu z szeregiem norm konstytucyjnych. Jak przedstawił w opinii, po przeprowadzeniu konsultacji społecznych do projektu ustawy wprowadzono kilka istotnych zmian. Mianowicie, usunięto pojęcie organów bezpieczeństwa państwa i zastąpiono je pojęciem służby na rzecz totalitarnego państwa. Wprowadzono także zamknięty katalog instytucji i formacji, w których pełniono służbę, oraz przyjęto zmianę, zgodnie z którą maksymalna kwota świadczenia ma obejmować wszystkich funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz państwa totalitarnego oraz członków ich rodzin. Dodatkowo zmieniono tytuł ustawy, ponieważ odnosi się ona wyłącznie do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (zrezygnowano z nowelizowania ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów)⁵⁴⁰.

Swoje uwagi dotyczące projektu ustawy przedstawił również Sąd Najwyższy. W pełni podzielił on stanowiska przedstawione w sześciu zdaniach odrębnych do wyroku TK z dnia 24 lutego 2009 r. (sygn. K 6/09). Jak zauważył, w ocenie projektodawców, z punktu widzenia aktualnej oceny działalności instytucji i formacji wymienionych w art. 13b projektu, prawa emerytalne nabyto niesłusznie, a zatem celem zmian jest usunięcie niesprawiedliwości społecznej, jaka związana jest z pobieraniem świadczeń przez osoby pełniące służbę w tych organach przed 31 lipca 1990 r. Takiej argumentacji SN jednak nie podzielił, twierdząc, że „system emerytalny (rentowy) oraz kształtowane w jego ramach uprawnienia emerytalne (rentowe) nie mogą być instrumentem prowadzenia polityki represyjnej przez [p]aństwo. Oznacza to, że służba w określonej instytucji czy formacji nie może być uznana za samodzielne i wyłączone kryterium różnicowania wysokości emerytalnych (rentowych) uprawnień. Tym bardziej nie może być rodzajem kary, a zarazem formą odpowiedzialności zbiorowej”⁵⁴¹. Zatem należy podkreślić, iż nie można uznać służby w dawnych formacjach mundurowych za nielegalną (dotyczy to również pracowników cywilnych instytucji i formacji wymienionych w art. 13b projektu). Proponowany projekt ustanawia reżim bardziej rygorystyczny, ponieważ okres indywidualnej pracy w latach 1944–1990 we wskazanych instytucjach jest gorzej traktowany niż okres nieskładkowy w systemie FUS. A więc korzystniejsze dla emerytów byłoby skazanie wyrokiem karnym za przestępstwo umyślne – z punktu widzenia zasad

⁵⁴⁰ M. Chmaj, *Opinia prawna w przedmiocie oceny zgodności...*, *op. cit.*,

⁵⁴¹ Uwagi SN z dnia 9 grudnia 2016 r. do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy..., BSA III-021-525/16, do druku nr 1061, https://fssm.pl/ckfinder_pliki/files/Opinie%20prawne/UWAGI_sn_do_projektu_ustawy_dezubek_2016.pdf (stan na: 17.03.2022).

ustalania świadczeń do emerytury byłoby w lepszej sytuacji niż ci, którzy przestępstwa nie popełnili.

Odrębny problem dotyczył zgodności projektowanych przepisów z zasadą ochrony praw nabytych, która wywodzona jest z zasady państwa prawnego. Nie było bowiem podstaw, aby ze względu na służbę przed 1 sierpnia 1990 r. pozbawić funkcjonariuszy możliwości uwzględnienia służby na rzecz państwa polskiego po wskazanej dacie w wymiarze, który wynika z prawa obowiązującego w chwili nabycia uprawnień. Takie działanie byłoby niezgodne z rozumieniem zasady ochrony praw nabytych w orzecznictwie TK. Zatem można ocenić, iż projektowany przepis ma charakter represyjny, dlatego SN ocenił proponowaną regulację jednoznacznie negatywnie.

Z analizy szeregu opinii prawnych zleconych przez formacje mundurowe niezależnym ekspertom widać, iż jednoznacznych negatywnych ocen jest zdecydowanie więcej. Należy zwrócić uwagę na to, że projekt budził wśród opiniujących poważne wątpliwości konstytucyjne, dotyczące m.in. naruszenia ochrony praw słusznie nabytych, prawa do zabezpieczenia społecznego, zasady rzetelnej legislacji, sprawiedliwości i równości oraz zasady proporcjonalności i adekwatności środków ustawowych do zamierzonego celu⁵⁴². Zaznaczano iż, projektowana zmiana wprowadza do ustawy zaopatrzeniowej przepis art. 13b, zawierający odrębny i rozbudowany katalog cywilnych i wojskowych instytucji oraz formacji, w których pełnienie służby zrównano ze służbą na rzecz „państwa totalitarnego”, co z kolei w przyszłości będzie miało istotny wpływ na wysokość świadczeń emerytalnych i rentowych funkcjonariuszy. Przepis ten rozszerza krąg adresatów przez dodanie do niego również wdów i wdowców korzystających ze świadczeń po zmarłych funkcjonariuszach. Trudno jednak przypisać tym osobom jakikolwiek wpływ na zakres działalności służbowej prowadzonej przez zmarłego funkcjonariusza⁵⁴³.

Zdaniem ekspertów ustawa ma charakter represyjny, stanowi bowiem o wymierzeniu kary za pełnienie służby na rzecz organów bezpieczeństwa państwa, a dla ustawodawcy nie ma

⁵⁴² M. Bidziński, *Opinia prawna w przedmiocie możliwości skorzystania z zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji przez sądy powszechne w sprawach rozpoznania odwołań od decyzji organów emerytalnych wydawanych na podstawie ustawy 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*, sporządzona na zlecenie Krajowego Związku Emerytów i Rencistów Służby Więziennej z siedzibą w Łodzi, Warszawa 2017, https://fssm.pl/ckfinder_pliki/files/Opinie%20prawne%20FSSM/6.Opinia_Prawna_-_Dr_Mariusz_Bidzi%20ski.pdf (stan na: 12.10.2021).

⁵⁴³ K. Matlak, *Opinia prawna sporządzona na zlecenie Zarządu Głównego Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów w Warszawie*, Szczecin, 25.07.2016, <https://igiifp.github.io/assets/files/LGC%202021%20Opinia%20-%20kancelaria%20Matlak.pdf> (stan na: 12.10.2021).

znaczenia rodzaj oraz przebieg tej służby⁵⁴⁴. Ponadto projekt ustawy uniemożliwia podwyższanie emerytury funkcjonariuszom, ponieważ nie przewiduje możliwości powiększenia emerytury ze względu na inwalidztwo powstałe w związku z pełnioną służbą. Prawodawca poprzez wprowadzenie przepisu art. 15c ust. 2 projektowanej ustawy nie uznaje czasu, w którym funkcjonariusz został inwalidą. Taka konstrukcja przepisów pozwala na wyłączenie możliwości podwyższenia emerytury funkcjonariuszom, o których mowa w art. 15c ust. 1 ustawy nowelizującej, nawet w sytuacji gdy inwalidztwo nie będzie związane ze służbą pełnioną na rzecz „państwa totalitarnego”.

Jak wynika z pisma Prezesa IPN, zaproponowana zmiana w katalogu osób objętych obniżką świadczeń może objąć nawet 200 tysięcy osób⁵⁴⁵. Należy podkreślić, iż zgodnie z art. 2 ust. 1 projektu ustawy nowelizującej zmiana przepisów będzie obejmować jednocześnie funkcjonariuszy, którzy nabyli już prawo do emerytury. A zatem projektowane regulacje będą ingerować w prawa nabyte funkcjonariuszy, co zdecydowanie narusza zasadę *lex retro non agit*, zwłaszcza że wprowadzają prawo bardziej surowe oraz ingerujące w prawa osobiste obywatela, jakim jest prawo do emerytury. Negatywnie oceniono też przepis art. 2 ust. 3 projektu ustawy nowelizującej, a mianowicie prawo do odwołania się od decyzji przyznających prawo do zaopatrzenia emerytalnego oraz ustalających wysokość świadczeń pieniężnych. Prawodawca bowiem wprowadza *lex specialis* od wskazanego przepisu – z jego treści wynika bowiem, iż od decyzji ustalającej prawo do świadczeń przysługuje odwołanie do właściwego sądu według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego⁵⁴⁶, aczkolwiek odwołanie takie nie wstrzymuje wykonania decyzji wydanej na podstawie art. 15c, art. 22a lub art. 24a ustawy. W efekcie wejście w życie omawianego przepisu wywoła nierówne traktowanie funkcjonariuszy, ponieważ prawodawca, dzieląc odwołania wstrzymujące wykonanie decyzji oraz odwołania niewstrzymujące ich wykonania, powoduje zróżnicowanie skutków wniesienia odwołania od decyzji organu emerytalnego.

Projekt ustawy zmienia także przepisy regulujące przyznawanie renty inwalidzkiej, ponieważ spełnienie przesłanek z art. 22a ustawy nowelizującej będzie regulować zmniejszenie renty inwalidzkiej o 2% podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz „państwa totalitarnego”, co może prowadzić do pozbawienia funkcjonariuszy niezdolnych do pracy zabezpieczenia ich potrzeb życiowych. Projekt zakłada również zmianę przepisów dotyczących

⁵⁴⁴ A. Rakowska-Trela, *Opinia...*, *op. cit.*, https://www.seirp.pl/ckfinder_pliki/files/Opinia.pdf (stan na: 9.02.2021).

⁵⁴⁵ Pismo Prezesa IPN z dnia 19 sierpnia 2016 r., BPRV-0241-2(1)/16, DP-1-0231-38/2016/ES/EM, <http://www.bip.mswia.gov.pl/download/4/29262/IPN.pdf> (stan na: 23.09.2021).

⁵⁴⁶ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1805, z późn. zm.).

renty rodzinnej, która przysługuje członkom rodziny funkcjonariusza w razie jego śmierci lub zaginięcia w czasie pełnienia służby. Pełnienie służby na rzecz „państwa totalitarnego” powoduje, że renta rodzinna będzie wyliczana na podstawie art. 24a ustawy nowelizującej, a to z kolei będzie prowadziło do jej obniżenia⁵⁴⁷. Podobnie jak przy świadczeniach emerytalnych oraz rentach inwalidzkich prawodawca wprowadza górną granicę wysokości renty rodzinnej, która nie może być wyższa od miesięcznej kwoty przeciętnej renty rodzinnej wypłacanej przez ZUS.

Swoją opinię w sprawie projektu ustawy dotyczącej obniżenia wysokości emerytur, rent inwalidzkich oraz rent rodzinnych byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa przedstawiła także Helsińska Fundacja Praw Człowieka. Przedmiotem stanowiska był problem zgodności z Konstytucją RP oraz z Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, a zwłaszcza z zasadą praw słusznie nabytych i z zasadą zaufania obywateli do państwa. Fundacja podkreśla w swojej opinii, iż rozsądny ustawodawca, który zamierza obniżyć świadczenia osobom pracującym w służbach bezpieczeństwa państwa i dopuszczającym się poważnych naruszeń praw i wolności obywateli, powinien dążyć do wprowadzenia zmian na zasadzie odpowiedzialności indywidualnej, a nie zbiorowej. Jednakże projekt regulacji zakłada automatyczne obniżenie emerytur byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa, bez brania pod uwagę, że adresaci przepisów w 1990 r. pozytywnie przeszli tzw. weryfikację. W ocenie HFPC prace legislacyjne nad nieproporcjonalnym obniżeniem świadczeń funkcjonariuszy oraz członków ich rodzin, którzy przez wiele lat służyli na rzecz porządku i bezpieczeństwa państwa, powinny być zaprzestane. Zgodnie z projektowanymi przepisami podczas ustalania wysokości świadczenia dla funkcjonariusza istotniejszą rolę odegra np. pół roku pracy dla służb PRL niż przejście pozytywnej weryfikacji w 1990 r. oraz kilkanaście lat służby z narażeniem życia dla wolnej Polski. W ocenie HFPC nowa procedura jest automatyczna i przez to nieproporcjonalna oraz stanowi zaprzeczenie zasady zaufania obywateli do państwa i tworzonego prawa. Wymowa wprowadzanych zmian prowadzi do „dezawuowania form i skutków pokojowej transformacji ustrojowej przeprowadzonej w 1990 r., w szczególności przeprowadzonej weryfikacji funkcjonariuszy organów

⁵⁴⁷ M. Derlatka, *Opinia prawna w przedmiocie analizy projektu ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin*, przygotowana na zlecenie Zarządu Głównego Niezależnego Samodzielnego Związku Zawodowego Funkcjonariuszy Straży Granicznej, Warszawa 2016, <https://nszzfsg.pl/wp-content/uploads/2018/01/VIII-828-opinia-FZZ-za%C5%82%C4%85cznik.pdf> (stan na: 15.10.2021).

bezpieczeństwa PRL i ich ponownego zatrudnienia w nowych służbach Rzeczypospolitej Polskiej”⁵⁴⁸.

Jak podkreśla HFPC, uzasadnienie projektodawcy stanowi bardziej analizę historyczną definicji SB niż konstytucyjnie wymaganą analizę dopuszczalności, proporcjonalności oraz niezbędności projektowanych ograniczeń praw obywateli. Ponadto projekt należało analizować pod kątem rzeczywistego zapewnienia sprawiedliwości społecznej, bowiem mechanizm automatycznego obniżania świadczeń funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa państwa oraz członkom ich rodzin będzie miał zastosowanie do osób, które uzyskały uprawnienia emerytalne wyłącznie z oparcia o służbę w organach bezpieczeństwa, oraz do osób, które uprawnienia emerytalne uzyskały po przepracowaniu odpowiedniej liczby lat w służbie III RP. Dodatkowo, jak zwraca uwagę HFPC, rządowy projekt ustawy w okresie między lipcem 2016 r. a listopadem 2016 r. uległ istotnym zmianom, nie został poddany konsultacjom społecznym oraz, mimo wpływu na kognicję sądów i liczbę spraw, które zapewne wpłyną do sądów, nie został poddany opinii Krajowej Rady Sądownictwa.

Jak wskazano wyżej, Minister Sprawiedliwości zwracał uwagę na konieczność zwiększenia etatów oraz koszty związane z funkcjonowaniem sądów⁵⁴⁹. Zatem będzie się to wiązało z kosztami około 8,6 miliona zł (lecz rządowy projekt ustawy przewiduje, że na przestrzeni 10 lat koszty związane z wprowadzeniem regulacji wyniosą 5,2 miliona zł). W kwestii obniżenia świadczeń emerytalno-rentowych byłym funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa państwa wypowiedziało się również Forum Związków Zawodowych (FZZ)⁵⁵⁰. Jak podkreślono w opinii, FZZ nie staje w obronie przywilejów emerytalnych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa PRL, jednak w przypadku omawianego projektu jest wiele zastrzeżeń co do trybu wprowadzania zmian do procedowanego dokumentu, bowiem wprowadzenie zmian z pominięciem dialogu społecznego oraz przekazywanie go do konsultacji w czasie, gdy projekt znajduje się już w parlamencie, kwalifikuje omawiany projekt

⁵⁴⁸ Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (druk sejmowy nr 1061)*, 2292/2016/MPL/BGM, Warszawa, 13.12.2016, https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/12/HFPC_opinia_13122016.pdf (stan na: 13.10.2021).

⁵⁴⁹ Pismo Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 września 2016 r., DL-IX-454-470/16/11, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287556/12366411/12366414/dokument252016.pdf> (stan na: 11.10.2016).

⁵⁵⁰ Forum Związków Zawodowych, *Opinia do projektu ustawy w sprawie zmiany ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (druk nr 1061)*, L.dz. FZZ VIII 828/15/12/2016, Warszawa, 15.12.2016, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/246880079E16A43BC1258090004A9632/%24File/1061-003.pdf> (stan na: 15.10.2021).

i proponowane rozwiązania jako niekonstytucyjne, łamiące zasady legislacyjne oraz niweczące dialog społeczny i jego zdobycze. Zdaniem opiniodawców projekt ustawy z dnia 12 lipca 2016 r. nie zawierał autopoprawki, wskutek której maksymalne kwoty emerytur i rent mają obejmować wszystkich funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa, bez uwzględnienia długości tej służby, oraz pozostałych po nich rencistów, a także ustalenia wysokości tej kwoty na poziomie średniej emerytury z ZUS.

W projekcie nie określono dolnej granicy przedmiotowej służby w ramach obniżenia emerytury, albowiem stosując wykładnię literalną przepisów, należy przyjąć, że wystarczył jeden dzień służby, o której mowa w ustawie nowelizującej, żeby obniżyć świadczenie emerytalne. Dodatkowo, jak zgodnie twierdzą opiniodawcy, katalog instytucji, w których służba wiąże się z omawianymi konsekwencjami, dotyczy również kadr naukowych, dydaktycznych oraz słuchaczy i studentów szkół kształcących kadry służb bezpieczeństwa i MO. Projekt ustawy w miejsce indywidualnej weryfikacji wprowadza domniemanie służby na rzecz totalitarnego państwa, natomiast nie bierze pod uwagę przebiegu i charakteru służby po 31 lipca 1990 r. Ponadto zgodnie z założeniem projektu obniżenie świadczeń obejmie również renty rodzinne, które wypłacane są osobom uprawnionym, oraz renty inwalidzkie, przy czym wysokość renty rodzinnej nie może przekraczać miesięcznej kwoty przeciętnej renty rodzinnej wypłaconej przez ZUS z FUS. Oznacza to, jak twierdzi opiniodawca, rozszerzenie negatywnej oceny służby na rzecz państwa totalitarnego na osoby trzecie.

Należy podkreślić, że pojawiały się również oceny niekwestionujące konstytucyjności proponowanych przez projektodawcę regulacji. Biuro Analiz Sejmowych zleciło wykonanie ekspertyzy zewnętrznej w celu przygotowania materiałów odpowiadających na pytania zgłoszone przez posłów, organy Sejmu lub Kancelarię Sejmu. Zgodnie z opinią nie można podważyć konstytucyjności proponowanych rozwiązań, albowiem system zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych stanowi swoisty rodzaj przywileju. Zatem ustawodawca niewątpliwie ma prawo do rozróżniania zasady nabywania świadczeń emerytalnych oraz ustalania podstawy wymiaru emerytury i wysługi emerytalnej stosownie do specyfiki zawodu czy służby. Jak wywodzi ekspert, opiniowany projekt ustawy nowelizującej ma na celu wprowadzenie rozwiązań zapewniających zniesienie przywilejów emerytalnych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa PRL⁵⁵¹.

⁵⁵¹ P. Sobczyk, *Opinia prawno-konstytucyjna dotycząca rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (druk nr 1061)*,

Ponadto – zgodnie z opinią – projektodawca, wprowadzając propozycję nowych regulacji, dąży do realnego zmniejszenia świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego wszystkich funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa. Ograniczenie przywilejów emerytalnych i rentowych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa państwa jest niezbędne, nie zasługują one bowiem na ochronę prawną głównie ze względu na powszechne poczucie naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej. Wnioskowana przez projektodawcę *vacatio legis* oraz termin wskazany w przepisach przejściowych dają organom odpowiedzialnym za realizację projektowanych przepisów odpowiedni czas na ich wdrożenie, a osobom, których świadczenia zostaną obniżone – czas na przygotowanie się do nowej sytuacji.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji oraz pozostałych służb pozytywnie zaopiniowano również podczas prac Komisji do spraw Służb Specjalnych na posiedzeniu 13 grudnia 2016 r.⁵⁵² Po zapoznaniu się z rządowym projektem ustawy nowelizującej oceniła ona, mając na uwadze wyrok TK z dnia 24 lutego 2010 r. (sygn. K 6/09), iż projektodawca pomimo znacznego upływu czasu od przemian ustrojowych ma prawo do wprowadzenia regulacji obniżających świadczenia emerytalne za okres służby w organach bezpieczeństwa PRL.

Podsumowując, należy zauważyć, że projektodawcy ustawy nowelizującej donośnie zapowiadali nastanie sprawiedliwości dziejowej. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy złożono w Sejmie, a jego autorzy, oceniając skutki regulacji dołączonej do projektu, podkreślali, że „nie znajduje uzasadnienia dalsze funkcjonowanie systemu prawnego, który przewiduje dla byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa wysokie przywileje emerytalne, szczególnie w kontekście trudnej sytuacji materialnej wielu ludzi walczących w latach 1944–1990 o wolność, niepodległość i prawa człowieka”⁵⁵³. Warto zauważyć, że inicjatywy zmierzające do obniżenia świadczeń emerytalnych byłym funkcjonariuszom aparatu bezpieczeństwa nazwano ustawą „dezubekizacyjną” lub „represyjną”. Ustawa objęła około 40 tysięcy byłych funkcjonariuszy aparatu bezpieczeństwa PRL, wdów i sierot po tych funkcjonariuszach. Jak uzasadniał szef

przygotowana na zlecenie Biura Analiz Sejmowych, Warszawa, 12.12.2016, https://fssm.pl/ckfinder_pliki/files/Opinie%20prawne/2016.12.12_Opinia_zewn_na_zlecenie_B_Analiz_Sejmowych.pdf (stan na: 18.10.2021).

⁵⁵² Opinia nr 50 Komisji do Spraw Służb Specjalnych dla Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Polityki Społecznej i Rodziny, 13.12.2016, <https://www.zbfsop.pl/ustawy-represyjne/ustawy-represyjne/opinie-prawne-zwiazane-z-legislacja/opinia-nr-50-komisji-do-spraw-sluzb-specjalnych-dla-komisji-administracji-i-spraw-wewnetrznych-oraz-komisji-polityki-spolecznej-i-rodziny-2016/> (stan na: 18.10.2021).

⁵⁵³ G.J. Lesiak, *Ustawa obniżająca emerytury b. funkcjonariuszom PRL nie ukarała tych, których miała ukarać*, 11.01.2001, <https://www.prawo.pl/kadry/dlaczego-ustawa-z-2016-r-nie-ukarala-obnizeniem-swiadczen-za-505624.html> (stan na: 18.10.2021).

MSWiA, w szczególnie uzasadnionych przypadkach z przepisów mogły być wyłączone osoby, które pełniły krótkotrwałą służbę w SB przed 31 lipca 1990 r. oraz rzetelnie wykonywały zadania po 12 września 1989 r., w szczególności z narażeniem zdrowia i życia. Niemniej nie doprecyzowano sformułowania „krótkotrwała służba przed dniem 31 lipca 1990 r.” (art. 8a ust. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej). Prawodawca korzysta zatem z określenia, które jest nieostre, nieprecyzyjne, oraz nie ustala konkretnych granic czasowych. Jak zauważa Andrzej Szmyt, dla pojęcia ustawy szczególnie istotny jest wymóg określoności aktu normatywnego, tzn. sformułowania przepisów precyzyjnie tak, aby możliwe było jednoznaczne ustalenie ich priorytetowych treści (wyznaczania wzorów postępowania) przed aspektami formalnymi aktu⁵⁵⁴. Argumentując wprowadzenie regulacji, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zaznaczył, iż „teraz ich emerytury będą nie wyższe niż przeciętne emerytury z ZUS. To jest właśnie sprawiedliwość”⁵⁵⁵. Jednak ustalenie wysokości świadczeń byłym funkcjonariuszom na podstawie nowych przepisów jest mniej korzystne niż ustalenie prawa do emerytury funkcjonariuszom prawomocnie skazanym za przestępstwa. W praktyce bowiem okazało się, że regulacje boleśnie dotknęły funkcjonariuszy pozytywnie zweryfikowanych, natomiast „negatywnie zweryfikowani oraz ci, którzy sami odeszli ze służby, zachowali swoje świadczenia.

13 grudnia 2016 r. odbyło się pierwsze czytanie projektu. Sprawozdawcą był poseł Mariusz Błaszczak⁵⁵⁶. Na 16 grudnia 2016 r. zostało zaplanowane 33. posiedzenie Sejmu VIII kadencji, porządek dzienny obejmował 13 punktów, w tym również rozpatrzenie sprawozdania Komisji Finansów Publicznych o rządowym projekcie ustawy budżetowej na rok 2017⁵⁵⁷. Należy podkreślić, że w czasie trwania posiedzenia widać było narastające napięcie. W trakcie rozpatrywania wniosku mniejszości do ustawy budżetowej pytanie chciał zadać poseł Michał Szczerba, korzystając ze swego uprawnienia poselskiego, i zgodnie z Regulaminem Sejmu rozpoczął zadawanie pytania dokładnie związanego ze zgłoszonym wnioskiem. W tym momencie prowadzący obrady Marszałek Sejmu wyłączył posłowi mikrofon, a tym samym wykluczył posła z obrad. Decyzja Marszałka Sejmu pozbawiona była podstaw prawnych oraz

⁵⁵⁴ A. Szmyt, *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2016, s. 416.

⁵⁵⁵ *Dezubekizacja: niższe emerytury dla 39 tys. byłych funkcjonariuszy*, <https://nszrp.pl/aktualnosci/dezubekizacja-nizsze-emerytury-dla-39-tys-bylych-funkcjonariuszy/> (stan na: 19.10.2021).

⁵⁵⁶ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, druk nr 1016, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=DE8ABFA5E0082699C1258076004D6639> (stan na: 11.10.2021).

⁵⁵⁷ Zrealizowany porządek dzienny 33. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 grudnia 2016 r., <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PorzadekObrad.xsp?documentId=E8CCE5424ACE753BC125807D002C97D0> (stan na: 11.10.2021).

podjęta z naruszeniem norm Regulaminu Sejmu. Jak wynika bowiem z Regulaminu Sejmu, zasady i tryb dyscyplinowania posłów są ujęte w art. 175, który stanowi, że Marszałek Sejmu „ma prawo podjąć decyzję o wykluczeniu posła z posiedzenia Sejmu, jeżeli poseł nadal uniemożliwia prowadzenie obrad i na tym samym posiedzeniu został już upomniany w trybie ust. 4; poseł wykluczony z posiedzenia Sejmu jest obowiązany natychmiast opuścić salę posiedzeń. Jeżeli poseł nie opuści sali posiedzeń, Marszałek Sejmu zarządza przerwę w obradach”⁵⁵⁸. Zatem wykluczenie posła może nastąpić dopiero po uprzednim trzykrotnym upomnieniu. Działanie podjęte przez Marszałka Sejmu doprowadziło do znacznej eskalacji wydarzeń, w których efekcie podjęto decyzję o wprowadzeniu przerwy w obradach. Jak wynika z notatki Szefa Kancelarii Sejmu: „na posiedzeniu Konwentu Seniorów o godz. 21.00, Marszałek Sejmu zwrócił się z prośbą do przewodniczących wszystkich klubów o umożliwienie prowadzenia obrad w sali plenarnej. Wobec braku reakcji, Marszałek Sejmu podjął decyzję o zmianie miejsca posiedzenia na Salę Kolumnową. Wszyscy posłowie zostali poinformowani sms-em o godzinie i miejscu wznowienia obrad Sejmu. Informację tę wyświetlono również na ekranach w sali plenarnej”⁵⁵⁹.

Jak zauważa Ryszard Balicki, aby ocenić przebieg 33. posiedzenia Sejmu, które przeniesiono do sali Kolumnowej, niezbędne jest rozważenie sposobu zwołania tej części posiedzenia, przestrzegania formalnych wymagań odnoszących się do posiedzenia Sejmu oraz przebiegu samego posiedzenia. Uwzględniając wymienione aspekty, można się zastanowić, czy posiedzenie to było przeprowadzone zgodnie z wymogami obowiązującego prawa⁵⁶⁰. Wątpliwości konstytucyjne budzi organizacja tego posiedzenia, tj. zapewnienie posłom dostępu do sali Kolumnowej, uczestniczenie wszystkich posłów na równych zasadach w obradach prowadzonych w sali, realizacja poszczególnych punktów porządku dziennego, umożliwienie swobodnego poruszania się po sali w celu złożenia wniosków formalnych oraz dopuszczenie do głosu w poszczególnych punktach. Jednak jak wynika z zawiadomienia sędziego Igora Tulei o popełnieniu przestępstwa, przewodniczący Klubu Parlamentarnego Prawa i Sprawiedliwości poseł Ryszard Terlecki stwierdził, iż „posiedzenie Klubu Parlamentarnego było otwarte wyłącznie dla członków w/w Klubu. Po jego zakończeniu Sala Kolumnowa została tak zorganizowana, aby nie dopuścić posłów opozycji do stołu prezydialnego w Sali Kolumnowej.

⁵⁵⁸ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2021 r. poz. 1020), dalej jako: „Regulamin Sejmu”.

⁵⁵⁹ Notatka Szefa Kancelarii Sejmu ws. kontynuacji 33 posiedzenia Sejmu w Sali Kolumnowej, 18.12.2016, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/komunikat.xsp?documentId=3F5C82AD69E7F0B4C125808D005E0DEC> (stan na: 19.10.2021).

⁵⁶⁰ R. Balicki, *O sejmowym posiedzeniu, którego nie było – uwagi na marginesie obrad w sali kolumnowej w dniu 16 grudnia 2016 r.*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. XL, s. 418.

Miało to na celu uniemożliwienie zablokowania w/w stołu. Organizacja ta polegała na ustawieniu z tyłu Sali Kolumnowej trzech rzędów krzeseł w poprzek w/w Sali, tak aby zamknąć dostęp do stołu prezydialnego. Jak ustawialiśmy te krzesła, to posłowie opozycji nie mogli jeszcze wejść na Salę Kolumnową”⁵⁶¹.

W takim razie z powyższej wypowiedzi wyraźnie wynika, że poprzez pozbawienie posłów opozycji możliwości swobodnego poruszania się po sali Kolumnowej oraz składania wniosków formalnych fizycznie ograniczono im możliwość czynnego udziału w posiedzeniu Sejmu. Jak wynika z art. 96 ust. 1 Konstytucji RP, Sejm składa się z 460 posłów, którzy są przedstawicielami Narodu. Organem kierowniczym całego Sejmu jest Marszałek, który zobligowany jest do organizowania prac parlamentarnych oraz zajmowania stanowiska bezstronnego arbitra, zatem nie może pozostawać reprezentantem rządzącej większości. W państwie demokratycznym reprezentacja w Sejmie ma mieć charakter pluralistyczny, tzn. musi być również miejsce dla opozycji. Opozycja jako mniejszość parlamentarna posiada pełne prawa oraz obowiązują ją te same zasady co posłów ugrupowań rządzących. Uczestnictwo w pracach Sejmu nie może być ograniczane. Dlatego też w przypadku przeniesienia posiedzenia do sali Kolumnowej konieczne było zapewnienie wszystkim posłom warunków niezbędnych do wypełnienia powierzonego im mandatu. Jak stanowi ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora⁵⁶², podstawowym prawem i obowiązkiem posła jest czynne uczestnictwo w pracach Sejmu. Przepis art. 13 ust. 1 tej ustawy precyzuje, że obowiązuje go obecność oraz czynny udział w posiedzeniach Sejmu. Zatem widać wyraźne rozróżnienie między określeniem „obecność” a „czynny udział” w posiedzeniach parlamentu oraz jego organów, bowiem czynny udział oznacza znacznie więcej niż tylko obecność.

W literaturze prawa konstytucyjnego zwraca się uwagę, że podstawową funkcją Sejmu jest stanowienie w drodze procesu ustawodawczego aktów prawnych, a zatem ustaw decydujących o zasadach funkcjonowania podstawowych dziedzin życia obywateli, m.in. praw i wolności obywatelskich, organizacji i działania najważniejszych organów państwa, systemu wydatków i dochodów budżetu państwa, prawa karnego itp.⁵⁶³ Prawidłowy przebieg procesu

⁵⁶¹ Zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, sygn. VIII Kp 1335/17, Warszawa, 3.01.2018, https://www.seirp.pl/ckfinder_pliki/files/Archiwum/14.%20Doniesienie%20s%C4%99dziego%20Tuley.pdf (stan na: 8.11.2021).

⁵⁶² Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2018 r. poz. 1799, z późn. zm.).

⁵⁶³ J. Wawrzyniak, *Inicjatywa ustawodawcza – teoria, prawo, praktyka*, [w:] *idem* (red.), *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, Warszawa 2005, s. 12–13.

legislacyjnego umacnia praworządność oraz porządek prawny. Jednakże w ostatnich latach widać wzrost tendencji do skracania procedury legislacyjnej.

Pierwszym działaniem rozpoczynającym proces legislacyjny jest inicjatywa ustawodawcza, która została zawarta w art. 118 Konstytucji RP. Oznacza ona prawo podmiotów uprawnionych do wniesienia pod obrady parlamentu projektów ustaw. Uprawnieniu temu odpowiada obowiązek parlamentu rozpatrzenia projektu. Wywołuje to skutek prawny w postaci wszczęcia postępowania ustawodawczego⁵⁶⁴. Podmiotami uprawnionymi do występowania z inicjatywą ustawodawczą są: posłowie, Senat, prezydent, rząd oraz grupa co najmniej 100 tysięcy obywateli⁵⁶⁵.

Zgodnie z art. 34 Regulaminu Sejmu projekt ustawy wnioskodawca składa w formie pisemnej na ręce Marszałka Sejmu oraz wskazuje swego przedstawiciela upoważnionego do reprezentowania go w pracach nad projektem. Do projektu należy dołączyć uzasadnienie, wyjaśniające potrzebę i cel wydania ustawy, oraz przedstawić rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana. Ponadto należy wskazać różnicę między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym, przedstawić przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne przyjęcia projektu, a także wskazać źródła finansowania ustawy i możliwe skutki obciążenia budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 119 Konstytucji RP Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach. Przez „treść czytania” Artur Preisner rozumie „przeprowadzenie debaty nad projektem ustawy”⁵⁶⁶. Większość pojawiających się w doktrynie prawa konstytucyjnego głosów w kwestii „treści czytań” skłania się do przyznania Sejmowi swobody w kształtowaniu poszczególnych czytań. Jak zauważa Beata Szepietowska, rozwiązania przyjęte przez Sejm w kwestii kształtowania trzech czytań oraz sposobu ich realizacji w Regulaminie Sejmu stanowią przejaw zasady autonomii regulaminowej Sejmu⁵⁶⁷. Natomiast B. Banaszak stoi na stanowisku, że „Konstytucja nie precyzuje ani co obejmują poszczególne czytania, ani jak należy do nich przechodzić”⁵⁶⁸.

⁵⁶⁴ Szerzej na temat: P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 254 oraz J. Benniewicz, W. Białończyk, Ł. Kasiak, *Proces ustawodawczy*, [w:] J. Krawczyk (red.), *Procedury tworzenia aktów prawnych*, Warszawa 2013, s. 3.

⁵⁶⁵ A. Patrzalek, A. Szmyt, *Podmioty prawa inicjatywy ustawodawczej*, [w:] J. Trzeciński (red.), *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1994, s. 123.

⁵⁶⁶ A. Preisner, *Pierwsze, drugie i trzecie czytanie*, [w:] R. Balicki, B. Banaszak, M. Jabłoński (red.), *Polskie zmiany ustrojowe w literaturze prawniczej. Wybór tekstów*, Wrocław 2001, s. 170.

⁵⁶⁷ B. Szepietowska, *Proces ustawodawczy*, [w:] Z. Jarosz (red.), *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006, s. 107.

⁵⁶⁸ B. Banaszak, *Konstytucja...*, *op. cit.*, uwaga nr 3 do art. 119, Legalis/el.

Zawarte w art. 119 ust. 1 Konstytucji RP stwierdzenie, że Sejm rozpatruje projekt trzech czytaniach, skłoniło Leszka Garlickiego do podania w wątpliwość dopuszczalność przeprowadzania pierwszego czytania na posiedzeniu komisji, skoro bowiem model trzech czytań „znalazł miejsce w konstytucji, a konstytucja w żaden sposób nie zaakcentowała odrębności pierwszego czytania, to można bronić poglądu, że wszystkie trzy czytania muszą mieć jednakowe miejsce, a więc muszą odbywać się na posiedzeniu Sejmu”⁵⁶⁹. Pierwsze czytanie projektu ustawy na posiedzeniu Sejmu kończy się skierowaniem do właściwej merytorycznie komisji, dlatego też celem tego czytania jest w rzeczywistości wskazanie komisjom kierunku ich prac⁵⁷⁰. Kierując projekt do komisji, Sejm może wyznaczyć im również termin przedstawienia sprawozdania. Zgodnie z art. 40 Regulaminu Sejmu komisje, do których projekt został skierowany do rozpatrzenia, obradują nad nim wspólnie, lecz mogą także zwrócić się do innych komisji sejmowych o wyrażenie opinii o projekcie ustawy lub jego części. Pierwsze czytanie odbywające się na posiedzeniu właściwej komisji dotyczy zazwyczaj mniej kontrowersyjnych projektów ustaw, dlatego też wydaje się, że ma spokojniejszy przebieg⁵⁷¹.

Właściwe prace nad projektem ustawy toczą się na posiedzeniach komisji sejmowych albowiem pełnią one funkcję wyspecjalizowanych i opiniodawczych organów pomocniczych⁵⁷². Szczególna rola przypada sejmowej Komisji Ustawodawczej, ponieważ zgodnie z przedmiotowym zakresem działania komisji sejmowych do zadań Komisji Ustawodawczej należy m.in. rozpatrywanie projektów ustaw i uchwał o szczególnym znaczeniu prawnym lub o znacznym stopniu złożoności legislacyjnej. Po przygotowaniu sprawozdania komisje spośród swoich członków wybierają posła sprawozdawcę, który na posiedzeniu Sejmu przedstawia sprawozdanie komisji. Jest to istotna rola, ponieważ poseł ten pełni funkcję łącznika między właściwą komisją sejmową a Sejmem w trakcie rozpatrywania projektu ustawy⁵⁷³.

Należy zaznaczyć, iż wnioskodawca ma prawo wycofać projekt ustawy w toku procesu legislacyjnego w Sejmie do czasu zakończenia drugiego czytania projektu. W art. 119 ust. 1 Konstytucji RP zawarto stwierdzenie, iż Sejm rozpatruje projekt w trzech czytaniach, aczkolwiek z przepisu tego nie wynika, czy dopuszczalne są odstępstwa polegające na dopuszczeniu przeprowadzenia czytania albo czytań projektów ustaw na posiedzeniach komisji

⁵⁶⁹ L. Garlicki, *Uwaga 8 do art. 119*, [w:] *idem* (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001, s. 4.

⁵⁷⁰ M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie*, Warszawa 1998, s. 35.

⁵⁷¹ J.K. Sokołowski, K. Studnicka, *Przebieg procesu legislacyjnego*, [w:] J. Sokołowski, P. Poznański (red.), *Wybrane aspekty funkcjonowania Sejmu w latach 1997–2007*, Kraków 2008, s. 86.

⁵⁷² M. Chmaj, *Wewnętrzna organizacja Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 1, s. 31.

⁵⁷³ M. Zubik, *Organizacja wewnętrzna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 300.

sejmowych. Jednakże powstaje wątpliwość, czy organizacja czytań projektów ustaw jest unormowana całościowo w Konstytucji RP, czy też jest objęta zakresem autonomii organizacyjnej Sejmu. Za dopuszczalnością odstąpienia do literalnej wykładni art. 119 ust. 1 Konstytucji RP i umożliwienia częściowego przebiegu procedury czytań projektów ustaw na posiedzeniach komisji sejmowych przemawiają względy praktyczne, w szczególności zamiar odciążenia Sejmu od rozpatrywania coraz większej liczby projektów ustaw⁵⁷⁴. Konstytucja RP określa również posiedzenie plenarne Sejmu jako miejsce ostatecznego uchwalenia ustawy po zrealizowaniu procedury trzech czytań oraz instytucję pilnych projektów ustawodawczych i odrębności w sposobie ich uchwalenia.

Zgodnie z art. 120 Konstytucji RP Sejm uchwała ustawy zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, chyba że Konstytucja RP przewiduje inną większość. Jak zauważa L. Garlicki: „określenie kworum i większości, koniecznych dla dojścia do skutku aktu organu kolegialnego, jest niezbędną przesłanką nadania funkcjonowaniu tego organu charakteru demokratycznego [...]. Określenie kworum i większości [...] ma tym samym doniosłe znaczenie polityczne, bo może sytuować podjęcie niektórych decyzji poza zasięgiem normalnej większości parlamentarnej, a tym samym wymagać współdziałania z ugrupowaniami opozycyjnymi”⁵⁷⁵. Przepis art. 121 Konstytucji RP stanowi, że ustawę uchwaloną przez Sejm Marszałek Sejmu przekazuje Senatowi.

Należy także zwrócić uwagę, że przedmiotem przekazania jest „ustawa”, a nie jej projekt, a zatem tekst aktu normatywnego przyjęty w trzecim czytaniu na posiedzeniu plenarnym Sejmu. Zatem Sejm w trakcie procesu legislacyjnego rozpatruje „projekt ustawy” zaś Senat pracuje już nad „ustawą”. Jak dowodzi Tomasz Litwin: „skutkiem takiego podejścia jest ograniczenie możliwości modyfikacji przez Senat ustawy uchwalonej przez Sejm”⁵⁷⁶. Zgodnie z art. 52 ust 1 Regulaminu Sejmu Marszałek Sejmu przesyła „niezwłocznie” Marszałkowi Senatu i Prezydentowi potwierdzony swoim podpisem tekst uchwalonej przez Sejm ustawy. Określenie „niezwłocznie” nie określa precyzyjnie, w jakim czasie Marszałek Sejmu ma obowiązek przekazać Senatowi ustawę. Wyłącznie w przypadku ustaw rozpatrywanych w trybie pilnym Regulamin Sejmu stanowi w przepisie art. 77, że Marszałek Sejmu przesyła niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu 3 dni od dnia uchwalenia przez Sejm ustawy pilnej, Marszałkowi Senatu i Prezydentowi, potwierdzony swoim podpisem, tekst

⁵⁷⁴ Wyrok TK z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12 (Dz. U. poz. 1433).

⁵⁷⁵ L. Garlicki, *Uwaga do art. 120*, [w:] *idem* (red.), *op. cit.*, s. 2.

⁵⁷⁶ T. Litwin, *Funkcje Sejmu i Senatu a współczesny polski model dwuizbowości*, Warszawa 2016, s. 158.

uchwalonej ustawy. Jak pokazuje praktyka, ustawy zostają przekazane Senatowi w terminie od kilku godzin do kilku dni od dnia uchwalenia ustawy.

Zgodnie z Konstytucją RP zasadą jest, że Senat ma 30 dni od dnia przekazania ustawy na zajęcie stanowiska w sprawie ustawy. Wyjątkiem od tej reguły są ustawa budżetowa, ponieważ w myśl z art. 223 Konstytucji RP Senat może uchwalić poprawki do ustawy budżetowej w ciągu 20 dni od dnia przekazania jej Senatowi, oraz projekt pilny – wtedy termin rozpatrzenia ustawy przez Senat wynosi 14 dni⁵⁷⁷. Mając na uwadze art. 121 Konstytucji RP, Senat może przyjąć Regulamin Sejmu bez zmian, może uchwalić poprawki albo uchwalić odrzucenie ustawy w całości. Po podjęciu przez Senat uchwały w sprawie ustawy Marszałek Senatu przekazuje ją Marszałkowi Sejmu. W przypadku podjęcia uchwały bez poprawek ustawa jest przekazywana przez Marszałka Sejmu do Prezydenta w celu podpisania.

Podsumowując opisany powyżej zarys procesu legislacyjnego, jednoznacznie można stwierdzić, że uchwalanie ustaw w oparciu o model trzech czytań ma na celu zapobiegnięcie podejmowaniu decyzji ustawodawczych, które miałyby charakter pochopny, pobieżny i nieprzemyślany. Teoretycznie rozłożenie w czasie uchwalania ustawy gwarantuje rozłożenie w czasie całego procesu, a zatem umożliwia przemyślenie poszczególnych przepisów projektu. Procedura postępowania w toku całego procesu legislacyjnego uprawnia do postawienia tezy, że współczesne otoczenie prawne oraz polityczne staje przed widocznym wyzwaniem, jakim jest zgodne z prawem oraz skuteczne przeprowadzenie procedury ustawodawczej. Jednak od kilku lat obserwujemy sytuację, w której formalnie obowiązujące przepisy Konstytucji RP są faktycznie zastępowane zwykłymi ustawami. Na prawidłowy porządek konstytucyjny składa się również sposób działania parlamentu oraz przestrzeganie zasad procedury ustawodawczej. Obecnie można zauważyć skracanie, naruszanie czy wręcz naganianie procedury ustawodawczej. W przypadku omawianej ustawy proces ustawodawczy w Sejmie toczył się bardzo szybko – od rozpoczęcia pierwszego czytania do uchwalenia ustawy minęło zaledwie 14 dni, a od zakończenia pierwszego czytania do uchwalenia ustawy minęły jedynie 3 dni⁵⁷⁸.

Analizując poszczególne elementy składające się na prawidłowy przebieg procesu ustawodawczego w odniesieniu do procedowania ustawy zmieniającej świadczenia byłym funkcjonariuszom służb bezpieczeństwa oraz członkom ich rodzin, należy zaznaczyć, iż cały proces legislacyjny trwał miesiąc. Wydarzenia mające miejsce w Sejmie 16 grudnia 2016 r. stały się bardzo frapującym symbolem Sejmu VIII kadencji. Albowiem porządek dzienny obejmował 13 punktów, w tym głosowania nad bardzo ważnymi regulacjami, takimi jak ustawa

⁵⁷⁷ M. Berek, *Rada Ministrów jako organ inicjujący postępowanie ustawodawcze*, Warszawa 2017, s. 181.

⁵⁷⁸ M. Szwed, *op. cit.*, s. 23.

budżetowa czy ustawa emerytalna, oraz wiele innych głosowań, które przeprowadzono jedynie za pomocą podniesienia ręki. Należy podkreślić, iż parlamentarzystom zebranych w sali Kolumnowej zajęło to około dwóch godzin⁵⁷⁹.

W przypadku ustawy Konstytucja RP w art. 120 stanowi: „Sejm uchwała ustawy zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, chyba że Konstytucja przewiduje inną większość. W tym samym trybie Sejm podejmuje uchwały, jeżeli ustawa lub uchwała Sejmu nie stanowi inaczej”. Zatem ustawa zasadnicza wskazuje Sejm jako podmiot kompetentny do uchwalania ustaw, przy czym wprowadza dodatkowy przymiot, tzn. aby Sejm mógł uchwalać ustawy, wymagana jest obecność w trakcie głosowania co najmniej połowy posłów. Jednakże ustanowione przepisy zostały podjęte 16 grudnia 2016 r. w trybie nadzwyczajnym poza salą plenarną – w sali Kolumnowej Sejmu, niewyposażonej w urządzenia elektroniczne służące do obliczania głosów. W związku z tym ustalenie kworum wymaga takiej organizacji prac, aby nie było najmniejszych wątpliwości co do rzetelności liczenia kworum oraz możliwości sprawdzenia, czy osoby znajdujące się w sali Kolumnowej są posłami. Niemniej takich działań nie podjęto. Jak wynika ze sprawozdania stenograficznego 33. posiedzenia Sejmu 16 grudnia 2016 r., przed głosowaniem nad ustawą budżetową poseł Stanisław Nitras zgłosił wniosek o „stwierdzenie kworum”⁵⁸⁰. Przepis art. 184 ust. 3 pkt 11 Regulaminu Sejmu stanowi, iż taki wniosek podlega przegłosowaniu większością głosów posłów obecnych. A zatem można uznać, że taki wniosek jest przesłanką uznania braku kworum, co kreuje nowe, wzruszalne domniemanie prawne. Marszałek może zarządzić głosowanie nad odrzuceniem wniosku, jednakże w sprawozdaniu stenograficznym takiego głosowania nie odnotowano.

Jak powszechnie wiadomo, jedną z przesłanek obowiązywania aktu prawnego jest ustanowienie go w odpowiednich formie i trybie przez podmiot kompetentny do stanowienia prawa. Powołany akt z dnia 16 grudnia 2016 r. przyjęto w trybie nadzwyczajnym w sali Kolumnowej Sejmu. Bez wątplenia można przyjąć, że podczas 33. posiedzenia Sejmu nastąpiło wielokrotne naruszenie przepisów prawa: zarówno Konstytucji RP, ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, jak i Regulaminu Sejmu.

29 grudnia 2016 r. Prezydent podpisał ustawę, która weszła w życie 1 stycznia 2017 r., z wyjątkiem art. 1 pkt 2 lit. a oraz pkt 5, które zaczęły obowiązywać od dnia 1 października 2017 r. Celem wprowadzonych regulacji było zmniejszenie świadczeń wszystkim

⁵⁷⁹ R. Balicki, *op. cit.*, s. 418.

⁵⁸⁰ Sprawozdanie stenograficzne z 33. posiedzenia Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 r., s. 65, https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/BBD0BCDE4532500C125808B0071DB52/%24File/33_a_ksiadzka_bis.pdf (stan na: 26.10.2021).

funkcjonariuszom, którzy pełnili służbę na rzecz totalitarnego państwa – zarówno tym, którzy pobierają emerytury, jak i tym, którzy otrzymują renty inwalidzkie – oraz obniżenie rent rodzinnych po tych funkcjonariuszach. Wskazano również, iż „brak jest [...] poparcia społecznego, zwłaszcza w sytuacji wprowadzenia zmian w systemie powszechnym, dla dalszego utrzymywania dotychczasowych przywilejów dla służb mundurowych, w obowiązującym dzisiaj zakresie”⁵⁸¹.

Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. wprowadziła nowe zasady ustalania wysokości emerytur i rent inwalidzkich osób, które zgodnie z przyjętymi kryteriami „pełniły służbę na rzecz totalitarnego państwa”, oraz nowe zasady ustalania wysokości rent rodzinnych z tytułu śmierci funkcjonariusza. Ustaleniem, czy funkcjonariusz pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa zajmuje się Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu. Informacja jest sporządzana na podstawie posiadanych przez IPN akt osobowych w terminie 4 miesięcy od otrzymania odpowiedniego wniosku (art. 13a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej). W sytuacji potwierdzenia przez IPN, iż funkcjonariusz pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, a następnie pozostał w służbach określonych w ustawie zaopatrzeniowej, emerytura wynosi: 0% podstawy wymiaru – za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, 2,6% podstawy wymiaru – za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą (art. 15c ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej).

Analogicznie do świadczeń emerytalnych postąpiono z rentami inwalidzkimi, a mianowicie w przypadku osób, które pełniły służbę na rzecz totalitarnego państwa przed 1990 r., renta inwalidzka zmniejszana jest o 10% podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa (art. 24a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej). Zgodnie z treścią art. 22 znowelizowanej ustawy zaopatrzeniowej renta inwalidzka wynosi:

1. dla inwalidów zaliczonych do I grupy – 80%,
2. dla inwalidów zaliczonych do II grupy – 70%,
3. dla inwalidów zaliczonych do III grupy – 40% podstawy wymiaru świadczenia⁵⁸².

Do świadczeń emerytalnych funkcjonariuszy służb mundurowych mają zastosowanie przepisy polegające na zwiększaniu emerytury, z tym obwarowaniem, iż wysokość świadczenia nie może być wyższa niż miesięczna wysokość przeciętnej emerytury wypłaconej przez ZUS z FUS, ogłoszonej przez Prezesa ZUS (art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej).

⁵⁸¹ Ł. Krysiński, *Emerytura policyjna – jedno świadczenie o wielu elementach warunkujących jego kształt*, „Studia Prawa Publicznego” 2018, nr 3 (23), s. 171.

⁵⁸² M. Dąbrowski, *Odpowiedzialność...*, *op. cit.*, s. 125.

Omawiane powyżej świadczenia emerytalno-rentowe podlegają ograniczeniom związanym ze służbą na rzecz totalitarnego państwa, ponieważ ustawodawca w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej precyzuje, że służbą na rzecz totalitarnego państwa jest służba od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w wymienionych w tym przepisie formacjach i instytucjach. Zauważyć należy, że określenie to budzi zastrzeżenia natury zarówno historycznej, jak i prawnej. W opinii prawnej sporządzonej na zlecenie Federacji Stowarzyszeń Służb Mundurowych, dotyczącej rozumienia terminu „totalitaryzm” oraz terminów pokrewnych, Hubert Izdebski wywodzi, iż w ostatnich latach można zaobserwować pewną prawidłowość, która polega na narastającej w miarę upływu czasu radykalizacji języka prawniczego, zbliżającej się do ocen mających miejsce w naukach społecznych. Jak zaznacza opiniodawca, określenie „komunistyczny ustrój totalitarny” wprowadzono do preambuły ustawy lustracyjnej z 18 października 2006 r., jednak w nowelizacji ustawy o IPN z 2015 r. posłużono się określeniem „represje totalitarne”, które odnosiło się do lat 1917–1990. Kolejnym przejawem radykalizacji języka prawniczego jest niejednokrotne używanie w ustawie z dnia 16 grudnia 2016 r. terminu „służba na rzecz totalitarnego państwa”, odnoszącego się do lat 1944–1990, w miejsce określenia „służba w organach bezpieczeństwa państwa”. Zatem użyte w art. 13b ust. 1 nowelizowanej ustawy określenie „służba na rzecz totalitarnego państwa” ma zbyt szeroki zakres, ponieważ nie oddziela okresu stalinizmu do 1956 r., czyli państwa totalitarnego, od okresu poststalinowskiego, którego nie można definiować jako okres totalitarny⁵⁸³.

Natomiast Lech Mażewski wywodził, iż PRL w latach osiemdziesiątych nie wypełniała przesłanek państwa totalitarnego, ponieważ w ramach liberalizacji gospodarki postępował też proces liberalizacji systemu politycznego i prawnego, co wiązało się z ustanowieniem instytucji rządów prawa, wprowadzaniem liberalizmu gospodarczego i deregulacji w gospodarce oraz dopuszczeniem kapitału zagranicznego do inwestycji i tworzeniem związków zawodowych w 1983 r. Taki proces nie byłby możliwy w państwie totalitarnym. Wskazany autor ustrój PRL po 1956 r. określał więc jako „posttotalitarny autorytaryzm”⁵⁸⁴.

Z kolei jeden z twórców pojęcia totalitaryzmu – Zbigniew Brzeziński – stwierdził, że „Polska przestała być państwem totalitarnym w 1956 r.”⁵⁸⁵. Bardziej radykalny w swojej ocenie totalitaryzmu jest Andrzej Paczkowski, który wywodzi: „gdyby uznać, że celem totalitaryzmu

⁵⁸³ H. Izdebski, I. Boguska-Kaczorek, J. Zieliński, *op. cit.*, s. 5.

⁵⁸⁴ L. Mażewski, *Posttotalitarny autorytaryzm w PRL 1956–1989. Analiza ustrojowo polityczna*, Warszawa–Biała Podlaska 2010, s. 14.

⁵⁸⁵ Z. Brzeziński, M. Kornat, *Pięćdziesiąt lat później*, „Przegląd Polityczny” 2006, nr 79/80, s. 141.

jest zapewnienie uległości społeczeństwa i jego adaptacja do systemu, to można by zaryzykować twierdzenie, iż stan taki miał miejsce po roku 1956 i trwał aż po rok 1980⁵⁸⁶ – zatem nie do 1990 r., jak przyjął ustawodawca.

Określenie „służba na rzecz totalitarnego państwa”, wprowadzone jako kryterium obniżenia świadczeń emerytalnych w trybie dodanego do ustawy zaopatrzeniowej art. 15c, jest zarówno pojęciowo, jak i czasowo tożsame z kryterium przyjętym przepisami ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r., albowiem obejmuje ten sam czas, a mianowicie lata 1944–1990. Prawodawca ustawą z 16 grudnia 2016 r. po raz drugi, odwołując się do tożsamyh przesłanek i podstaw, wprowadza regulacje obniżające świadczenia emerytalno-rentowe. Należy ocenić, że stanowi to wyraźną kolizję z zasadą, o której mowa w art. 2 Konstytucji RP, tj. zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Te same przesłanki nie mogą stanowić podstawy wprowadzenia kolejnych regulacji ingerujących w wysokość świadczeń, bo prowadziłyby to do przyjęcia założenia, że skoro państwo może więcej niż raz stanowić prawo, odwołując się do tych samych przesłanek, to może to zrobić również dowolną liczbę razy.

Swoje stanowisko w kwestii określenia „służba na rzecz państwa totalitarnego” wyraziła również HFPC, wywodząc, że większy wpływ na wysokość świadczenia ma służba w latach 1944–1990 niż praca, poświęcenie i zasługi zdobyte po 1990 r. Jak zauważa opiniodawca, poszerzono katalog osób objętych obniżką świadczeń, tym samym ustawodawca zakłada warunkowo, że osoby te, służąc systemowi totalitarnemu, dopuściły się działań zbrodniczych. Takie założenie powoduje ich stygmatyzację bez uwzględnienia charakteru wykonywanej pracy oraz zindywidualizowanych podstaw faktycznych. Dalej opiniodawca wywodzi, iż fakt nawet krótkotrwałej pracy w MSW przed 31 lipca 1990 r. lub posiadania statusu słuchacza Wyższej Szkoły Oficerskiej MSW w Legionowie stanowi, w świetle przepisów, czynnik powodujący obniżenie świadczeń takim osobom. Nie ma znaczenia przebieg kariery zawodowej funkcjonariusza oraz pozytywna weryfikacja podczas tworzenia nowych służb specjalnych, a następnie – wieloletnia praca, często z narażeniem zdrowia lub życia⁵⁸⁷.

Ponadto Sąd Apelacyjny w Białymstoku zainicjował sprawę przed Sądem Najwyższym, przedstawiając do rozstrzygnięcia następujące zagadnienia prawne:

1. Czy kryterium „pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy policji oraz innych służb

⁵⁸⁶ A. Friszke, *Spór o PRL w III Rzeczypospolitej (1989–2001)*, „Pamięć i Sprawiedliwość” 2002, nr 1, s. 18–24.

⁵⁸⁷ Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *op. cit.*

zostaje spełnione w przypadku formalnej przynależności do służb w wymienionych w tym przepisie?

2. Czy też kryterium to powinno być oceniane na podstawie indywidualnych czynów, ich weryfikacji względem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka służących reżimowi komunistycznemu?

Zgodnie z art. 390 §1 Kodeksu postępowania cywilnego, jeżeli przy rozpoznawaniu apelacji powstało zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości (a w tej sytuacji powstało), Sąd Apelacyjny w Białymstoku mógł przedstawić pytania do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu. Wynika to z art. 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym⁵⁸⁸, który stanowi, że zadaniem SN jest zapewnienie jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych i sądów wojskowych m.in. przez podejmowanie uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne. Zatem uchwała taka jest swoistym kierunkowskazem dla sądów orzekających w spawach odwoławczych. Uchwały z dnia 16 września 2020 r. wiąże autora pytania, czyli Sąd Apelacyjny w Białymstoku, jednak nie obliguje sądów okręgowych i apelacyjnych rozpatrujących sprawy odwoławcze do stosowania się do zawartych w niej wskazań. Sąd Najwyższy przedstawił wykładnię art. 13 b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r., która została poparta popartą obszerną argumentacją oraz autorytetem SN. Wobec siły tego autorytetu (wynikającej z wysokiego poziomu jego orzecznictwa, a nie z formalnie zajmowanej pozycji w systemie sądownictwa) niezastosowanie się sądu okręgowego do uchwały wymagałoby przedstawienia wysublimowanej kontrargumentacji.

Jak stanowi art. 5 ustawy o Sądzie Najwyższym: „Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego przedstawia właściwym organom uwagi o stwierdzonych nieprawidłowościach lub lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej”. Zdaniem Moniki Zbrojewskiej chodzi o takie nieprawidłowości lub luki, których usunięcie powinno nastąpić niezwłocznie ze względu na negatywne konsekwencje dla systemu prawnego RP, które mogą pojawić się w przyszłości⁵⁸⁹. Takie uprawnienie można przyjąć jako instrument ingerencji poprzez inspirację w proces tworzenia i stosowania prawa. Jednakże ze względu na rozdział władzy ustawodawczej i sądowniczej uprawnienie to w żaden sposób nie może być traktowane jako udział Sądu Najwyższego w procesie ustawodawczym.

⁵⁸⁸ Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1904, z późn. zm.).

⁵⁸⁹ M. Zbrojewska, *Rola i stanowisko prawne Sądu Najwyższego w procesie karnym*, Warszawa 2013, s. 147.

Zatem jest to środek, który pozwala na zapobieganie przyjmowaniu aktów prawnych, prowadzących do braku jednolitości w orzecznictwie⁵⁹⁰.

Jak wynika z przywołanej powyżej uchwały składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. należy oceniać na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, również na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji w kwestii naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka. W ustnym uzasadnieniu Sąd Najwyższy wskazał, że nieprawidłowe jest ograniczenie rozumienia przepisu art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej wyłącznie do wykładni językowej. Konieczne jest przeprowadzenie wykładni tego pojęcia w zgodzie z zasadami wyznaczającymi standardy demokratycznego państwa prawnego. Takie działanie oznaczałoby pozbawienie sądu prawa do przeprowadzenia interpretacji przepisów, czyli pozbawienie sądu jednego z jego atrybutów, który znajduje się w art. 45 Konstytucji RP. Dalej Sąd Najwyższy zwraca uwagę, iż aby obiektywnie ocenić kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa”, należy uwzględnić wszystkie istotne okoliczności w sprawie, a w szczególności indywidualne czyny funkcjonariusza oraz ich weryfikację pod kątem podstawowych praw i wolności. Zdaniem Sądu Najwyższego katalog okoliczności jest otwarty, mianowicie chodzi o: długość okresu pełnienia służby i jego historyczne umiejscowienie w wyznaczonym okresie od 1944 do 1990 r., miejsce pełnienia służby, stanowisko służbowe oraz stopień służbowy. Sąd Najwyższy wypowiedział się, że warunkiem utraty świadczenia emerytalnego jest wykazanie, że funkcjonariusz w swojej służbie naruszył podstawowe prawa i wolności innych osób, w szczególności osób walczących o niepodległość, o suwerenność i o wolną Polskę. Zwrócił także uwagę, że informacja IPN może być przez strony w postępowaniu kwestionowana co do wykazanego okresu służby i instytucji, w których służba była pełniona⁵⁹¹.

Oznacza to, iż termin „służba na rzecz totalitarnego państwa” odnoszący się do lat 1944–1990 ma zdecydowanie szeroki zakres podmiotowy oraz budzi bardzo poważne wątpliwości natury prawnej. Regulacja taka jest niedopuszczalna, ponieważ w świetle postanowień Konstytucji z 1952 r. – od 31 grudnia 1989 r. „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej” (ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej). Zatem jeżeli akt normatywny o najwyższej mocy prawnej stanowił, że Polska

⁵⁹⁰ W. Wróbel, *Wpływ orzecznictwa Sądu Najwyższego na kształtowanie się pojęć i instytucji prawnych*, [w:] T. Bąkowski, K. Grajewski, J. Warylewski (red.), *Orzecznictwo w systemie prawa*, Warszawa 2008, s. 75–89.

⁵⁹¹ Uchwała SN z dnia 16 września 2020 r., sygn. III UZP 1/20 (OSNP z 2021 r. nr 3, poz. 28, s. 65).

od 31 grudnia 1989 r. jest demokratycznym państwem, to przepis ustawy nie może stwierdzać, że Polska w tym okresie była państwem totalitarnym. Ustawa nie rozróżnia osób, które pełniły służbę jedynie „na rzecz totalitarnego państwa”, od tych, które zostały pozytywnie zweryfikowane i pełniły dalszą służbę na rzecz demokratycznego państwa prawa. W konsekwencji w wyniku wprowadzonych przepisów wszystkie osoby mające jakikolwiek epizod w służbie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r., a następnie pełniące służbę na rzecz III RP zostały objęte represjami ustawy w postaci obniżenia świadczeń emerytalno-rentowych wypracowanych zarówno przed 1990 r., jak i tych po 1990 r. Należy podkreślić, iż ustawodawca nie posiada uprawnień do takiego naruszenia zasady równości praw i gorszego traktowania funkcjonariuszy rozpoczynających służbę przed 1 sierpnia 1990 r. Naruszenie zasady równości jest bowiem naruszeniem zasady sprawiedliwości społecznej.

2. Przyjęcie odpowiedzialności zbiorowej przez ustawodawcę i obniżenie podstawy wymiaru emerytury na podstawie przepisów ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r.

Na mocy ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. wprowadzono do ustawy zaopatrzeniowej przepis art. 13b, zawierający odrębny, zamknięty katalog cywilnych i wojskowych instytucji oraz formacji, w których pełnienie służby jest równoznaczne ze służbą na rzecz „państwa totalitarnego”. Dotychczas obowiązujące regulacje odsyłały do katalogu organów bezpieczeństwa państwa umieszczonego w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnieniu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów. Nowelizacja wprowadziła do ustawy zaopatrzeniowej daleko idące zmiany, skutkujące automatycznym obniżeniem świadczeń emerytalno-rentowych wszystkim byłym funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa państwa. Ponadto rozszerzyła zakres podmiotowy przez dodanie dzieci, wdów i wdowców korzystających z rent rodzinnych po zmarłych funkcjonariuszach. Należy podkreślić, iż nie sposób tych osób obciążać odium, jakie niosła ze sobą służba w organach bezpieczeństwa państwa⁵⁹². W istocie członkowie rodzin funkcjonariuszy nie mieli wpływu na zakres oraz sposób wykonywania obowiązków w pełnionej służbie przez ich członka rodziny. Dokonano w ten sposób swoistej stygmatyzacji osób, które z aparatem bezpieczeństwa państwa nie miały nic wspólnego.

Trzeba zaznaczyć, iż emeryt inwalida pracujący na rzecz totalitarnego państwa (nowe określenie zastąpiło „służbę w organach bezpieczeństwa państwa”) nie ma prawa do podwyższenia świadczenia z tytułu inwalidztwa powstałego zarówno w okresie pełnienia

⁵⁹² K. Matlak, *op. cit.*

służby w latach 1944–1990, jak i w okresie późniejszym, np. w trakcie służby dla III RP. Należy tutaj podkreślić, że wysokość renty inwalidzkiej nie jest zależna od liczby lat, renta zależy bowiem od stopnia niezdolności do pracy przyznawana na podstawie orzeczenia odpowiedniej komisji lekarskiej. Dodatkowo takie obniżanie świadczeń bezpośrednio wpływa na wysokość renty rodzinnej, która przysługuje po zmarłym emerycie lub renciście inwalidzie⁵⁹³.

Zastosowano zatem zbiorową odpowiedzialność, a w miejsce konstytucyjnej zasady domniemania niewinności przyjęto domniemanie winy. Jak stanowi art. 42 Konstytucji RP: „Każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu”. Jednak w przypadku omawianej ustawy prawodawca założył, iż to funkcjonariusz musi udowodnić swoją niewinność, a domniemanie winy może obalić jedynie w przypadku udowodnienia, że bez wiedzy swoich przełożonych podjął współpracę i czynnie wspierał osoby lub organizacje, które działały na rzecz niepodległości państwa polskiego. Jak uzasadnia SN w omawianej wyżej uchwale, służba na rzecz totalitarnego państwa nie może podlegać odpowiedzialności zbiorowej, ponieważ demokratyczne państwo prawa nie może posługiwać się odpowiedzialnością zbiorową. Zatem liczą się tylko indywidualne czyny funkcjonariusza komunistycznej bezpieki. Ponadto dopuszczalne jest rozliczenie się z działalnością państwa totalitarnego, lecz wyłącznie w zakresie pociągnięcia do odpowiedzialności jednostki za jej własne czyny. Natomiast nie jest dopuszczalne wprowadzenie odpowiedzialności zbiorowej. Konstytucja RP już w preambule gwarantuje prawa obywatelskie każdemu, w tym rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych, co odróżnia współczesne państwo od państwa totalitarnego. Wobec tego władza nie może wprowadzać prawa opartego na odpowiedzialności zbiorowej i na podstawie samego faktu służby w konkretnej formacji odbierać prawa do świadczeń emerytalno-rentowych. Warto dodać, iż odpowiedzialność zbiorowa była stosowana przez władze państwa totalitarnego. Walcząc z jego pozostałościami nie można więc posługiwać się metodami totalitarnymi.

Rzecznik Praw Obywatelskich, przyłączając się do sprawy w SN, stał na stanowisku, że skoro ustawodawca wprowadził do systemu prawnego pojęcie „totalitarnego państwa”, to powinno ono znaleźć swój wyraz w indywidualnej ocenie postępowania konkretnego

⁵⁹³ K. Przyborowska, *Opinia prawna przedmiocie ustawy 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*, sporządzona na zlecenie Federacji Stowarzyszeń Służb Mundurowych, Warszawa 2017, <https://www.fssm.pl/opinie-prawne> (stan na: 15.11.2021).

funkcjonariusza⁵⁹⁴. Zdaniem RPO mechanizm obniżania świadczeń powinien mieć wzgląd na indywidualną ocenę postępowania danego funkcjonariusza oraz faktycznie realizowane przez niego czynności służbowe, wyniki postępowania kwalifikacyjnego do służb mundurowych, w tym także do UOP i innych jednostek organizacyjnych podległych MSW po 31 lipca 1990 r., a także osiągnięcia zawodowe i pozasłużbowe. Jak zwraca uwagę RPO, ustawodawca przy wprowadzaniu omawianych regulacje nie uwzględnił: podwyższenia świadczenia emerytalnego, związanego ze służbą w warunkach szczególnie zagrażających zdrowiu i życiu, zobowiązań finansowych, braku możliwości podjęcia zatrudnienia, opłacania składek na FUS po odejściu ze służby oraz realizacji szczególnej ochrony państwa w stosunku do weteranów walk o niepodległość. Zgodnie z opinią RPO zastosowany model obniżania świadczeń emerytalno-rentowych, ustanawiający dla funkcjonariuszy PRL specjalny reżim zaopatrzeniowy, który nie przyjmuje indywidualnej oceny postępowania, pozostawia ich w pozycji bardziej niekorzystnej niż funkcjonariuszy skazanych za przestępstwo lub pozbawionych praw publicznych, zatem ingeruje w przyrodzoną i niezbywalną godność człowieka⁵⁹⁵.

Ponadto RPO zadał Izbie Karnej SN pytanie prawne, czy osoba, która była funkcjonariuszem Wydziału Łączności WUSW, funkcjonującego w latach 1984–1990, i która na podstawie art. 149 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji z chwilą rozwiązania Milicji Obywatelskiej została policjantem, jest osobą pełniącą służbę w organach bezpieczeństwa państwa. Zdaniem RPO prowadzi to bowiem do rozbieżności w orzecznictwie sądowym w zakresie kwalifikowania służby w MO pełnionej w Wydziałach Łączności WUSW w latach 1984–1990 jako służby w organach bezpieczeństwa państwa. Jak podkreśla dalej, część sądów przyjmuje, że osoba, która pełniła w latach 1984–1990 służbę w Wydziale Łączności, jest osobą, zaliczaną do pełniących służbę w organach bezpieczeństwa w myśl ustawy z 2006 r., a inne sądy uważają, że brak jest na to przekonujących argumentów. W ocenie RPO rozstrzygnięcie tych rozbieżności wymaga przyjęcia, że wydane w 1990 r. przez MSW zarządzenie nr 043/90 z dnia 10 maja 1990 r.⁵⁹⁶ nie może w sposób dorozumiany kształtować sytuacji prawnej jednostki. Sąd Najwyższy rozstrzygnął pytanie prawne RPO 26 maja 2021 r.

⁵⁹⁴ SN o ustawie dezubekizacyjnej: by obniżyć świadczenie oficera służb PRL, trzeba zbadać jego indywidualne czyny, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/sn-obnizanie-emerytur-funkcjonariuszy-prl-bez-odpowiedzialnosci-zbiorowej> (stan na: 15.11.2021).

⁵⁹⁵ Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 lutego 2018 r., WZF.7060.1204.2017.TO, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20do%20Ministra%20Spraw%20Wewn%C4%99trnych%20i%20Administracji%20w%20sprawie%20przepis%C3%B3w%20tw.%20u%20stawy%20dezubekizacyjnej%202.02.2018.pdf> (stan na: 15.11.2021).

⁵⁹⁶ Zarządzenie 043/90 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 10 maja 1990 r., <https://www.zbfsop.pl/archiwum/index.php/archiwum/637-zarzdzienie-04390-z-dnia-10-maja-1990.html> (stan na: 23.11.2021).

przez stwierdzenie, iż osoba, która pełniła w latach 1984–1990 służbę w Wydziale Łączności WUSW, jest osobą, która pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa w rozumieniu 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 dokumentów⁵⁹⁷.

Zgodnie z art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich może on „występować do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej bądź o wydanie lub zmianę innych aktów prawnych w sprawach dotyczących wolności i praw człowieka i obywatela”⁵⁹⁸. W związku z powyższym 2 lutego 2018 r. RPO wystąpił do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, wnioskując o zmianę ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r., jednak nie odniesiono się do wniosku. Należy podkreślić, iż RPO zgodnie z art. 208 Konstytucji RP „stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych”. Jest organem niezależnym od innych organów, niezawisłym i neutralnym politycznie. Zatem uznawany jest za organ ochrony prawa, a ściślej ujmując: ochrony obywateli. W literaturze prawnej kompetencja ta jest określana jako prawo do tzw. pośredniej inicjatywy prawodawczej⁵⁹⁹. Uwagę na to zwraca Teresa Górzyńska: „RPO nie tylko reaguje na skargi, ale także ingeruje w rozwiązania systemowe: informuje, sugeruje, proponuje, postuluje. Na podstawie zakresu podmiotowego i przedmiotowego kontroli dokonywanej przez Rzecznika można wywnioskować, jaki zasięg ingerowania w proces stanowienia prawa posiada RPO”⁶⁰⁰. Może on bowiem inspirować określone organy do wniesienia inicjatywy ustawodawczej na różne sposoby. Co prawda RPO nie posiada prawa inicjatywy ustawodawczej, niemniej może zainspirować uprawnione organy do podjęcia takiej inicjatywy. Ze skarg, które są kierowane do biura RPO, dotyczących osób objętych ustawą nowelizacyjną, wynika, iż zakres jej podmiotowy i przedmiotowy został określony zbyt szeroko.

Należy zwrócić uwagę, iż przywracanie po blisko 20 latach sprawiedliwości społecznej poprzez zastosowanie zbiorowej odpowiedzialności i po raz drugi obniżenie *en bloc* wszystkim funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa państwa świadczeń emerytalnych, bez

⁵⁹⁷ Uchwała SN z dnia 26 maja 2021 r., sygn. I KZP 12/20 (OSNKW z 2021 r. nr 7, poz. 25, s. 1).

⁵⁹⁸ Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627, z późn. zm.).

⁵⁹⁹ S. Trociuk, *Uwaga do art. 16*, [w:] *idem*, *Komentarz do ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich*, Warszawa 2014, s. 95.

⁶⁰⁰ J. Świątkiewicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich w polskim systemie prawnym. Stan prawny na 30 czerwca 2001*, Warszawa 2001, s. 53.

⁶⁰⁰ T. Górzyńska, *Wpływ instytucji nieposiadających inicjatywy ustawodawczej na proces prawotwórczy*, [w:] J. Wawrzyniak (red.), *op. cit.*, s. 44.

uwzględnienia ich roli oraz pełnionej funkcji, można uznać za represję oraz dyskryminację ze względu na wybór miejsca pracy. Wprowadzone regulacje obniżające świadczenia emerytalno-rentowe budzą niepokój wśród obecnie służących funkcjonariuszy, ponieważ zastosowana odpowiedzialność zbiorowa spowodowała podważenie zaufania do państwa i stanowionego prawa. Jak podkreślił TK w wyroku z dnia 24 lutego 2010 r.: „Każdy funkcjonariusz organów bezpieczeństwa Polski Ludowej, który został zatrudniony w nowo tworzonych służbach policji bezpieczeństwa, ma w pełni gwarantowane, równe prawa z powołanymi do tych służb po raz pierwszy od połowy 1990 r., w tym równe prawa do korzystania z uprzywilejowanych zasad zaopatrzenia emerytalnego”, a także: „służba w organach suwerennej Polski po roku 1990 także traktowana jest jednakowo, bez względu na to, czy dany funkcjonariusz uprzednio pełnił służbę w organach bezpieczeństwa Polski Ludowej, czy też nie”⁶⁰¹.

W tej sytuacji nasuwa się pytanie, czy następne ugrupowanie polityczne, które w przyszłości obejmie władzę, nie dojdzie do wniosku, że w poprzednim okresie rządów łamano Konstytucję RP i inne przepisy prawa, co może przyczynić się do kwestionowania nabytych praw emerytalnych. Należy także wspomnieć, że podobne rozwiązania procedowano wobec żołnierzy, którzy służyli w Wojsku Polskim w PRL i sprzeniewierzyli się polskiej racji stanu. Efektem tych prac była ustawa „degradacyjna”⁶⁰², która została zawetowana przez Prezydenta RP. Poza ustawą degradacyjną w dniu 2 grudnia 2016 r. wpłynął rządowy projekt ustawy dotyczący bezpośrednio emerytur byłych żołnierzy (druk 1105)⁶⁰³. Projekt ten jest

⁶⁰¹ Wyrok TK z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09 (Dz. U. poz. 204).

⁶⁰² Mowa tutaj o ustawie o pozbawianiu stopni wojskowych osób i żołnierzy rezerwy, którzy w latach 1943–1990 swoją postawą sprzeniewierzyli się polskiej racji stanu. Ustawa przewiduje automatyczne pozbawienie stopni wojskowych członków WRON. Zgodnie z ustawą członkowie WRON „tracą z mocy prawa stopień wojskowy”. Ponadto zakłada odbieranie stopnia wojskowego tym, którzy „pełniąc funkcje służbowe lub zajmując stanowiska dowódcze kierowali działaniami mającymi na celu zwalczanie polskiego podziemia niepodległościowego w latach 1943–1956, albo uczestnicząc w tym okresie w zwalczaniu polskiego podziemia niepodległościowego dokonywali drastycznych czynów”, a także inicjowali prześladowania lub dopuszczali się prześladowań żołnierzy ze względu na wyznawaną religię lub pochodzenie oraz wydawali rozkazy użycia broni palnej wobec ludności cywilnej. Przepisy miały objąć również sędziów i prokuratorów Wojskowej Służby Sprawiedliwości, oskarżających lub wydających wyroki w latach 1943–1956 wobec żołnierzy i osób cywilnych ze względu na działalność na rzecz niepodległości i suwerenności Polski. Utrata albo pozbawienie stopnia wojskowego miały następować również pośmiertnie. Jednakże Prezydent ustawę zawetował.

⁶⁰³ Projekt ustawy dotyczy obniżenia świadczeń emerytalno-rentowych dla żołnierzy zawodowych i ich rodzin, którzy pełnili służbę w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 sierpnia 1990 r. w określonych jednostkach podlegających Ministerstwu Obrony Narodowej, związanych z aparatem bezpieczeństwa PRL. Jak wynika z opinii Biura Analiz Sejmowych z dnia 5 kwietnia 2018 r., projektodawca określił, że liczba osób, których dotyczy projekt, wyniesie 12 000. Projekt ten pośrednio będzie dotyczył członków rodzin tych osób, a ich liczbę trudno określić. Zaproponowane w projekcie ustawy środki budzą wątpliwości, szczególnie że obecnie obowiązujące przepisy pozwalają na pozbawianie żołnierzy praw do świadczeń. Projekt ustawy spotkał się z negatywnymi reakcjami części opinii publicznej. Jak zauważył M. Chmaj w opinii z dnia 13 grudnia 2016 r.: „projekt jest niezgodny ze wskazanymi wzorcami kontroli konstytucyjności, gdyż po raz drugi obniża prawo do emerytury, podczas gdy już raz ustawodawca dokonał rozliczenia z przeszłością rządów komunistycznych. Przywileje te zostały przecież już raz odebrane członkom WRON. Nadto, ustawa karze żołnierzy, którzy służyli na rzecz wolnej Polski po 1990 r., choćby tylko jeden dzień służyli w potępionych formacjach. Obniżenie wysokości świadczeń dotyczy również

analogiczny do ustawy z 16 grudnia 2016 r. – dotyczy świadczeń emerytalno-rentowych funkcjonariuszy służb mundurowych.

Transformacja i zmiany przepisów prawa następujące w bardzo szybkim tempie, bez konsultacji społecznych i organizacji pozarządowych lub choćby z zachowaniem iluzji zasięgania opinii innych podmiotów, służące i podporządkowane realizacji obietnic złożonych w programie kampanii wyborczej, mogą prowadzić do omnipotencji władzy. Decyzje podejmowane przez większość parlamentarną mają zasadnicze znaczenie dla jakości życia obywateli, a podziały wynikające ze stosunku do przeszłości do dzisiaj mają znaczenie w politycznej rywalizacji o władzę.

3. Praktyka zmniejszania świadczeń a orzecznictwo sądów powszechnych

Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. oraz wprowadzone nią regulacje stanowiły poprawę stanu prawnego, jaki obowiązywał na podstawie ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. W uzasadnieniu kolejnej regulacji „dezubekizacyjnej” wznowiono argumentację o konieczności ograniczenia przywilejów emerytalnych i rentowych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Na mocy przepisów obniżono świadczenia emerytalno-rentowe byłym funkcjonariuszom służb bezpieczeństwa oraz członkom ich rodzin. Oznaczało to, że każdemu na nowo została doręczona decyzja, która określała wysokość pobieranego świadczenia. W praktyce ZER wydał 56 544 decyzje o ponownym ustaleniu wysokości świadczeń emerytalno-rentowych⁶⁰⁴.

Wprowadzona regulacja polega na tym, iż z podstawy wymiaru emerytury 0,7% przewidzianych przez ustawę z dnia 23 stycznia 2009 r. świadczenie zostaje obniżone do 0% za każdy rok służby na rzecz państwa totalitarnego. Dodatkowo szerokie kompetencje przyznano Ministrowi Spraw Wewnętrznych, który w drodze decyzji „w szczególnie uzasadnionych przypadkach, może wyłączyć stosowanie art. 15c, art.22a i art. 24a w stosunku do osób pełniących służbę, o której mowa w art. 13b”⁶⁰⁵.

Kolejne już rozliczenie Rzeczypospolitej z przeszłością jest wątpliwe zarówno z punktu widzenia prawnego, czyli konstytucyjnej zasady zaufania obywatela do państwa, jak i z punktu widzenia historycznego, które w znacznym stopniu kontestuje powiązanie każdego

okresu służby poza organami bezpieczeństwa państwa Polski Ludowej”. Procedowanie nad omawianym projektem zakończyło się na etapie skierowania do pierwszego czytania 5 grudnia 2016 r.

⁶⁰⁴ M. Szwed, *op. cit.*, s. 30.

⁶⁰⁵ *Analiza Art. 8a Ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r.*, opinia podzespołu prawnego FSSM RP, Warszawa, 8.03.2017, https://fssm.pl/ckfinder_pliki/files/Opinie%20prawne/Analiza-art.-8a-ustawy-represyjnej.pdf (stan na: 22.11.2021).

funkcjonariusza z „utrwalaniem niehumanitarnego systemu władzy”. Grupa, którą już poprzednio wielokrotnie rozliczano, ponownie spotyka się retorsjami z powodu tworzenia nowej narracji dotyczącej przeszłości⁶⁰⁶. Zgodnie z nowelizacją powtórnie zostały przeliczone również renty inwalidzkie oraz rodzinne. Łamiąc zasadę *lex retro non agit*, ustawodawca wprowadził przepisy dotyczące osób, które nabyły już prawo do zaopatrzenia emerytalnego. W myśl tego, co wywodzi Sąd Okręgowy w Łodzi w uzasadnieniu wyroku z dnia 16 października 2020 r., prawa podstawowe Unii Europejskiej wykluczają odpowiedzialność zbiorową obywateli Unii za przeszłość w ramach retrospektywnej sprawiedliwości przy przyjęciu konstytucyjnej zasady ciągłości państwa polskiego. W polskim porządku prawnym przyjęto unijne standardy związania prawami podstawowymi, w związku z tym ustawodawca nie może swobodnie oceniać przeszłości obywateli i wprowadzać sankcji opartych na winie zbiorowej, stosując tylko kryterium zatrudnienia. Prawodawstwo, które wyłącza z ochrony konstytucyjnych zasad obywateli, przy przyjęciu ich odpowiedzialności zbiorowej jest opozycyjne wobec unijnych praw podstawowych⁶⁰⁷.

W rzeczywistości wygląda to następująco: w przypadku 15-letniej służby w latach 1944–1990 iloczyn podstawy wymiaru emerytury wynosi $15 \times 0\%$, zamiast 40% podstawy wymiaru przyznawanej na zasadach ogólnych. Oznacza to, iż funkcjonariusz będzie traktowany, jakby nigdy nie podjął żadnej pracy. Należy przypomnieć, że w powszechnym systemie ubezpieczeń przelicznik podstawy wymiaru jest stały i wynosi $1,3\%$ za lata składkowe i $0,7\%$ za lata nieskładkowe. Dotyczy to także rent inwalidzkich – emeryt inwalida nie ma prawa do podwyższenia emerytury z powodu inwalidztwa powstałego w związku ze służbą „na rzecz państwa totalitarnego” oraz w okresie służby na rzecz III RP⁶⁰⁸. Jednocześnie wysokość renty inwalidzkiej nie może być wyższa od miesięcznej kwoty przeciętnej renty z tytułu niezdolności do pracy wypłacanej przez ZUS z FUS. Natomiast w przypadku osoby pełniącej służbę na rzecz totalitarnego państwa, zwolnionej z pełnienia służby przed 1 sierpnia 1990 r., renta inwalidzka jest wypłacana w kwocie minimalnej wg orzeczonej grupy inwalidzkiej. Na uwagę zasługuje fakt, iż wysokość renty inwalidzkiej nie jest uzależniona od wysługi, tylko od ustalenia stopnia inwalidztwa. Prawodawca zobowiązał również organ rentowy do wszczynania z urzędu postępowania w przedmiocie ponownego ustalenia prawa oraz wysokości świadczeń. Analogiczne przepisy zastosowano do rent rodzinnych, które przysługują po zmarłym funkcjonariuszu. Ustawodawca założył, że wysokość renty rodzinnej

⁶⁰⁶ M. Kowalczyk, *op. cit.*, s. 47.

⁶⁰⁷ Wyrok SO w Łodzi z dnia 16 października 2020 r., sygn. VIII U 2083/20, Legalis.

⁶⁰⁸ K. Przyborowska, *op. cit.*

nie może być wyższa od miesięcznej kwoty renty rodzinnej wypłacanej przez ZUS z FUS⁶⁰⁹. Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. wprowadziła również górny próg emerytury, która nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłacanej przez ZUS z FUS. Dla przykładu: funkcjonariusz, który odszedł z ABW w 2017 r., podejmuje na emeryturze pracę, odprowadza składki do ZUS, ale nie ma prawa do emerytury wyższej niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury.

Osobom, które zostały objęte przepisami ustawy nowelizującej, przysługują dwa środki odwoławcze, a mianowicie: wniosek do ministra właściwego do spraw wewnętrznych o zastosowanie indywidualnego wyłączenia stosowania przepisów ustaw oraz odwołanie do sądu od decyzji ZER. Od wejścia w życie przepisów ustawy emerytalnej do dnia 14 kwietnia 2021 r. 25 900 osób wniosło do ZER odwołania od wydanych decyzji⁶¹⁰.

Pismem z dnia 5 sierpnia 2020 r. RPO zwrócił uwagę na przewlekłość w rozpatrywaniu przez MSWiA wniosków osób objętych omawianymi przepisami. Jak zauważa RPO: „ze skarg wpływających do Biura RPO wynika, że znacząca część postępowań trwa już ponad trzy lata i nie ma perspektywy ich szybkiego zakończenia. Decyzje są wydawane po upływie terminów określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego, mimo że dokumentacja większości spraw nie zawiera żadnych materiałów, które mogłyby uzasadnić prowadzenie postępowania administracyjnego przez tak długi okres”⁶¹¹. Osoba niezgadająca się z decyzją wydaną przez ministra ma prawo zwrócić się o ponowne rozpatrzenie sprawy lub złożyć skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego, ponieważ to do kognicji sądów administracyjnych należy kontrola decyzji ministra właściwego do spraw wewnętrznych, który może w szczególnie uzasadnionych przypadkach, w drodze decyzji, wyłączyć stosowanie art. 15c (wysokość emerytury osoby pełniącej służbę na rzecz totalitarnego państwa), art. 22a (wysokość renty inwalidzkiej osoby pełniącej służbę na rzecz totalitarnego państwa) i art. 24a (renta rodzinna po osobie, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa) w stosunku do osób pełniących służbę, o której mowa w art. 13b (ustawowe pojęcie służby na rzecz totalitarnego państwa). Należy podkreślić, że decyzja ministra wydana w ramach uznania administracyjnego podlega kontroli sądu administracyjnego w zakresie nieprzekroczenia granic tego uznania przez ministra poprzez: podjęcie przez niego decyzji w sposób arbitralny, stosowanie niedozwolonych kryteriów lub błędną wykładnię dopuszczalnych w sprawie

⁶⁰⁹ M. Bidziński, *op. cit.*

⁶¹⁰ M. Szwed, s. 33.

⁶¹¹ Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 sierpnia 2020 r. w sprawie emerytur byłych funkcjonariuszy służb mundurowych PRL, WZF.7060.49.2020.TO.

przesłanek. Jak wynika z informacji WSA w Warszawie, na dzień 18 marca 2021 r. wpłynęło 1046 skarg na decyzje ministra, wydano 848 wyroków, z których 504 już się uprawomocniły. WSA w Warszawie uchylił zaskarżoną decyzję ministra w 549 przypadkach, a w 299 przypadkach – skargę oddalił⁶¹².

4. Stanowisko sądów powszechnych

Biorąc pod uwagę stanowisko sądów powszechnych wobec stosowania przepisów ustawy nowelizującej, orzecznictwo jest zróżnicowane i charakteryzuje się niejednorodnym podejściem do obniżenia świadczeń emerytalno-rentowych funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa państwa oraz członkom ich rodzin. Wyróżnia się trzy podejścia wobec obniżenia świadczeń emerytalno-rentowych: 1. zawieszenie toczących się postępowań do czasu wydania rozstrzygnięcia przez TK, 2. ocena legalności decyzji dyrektora ZER obniżającej świadczenia i wykładni przepisów w zgodzie z Konstytucją RP, 3. stosowanie wykładni zaskarżonych przepisów w zgodzie z zasadą niedyskryminacji i Kartą praw podstawowych.

Część sądów zawiesza toczące się postępowania do czasu wydania rozstrzygnięcia przez TK w sprawie o sygn. akt P 4/18⁶¹³. Przykładowo Sąd Okręgowy w Poznaniu wskazał na możliwość zawieszenia postępowania, jeżeli rozstrzygnięcie sprawy zależy od wyniku postępowania toczącego się przed TK zarówno, gdy sąd zwróci się z pytaniem prawnym w postępowaniu, które ma być zawieszona, jak i wtedy, gdy z takim pytaniem wystąpił inny sąd. Dopuszczalność zawieszenia postępowania w trybie art. 177 § 1 pkt 3¹ Kodeksu postępowania cywilnego uwarunkowana jest zainicjowaniem postępowania przed właściwym trybunałem, zależnością rozstrzygnięcia sprawy cywilnej od wyniku tego postępowania oraz celowością decyzji o wstrzymaniu biegu toczącego się postępowania. Jednak rozstrzygnięcie zagadnienia zawisłego przed TK musi być niezbędne do prawidłowego orzeczenia w postępowaniu cywilnym. Zastosowanie omawianych unormowań ma charakter fakultatywny.

Wspomniany Sąd Okręgowy w Poznaniu stwierdził, że treść pytania prawnego obejmuje zagadnienia dotyczące sposobu i trybu uchwalenia zaskarżonych przepisów oraz wątpliwości, czy spełnione zostały merytoryczne przesłanki do ich uchwalenia. W rezultacie rozstrzygnięcie przez TK kwestii związanych z potencjalną rozbieżnością procesu legislacyjnego ze standardami konstytucyjnymi ma fundamentalne znaczenie dla wszystkich spraw zawisłych w sądach na skutek wniesionych odwołań od decyzji dyrektora ZER

⁶¹² M. Szwed, *op. cit.*, s. 31.

⁶¹³ Postanowienie SO w Poznaniu z dnia 25 kwietnia 2019 r., sygn. VIII U 616/19 (niepubl.).

wydanych w związku z ustawą nowelizującą. Stwierdzenie nieprawidłowości spowoduje brak konieczności prowadzenia postępowania dowodowego we wszystkich zawisłych sprawach.

Podobną linię orzecniczą przyjął Sąd Okręgowy w Toruniu⁶¹⁴, który na podstawie art. 177 § 1 pkt 3¹ Kodeksu postępowania cywilnego zawiesił postępowania z uwagi na pytanie prawne skierowane do TK. W tym aspekcie orzeczenie TK wskaże kierunek procedowania, co w konsekwencji będzie rzutować na mające zapasć w omawianych sprawach rozstrzygnięcia.

Odmienne podejście sądów powszechnych sprowadza się do oceny legalności decyzji dyrektora ZER obniżających świadczenia emerytalno-rentowe i wykładni zaskarżonych przepisów zgodnie z ustawą zasadniczą⁶¹⁵. Przykładem jest stanowisko Sądu Okręgowego w Bydgoszczy, który zmienił decyzję dyrektora ZER w ten sposób, że przyznał ubezpieczonej prawo do renty rodzinnej, uznając za niekonstytucyjne przepisy art. 22a, art. 15c w zw. z art. 13b ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. oraz za naruszające konstytucyjne zasady określone w art. 2, 30, 32, art. 45 ust. 1 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji RP⁶¹⁶. Również Sąd Okręgowy w Toruniu⁶¹⁷ zmienił decyzję dyrektora ZER, przyznając wdowie po funkcjonariuszu prawo do policyjnej renty rodzinnej. Wątpliwości Sądu Okręgowego w Toruniu budził fakt przeniesienia odpowiedzialności za nieudowodnione czyny zmarłego męża na ubezpieczoną w realizacji świadczeń rentowych. Zdaniem SO w Toruniu wprowadzona regulacja ma charakter sankcji retrospektywnej, brak jest jakichkolwiek dowodów na przestępczą działalność zmarłego funkcjonariusza, a ustawa wprowadziła zasadę, iż każdy, kto pozostawał zatrudniony w służbach bezpieczeństwa państwa, wykonywał służbę na rzecz państwa totalitarnego. Wobec tego doszło do przyjęcia przez ustawodawcę odpowiedzialności i winy zbiorowej. Podstawa rozstrzygnięcia sprawy ma dwutorowy charakter, ponieważ opiera się zarówno na wzorcach konstytucyjnych, jak i na prawie traktatowym.

Sądy powszechne mają prawo zawiesić postępowanie do czasu wydania orzeczenia TK albo rozstrzygnąć sprawę, odmawiając zastosowania niekonstytucyjnego przepisu, ponieważ stosowanie Konstytucji RP nie jest zastrzeżone jedynie dla TK, lecz należy również do prerogatywy sądów – i to zarówno w przypadku zaistnienia luki w prawie, jak i wtedy, gdy sąd dojdzie do przekonania, że przepis ustawy jest niezgodny z Konstytucją RP i nie powinien być zastosowany w konkretnej sprawie. Sąd jest zobowiązany do dokonywania analizy zgodności danego przepisu ustawy z treścią Konstytucji RO. Prezentowane stanowisko przyjął m.in. Sąd

⁶¹⁴ Postanowienie SO w Toruniu z dnia 15 stycznia 2020 r., sygn. III AUz 311/19 (niepubl.).

⁶¹⁵ Wyrok SO w Rzeszowie z dnia 5 listopada 2019 r., sygn. IV U 1588/19, Legalis.

⁶¹⁶ Wyroku SO w Bydgoszczy z dnia 26 marca 2020 r., sygn. VI U 1400/19 (niepubl.).

⁶¹⁷ Wyrok SO w Toruniu z dnia 14 stycznia 2020 r., sygn. IV U 1222/19 (niepubl.).

Okręgowy w Krakowie, zmieniając zaskarżone decyzje dyrektora ZER i zobowiązując do przeliczenia emerytury policyjnej z pominięciem art. 15c dodanego ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r.⁶¹⁸

Również Sąd Apelacyjny w Katowicach postanowił, iż w świetle art. 177 § 1 pkt 3¹ Kodeksu postępowania cywilnego „Sąd nie ma więc obowiązku oczekiwania na wydanie wyroku przez Trybunał Konstytucyjny, zważywszy, że zawieszenie postępowania, a więc pozostawanie sprawy w stanie spoczywania, jest wyjątkiem od ogólnego obowiązku sprawnego działania każdej instytucji publicznej, przewidzianego we wstępie do Konstytucji oraz szczególnego obowiązku rozpoznawania spraw sądowych bez nieuzasadnionej zwłoki (art. 45 Konstytucji)”⁶¹⁹. Warto zauważyć, iż za takim stanowiskiem opowiedział się SN, który swoją kompetencję wywodzi z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem sędziowie sprawując swój urząd są niezawisli i podlegają tylko konstytucji i ustawom⁶²⁰. Jak wynika z treści przywołanego art. 178 ust. 1 ustawy zasadniczej, sąd powszechny ma kompetencje do wydania rozstrzygnięcia również lub wyłącznie na podstawie Konstytucji RP⁶²¹.

Również w doktrynie funkcjonuje pogląd, zgodnie z którym istotna moc Konstytucji uzasadnia odmowę stosowania przepisu ustawy niezgodnego z ustawą zasadniczą⁶²². Z kolei Wiesław Skrzydło stwierdza, „że sędzia ma prawo badania zgodności ustawy (umowy międzynarodowej) i odmowy jej stosowania. Nie ma zaś obowiązku korzystania z pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego. Prawo to nie narusza uprawnień Trybunału w zakresie uchylania aktów sprzecznych z Konstytucją skutecznych *erga omnes*, a nie w jednostkowym przypadku, jak w wypadku sądu. Tylko taka interpretacja czyni realną zasadę bezpośredniego stosowania Konstytucji wyrażoną w jej art. 8 ust. 2”⁶²³.

Jak argumentuje Sąd Najwyższy, art. 8 ust. 2 Konstytucji RP nakazuje stosowanie konstytucji bezpośrednio oraz stanowi o jej wyższości i nadrzędności nad innymi źródłami prawa powszechnie obowiązującego. W związku z powyższym sąd powszechny może samodzielnie stwierdzić sprzeczność przepisu z Konstytucją i odmówić jego zastosowania w konkretnej sprawie. Zatem jak stwierdził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 25 lipca 2003 r.⁶²⁴, odmowa zastosowania przepisu polega na tym, że sąd stwierdziwszy niekonstytucyjność

⁶¹⁸ Wyrok SO w Krakowie z dnia 6 lipca 2020 r., sygn. VII U 2542/19, Legalis.

⁶¹⁹ Postanowienie SA w Katowicach z dnia 8 lipca 2019 r., sygn. III AUZ 236/19, Legalis.

⁶²⁰ A. Przylepa-Lewak, *Z problematyki bezpośredniego stosowania konstytucji*, Lublin 2005, s. 147.

⁶²¹ Wyrok SN z dnia 8 sierpnia 2017 r., sygn. I UK 325/16, Legalis.

⁶²² K. Pietrzykowski, *Komentarz do art. 5 KC*, [w:] *idem* (red.), *Kodeks cywilny*, t. I: *Komentarz do art. 1–449*¹⁰, Warszawa 2005, s. 65.

⁶²³ W. Skrzydło, *Sądy i Trybunały w praktyce stosowania konstytucji*, [w:] K. Działocha (red.), *Podstawowe problemy stosowania konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2004, s. 278.

⁶²⁴ Wyrok SN z dnia 25 lipca 2003 r., sygn. V CK 47/02, Legalis.

danego przepisu, uwzględnia ten fakt przy orzekaniu o indywidualnym stosunku prawnym będącym przedmiotem oceny w rozpoznawanej sprawie, a jego pogląd nie jest wiążący dla innych sądów orzekających w analogicznych sprawach. Zagadnienie oczywistej niekonstytucyjności początkowo w orzecznictwie rozumiano jako sprzeczność między przepisem ustawowym a konstytucyjnym dotyczącym tej samej materii. W związku z tym wskazywano, że sąd może skorzystać z reguły *lex superior derogat legi inferiori* i rozstrzygnąć sprawę bezpośrednio na podstawie normy konstytucyjnej, pomijając niezgodną z nią normę ustawową⁶²⁵.

Kolejne stanowisko sądów powszechnych wobec stosowania przepisów ustawy nowelizującej opiera się na stosowaniu wykładni zaskarżonych przepisów w zgodzie z Kartą praw podstawowych, a konkretnie – z zasadą niedyskryminacji. Zatem ostatnia linia orzecznicza uznaje, że wprowadzona ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. „narusza prawa podstawowe Unii Europejskiej dekodowane z poziomu TUE oraz wspólnych tradycji UE”, oraz przyjmuje – „mając na względzie fakt, iż organ nie udowodnił w procesie, aby odwołujący uczestniczył w praktykach bezprawia, odrzucając zbiorową odpowiedzialność obywateli za przeszłość” – iż sąd nie może być związany ustawodawczym wymiarem sprawiedliwości⁶²⁶. Sąd Okręgowy w Częstochowie wywiódł swoje rozstrzygnięcie z analizy specyficznej relacji między zasadami podstawowymi Unii Europejskiej a ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. Jednak odstąpił on od ustalenia nieobowiązania norm wynikających z przepisów art. 15a i 22a ustawy nowelizującej ze względu na ich sprzeczność z normami wyższego rzędu. Sąd w ramach procesu odwołał się do multicentrycznego modelu sądowego stosowania prawa. Oznacza to, iż sędzia nie jest związany ustawą w sytuacji jej sprzeczności z ustawą zasadniczą oraz prawami podstawowymi UE. Jak wywodzi w uzasadnieniu wyroku sędzia Sądu Okręgowego w Częstochowie, norma sprzeczna z prawem wspólnotowym lub z Konstytucją nie musi być usunięta z systemu poprzez formalne unieważnienie, ale może być pominięta przez sąd. Ta opinia wskazuje na zastosowanie w procesie rozstrzygnięcia sporu warunkowej relacji pierwszeństwa między zasadami. Należy przypomnieć, iż jest to relacja opisana w pierwszym rozdziale niniejszej pracy, zaproponowana przez R. Alexy’ego, która opiera się na założeniu, że w konkretnych sytuacjach wartości mają różną wagę oraz że za każdym razem wartości o większej wadze mają pierwszeństwo.

System prawny Unii Europejskiej, umożliwia skonfrontowanie przepisów prawa krajowego z prawami podstawowymi UE. Przepis sprzeczny z prawem wspólnotowym nie

⁶²⁵ Wyrok NSA z dnia 24 października 2000 r., sygn. V SA 613/00 (OSP z 2001 r. nr 5, poz. 82).

⁶²⁶ Wyrok SO w Częstochowie z dnia 20 września 2019 r., sygn. IV U 826/19, Legalis.

musi być usunięty z systemu poprzez formalną derogację, jednak może być nieuwzględniony przez sąd. W demokratycznym państwie, związanym zasadą rządów prawa, aby norma sądowego rozstrzygnięcia obowiązywała, nie może być sprzeczna z zasadami i prawami podstawowymi UE, są one bowiem fundamentem UE. Obywatele Unii nie mogą jednak podlegać różnej ochronie w zakresie praw podstawowych. Sytuacja, w której prawodawca krajowy pod pozorem wymierzenia sprawiedliwości dziejowej nadaje określonej ideologii charakter normatywny, zawieszając zasady podstawowe UE wobec grupy obywateli, podważa istotę demokracji, której fundamentem jest równouprawnienie wartości i ich relatywizacja. Zatem sąd krajowy jest zobligowany do stosowania praw podstawowych UE z uwzględnieniem ich pierwszeństwa przed prawem krajowym. Wynika to z tego, że autonomiczna i skuteczna kontrola poszanowania praw podstawowych jest nadrzędnym obowiązkiem sądu krajowego⁶²⁷.

Do Sądu Okręgowego w Warszawie do końca września 2021 r. wniesiono 25 308 odwołań od decyzji o obniżeniu świadczeń emerytalnych na mocy ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. Około 7000 spraw przekazano następnie do innych sądów w Polsce. Ponad 9400 spraw rozpatrzono, z czego w 228 sprawach uwzględniono roszczenia. W związku z postępowaniem przed TK zawieszono 11 804 sprawy, a jedno odwołanie od decyzji oddalono⁶²⁸.

W Sądzie Apelacyjnym w Warszawie na dzień 31 sierpnia 2021 r. zarejestrowano 538 apelacji w sprawach z odwołań od decyzji dyrektora ZER. Wydano 93 wyroki, w tym 3 wyroki uwzględniające apelację dyrektora ZER i 78 wyroków oddalających apelacje dyrektora ZER oraz utrzymujących w mocy orzeczenie sądu I instancji. Pozostałe 12 spraw to umorzenie postępowania, np. na skutek śmierci odwołującego, lub zwrot sprawy do ponownego rozpoznania przez sąd I instancji⁶²⁹. Większość sądów przy wydaniu wyroku uwzględnia stanowisko SN i nakazuje, aby MSWiA oraz IPN dostarczyły dowody na to, że dany funkcjonariusz przy wykonywaniu swoich obowiązków łamał prawo. Takie żądania wystosowały sądy m.in. w Gdańsku⁶³⁰, Poznaniu⁶³¹ i Łodzi⁶³².

⁶²⁷ Wyrok SO w Łodzi z dnia 16 października 2020 r., sygn. VIII U 2083/20, Legalis.

⁶²⁸ *Sąd uwzględnił już 228 odwołań od obniżki emerytur byłych funkcjonariuszy SB*, 10.03.2021, <https://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/8116995,sad-uwzlednil-juz-228-odwolan-od-obnizki-emerytur-bylych-funkcjonariuszy-sb.html> (stan na: 20.11.2021).

⁶²⁹ *Komunikat Informacyjny dot. stanu spraw z odwołań od decyzji Dyrektora ZER, rozpoznawanych przed Sądem Apelacyjnym w Warszawie*, http://kielce.seirp.com.pl/wp-content/uploads/2021/10/KOMUNIKAT-FSSM-RP-2021_10_28.pdf (stan na: 30.11.2021).

⁶³⁰ Wyrok SA w Gdańsku z dnia 16 czerwca 2021 r., sygn. III AUA 521/21 (niepubl.).

⁶³¹ Wyrok SO w Poznaniu z dnia 10 czerwca 2021 r., sygn. VII U 2457/19 (niepubl.).

⁶³² Wyrok SO w Łodzi z dnia 1 kwietnia 2021 r., sygn. VIII U 116/21, Legalis.

Jak wynika z informacji IPN, od powstania Głównej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu do 22 grudnia 2020 r. prokuratorzy komisji oddziałowych wnieśli do sądów 365 aktów oskarżenia w sprawach o zbrodnie komunistyczne przeciwko 552 osobom, w tym: 104 byłym funkcjonariuszom powiatowych UBP, 97 byłym funkcjonariuszom wojewódzkich UBP, 142 byłym funkcjonariuszom MO, 23 byłym funkcjonariuszom Informacji Wojskowej, 27 byłym sędziom i prokuratorom, 159 innym funkcjonariuszom publicznym państwa komunistycznego. Sądy skazały 160 oskarżonych, wymierzając im kary od 8 miesięcy do 10 lat pozbawienia wolności. Postępowania umorzono wobec 165 osób, uznając, iż ustała karalność zarzucanych im czynów, wobec 91 osób – ze względu na śmierć oskarżonych, a wobec 53 osób – na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 1956 r. o amnestii⁶³³.

5. Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego

24 stycznia 2018 r. Sąd Okręgowy w Warszawie zadał pytanie prawne Trybunałowi Konstytucyjnemu⁶³⁴ o zgodność z Konstytucją RP: art. 15c, art. 22a, art. 13 ust. 1 lit. 1c, w zw. z art. 13b ustawy z 18 lutego 1994 r., w brzmieniu nadanym jej przez art. 1 ustawy z 16 grudnia 2016 r. Jako uczestnicy postępowania do sprawy przystąpili Prokurator Generalny⁶³⁵ oraz Sejm⁶³⁶. W swoich uzasadnieniach argumentowali, iż regulacje są zgodne z Konstytucją RP, a ocena sformułowana przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. K 6/09 zachowuje aktualność i zastosowanie w niniejszej sprawie. Sprawa w TK nie została rozstrzygnięta z powodu wielokrotnego przekładania terminów rozpraw oraz terminu wydania orzeczenia. W związku z powyższym RPO ocenił, iż z dotychczas ukształtowanego orzecznictwa płynie jednoznaczny wniosek, że postępowanie przed TK stało się bezprzedmiotowe, a dalsze oczekiwanie na rozstrzygnięcie jest nieuzasadnionym przewlekaniem postępowania⁶³⁷. Jednakże zwłoka w działaniu konstytucyjnych organów rodzi konsekwencje – przeciąganie wydania orzeczenia przez TK wyczerpuje znamiona art. 77 Konstytucji RP, stanowiącego o tym, że każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Na skutek trwającego do tej pory

⁶³³ G.J. Leśniak, *op. cit.* Ustawa z dnia 27 kwietnia 1956 r. o amnestii (Dz. U. poz. 57).

⁶³⁴ Sygn. P 4/18 (sprawa w toku), <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=P%204/18> (stan na: 17.03.2022).

⁶³⁵ Pismo Prokuratora Generalnego do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2020 r., PK VIII TK 23.2018.

⁶³⁶ Pismo Sejmu RP do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 listopada 2018 r., BAS-WAKU-462/18, [http://orka.sejm.gov.pl/stanowiskaTK.nsf/nazwa/Stanowisko_P_4_18/\\$file/Stanowisko_P_4_18.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/stanowiskaTK.nsf/nazwa/Stanowisko_P_4_18/$file/Stanowisko_P_4_18.pdf) (stan na: 22.11.2021).

⁶³⁷ *Sąd powinien odwieść sprawę „dezubekizacyjną” wobec przewlekłości TK oraz uchwały SN*, 18.01.2021, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-sad-powinien-odwiesic-sprawe-dezubekizacyjna> (stan na: 22.11.2021).

postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym ponad 13 tysięcy postępowań w całym kraju pozostaje zawieszonych⁶³⁸.

Należy podkreślić, iż zdania TK służą do odczytania norm prawnych w duchu Konstytucji RP, do poszukiwania rozstrzygnięć odpowiadających założeniom i zasadom wyrażonym w ustawie zasadniczej. Efektem tej interpretacji, uwzględniającej orzecznictwo TK, jest współstosowanie przepisów konstytucyjnych wraz z przepisami ustawowymi stanowiącymi podstawę rozstrzygnięcia sprawy. Taki zabieg jest uważany za jedną z form bezpośredniego stosowania Konstytucji RP, a więc realizacji zawartego w niej art. 8 ust. 2⁶³⁹. W literaturze wskazuje się przy tym, że sądownictwo wykazuje tendencję do wykorzystywania wypowiedzi TK jako płaszczyzny do zastosowania unormowań konstytucji⁶⁴⁰. Niemniej niekiedy zarzuca się sądom brak samodzielności w sięganiu do Konstytucji RP, mimo że praktyka bezpośredniego i samodzielnego stosowania jej przepisów sięga połowy lat 80., a więc okresu sprzed działalności TK⁶⁴¹.

Sądy powszechne z jednej strony czekają na orzeczenie TK, z drugiej – są związane art. 45 Konstytucji RP, który stanowi, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez niezależny i niezawisły sąd. W tym przypadku sędziowie, biorąc pod uwagę świadome naruszanie norm konstytucyjnych przez konstytucyjne organy państwa, mają nie tyle prawo, co obowiązek procedowania. Zatem sądy uchylają decyzje ZER, odwołując się do treści uchwały SN, Konstytucji RP oraz prawa międzynarodowego. Niektóre z orzeczeń oparte są na koncepcji tzw. rozproszonej kontroli konstytucyjności, czyli odmowy zastosowania ustawy przez sąd ze względu na jej niezgodność z Konstytucją RP⁶⁴². Ta tendencja teoretycznie może zmienić wyrok TK, jednak sądy będą mogły sięgać do wykładni zaprezentowanej w uchwale SN lub samodzielnie zbadać zgodność ustawy z Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Sędziowie krajowi mają bowiem obowiązek stosowania praw podstawowych Unii Europejskiej z prawem pominięcia regulacji krajowych naruszających te normy.

⁶³⁸ M. Szwed, *op. cit.*, s. 71.

⁶³⁹ A. Kabat, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] K. Działocha (red.), *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2005, s. 85.

⁶⁴⁰ L. Leszczyński, B. Wojciechowski, M. Zirk-Sadowski, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 4, Warszawa 2012, s. 404.

⁶⁴¹ A. Zieliński, *Wkład Naczelnego Sądu Administracyjnego w kształtowanie zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji przez sądy*, [w:] J. Góral, R. Hauser, J. Trzeciński (red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005, s. 461 i n.

⁶⁴² M. Szwed, *op. cit.*, s. 72.

Należy zauważyć, iż zgodnie z art. 100 ustawy z dn. 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym⁶⁴³ przewodniczący składu orzekającego zamyka rozprawę, gdy Trybunał uzna sprawę za dostatecznie wyjaśnioną. Stosownie do art. 105 i 106 przytoczonej ustawy Trybunał wydaje orzeczenie po niejawnym naradzie sędziów składu orzekającego i głosowaniu. Regulacje ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nie określają terminu ogłoszenia wyroku, zatem zgodnie z art. 36 zastosowanie znajdują przepisy ustawy z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, którego art. 326 § 1 stanowi że, ogłoszenie wyroku powinno nastąpić na posiedzeniu, podczas którego zamknięto rozprawę. Postanowieniem wydanym niezwłocznie po zamknięciu rozprawy sąd może odroczyć ogłoszenie wyroku na oznaczony termin przypadający nie później niż dwa tygodnie po dniu zamknięcia rozprawy. Jeżeli sprawa jest szczególnie zawiła, materiał sprawy jest szczególnie obszerny lub sąd jest znacznie obciążony czynnościami w innych sprawach, termin ten wyjątkowo może wynosić miesiąc po dniu zamknięcia rozprawy.

Niemniej zgodnie z art. 225 Kodeksu postępowania cywilnego w zw. z art. 36 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym organ ten może zamkniętą rozprawę otworzyć na nowo. Otwarcie rozprawy następuje, gdy po jej zamknięciu ujawniono istotne okoliczności. Może to być np. wynikiem narady sędziowskiej lub przeprowadzeniem postępowania dowodowego.

6. Skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu zainicjowane przez grupę 23 osób objętych skutkami ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. (nr 48762/19: *Janusz Leszek Bieliński i inni przeciwko Polsce*). ETPC postanowił wszystkie sprawy połączyć, ponieważ wszystkie dotyczą tego samego, tj. przewlekłości w rozpoznawaniu przez polskie sądy odwołań od decyzji obniżających emerytury i renty osobom uznanym za pełniące służbę na rzecz totalitarnego państwa. Decyzje o obniżeniu emerytury lub renty podlegają zaskarżeniu do sądu. Niestety, jak wskazał wnioskodawca, wiele postępowań zostało zawieszonych w związku z toczącą się przed Trybunałem Konstytucyjnym od 2018 r. sprawą dotyczącą konstytucyjności ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. Zarzucono także, że doszło w ten sposób do przewlekłości postępowania, która jest niezgodna z prawem do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie, wynikającym z art. 6 i art. 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności,

⁶⁴³ Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393).

a ponadto, że tak długi czas procedowania doprowadził do faktycznego pozbawienia wnioskodawców dostępu do sądu.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka złożyła w tej sprawie opinię jako *amicus curiae*, odnosząc się do zagadnień związanych z praktycznym funkcjonowaniem ustawy nowelizującej oraz do braku skutecznych środków prawnych umożliwiających kwestionowanie przewlekłości wynikającej z działań TK⁶⁴⁴. W pierwszej części opinii przywołano główne ustalenia raportu opublikowanego w 2021 r.⁶⁴⁵, z którego wynikało, że znaczna część postępowań dotyczących odwołań od decyzji o obniżeniu emerytur i rent została zawieszona w związku ze sprawą zawisłą przed TK. W zdecydowanej większości przypadków nieskuteczne okazywały się również skargi na przewlekłość postępowania. Ze względu na uchwałę SN część postępowań podjęto, jednak wiele pozostaje nadal zawieszonych w związku z trwającym do tej pory postępowaniem przed TK. Zgodnie z opinią HFPC wszystko to sprawia, że przewlekłość postępowań jest problemem systemowym. W drugiej części swojej opinii HFPC podniosła kwestię braku dostępu do skutecznych środków prawnych umożliwiających kwestionowanie przewlekłości postępowania wynikającej z działań TK. Postępowanie przed TK nie może być objęte zakresem ustawy o skardze na przewlekłość⁶⁴⁶. W związku z tym nie ma żadnych środków umożliwiających kwestionowanie bezpośrednio przewlekłości przed TK.

1 października 2021 r. Federacja Stowarzyszeń Służb Mundurowych RP (FSSM RP)⁶⁴⁷ również postanowiła przyłączyć się do tej sprawy jako *amicus curiae* i przekazać ETPC własne stanowisko w sprawie⁶⁴⁸. Jak przedstawia FSSM RP, odwołania skarżących w zdecydowanej większości przekazywane są przez dyrektora ZER ze znacznym opóźnieniem, często po około 12 miesiącach od ich wniesienia. Podobnie jak HFPC – Federacja podnosi problem długotrwałej beczynności organu, która prowadzi do naruszenia standardu wynikającego z art. 13 oraz przyczynia się do naruszenia art. 6 ust.1 Konwencji o ochronie praw człowieka

⁶⁴⁴ Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *Opinia przyjaciela sądu do ETPC w sprawie przewlekłości w postępowaniach dotyczących obniżenia emerytur i rent byłych funkcjonariuszy służb mundurowych*, 14.10.2021, <https://www.hfhr.pl/opinia-przyjaciela-sadu-do-etpc-w-sprawie-przewleklosci-w-postepowaniach-dotyczacych-obnizenia-emerytur-i-rent-bylych-funkcjonariuszy-sluzb-mundurowych/> (stan na: 30.11.2021).

⁶⁴⁵ M. Szwed, *op. cit.*, s. 47.

⁶⁴⁶ Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. z 2018 r. poz. 75, z późn. zm.).

⁶⁴⁷ Federacja Stowarzyszeń Służb Mundurowych Rzeczypospolitej Polskiej to organizacja pozarządowa, która została powołana do reprezentowania interesów członków stowarzyszeń wchodzących w jej skład, szczególnie w zakresie uprawnień emerytalno-rentowych, opieki socjalnej i zdrowotnej oraz zachowania statusu społecznego przysługującego byłym policjantom, funkcjonariuszom i żołnierzom. Jej celem jest podejmowanie wszelkich, prawnie dopuszczalnych działań zmierzających do ochrony ich niezbywalnych praw i udzielania koniecznego wsparcia i pomocy, której potrzebują. Zob. <https://www.fssm.pl/federacja> (stan na: 30.11.2021).

⁶⁴⁸ *Opinia Federacji Stowarzyszeń Służb Mundurowych Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie Janusz Leszek Bieliński przeciwko Polsce*, Warszawa, 1.10.2021, <https://www.fssm.pl/wspieramy-skarge-do-europejskiego-trybunalu-praw-czlowieka> (stan na: 30.11.2021).

i podstawowych wolności w aspekcie prawa do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie. Zdaniem FSSM RP skarżący w zdecydowanej większości nie mieli informacji o opieszałości dyrektora ZER MSWiA, a nawet gdyby posiadali taką informację, to w polskim prawie nie przewidziano skutecznego środka zaskarżenia przymuszającego organ emerytalno-rentowy do niezwłocznego przekazania odwołania do sądu.

Należy podkreślić, iż w niemalże wszystkich sprawach czas trwania postępowań wynosi ponad 4 lata. Wymiar rozsądnego czasu trwania postępowania oceniany jest na podstawie kryteriów wynikających ze stopnia skomplikowania sprawy, z zachowania skarżącego, działania odpowiednich władz oraz ciężaru przedmiotu sporu dla skarżącego. Jednak stopień skomplikowania w tych sprawach nie jest znaczny – dokumenty niezbędne do rozstrzygnięcia można zgromadzić w ciągu kilku miesięcy. Zachowania skarżących zmierzały do jak najszybszego wydania prawomocnego wyroku. Jeżeli zaś chodzi o działania władz, to w wielu przypadkach były one niewłaściwe, a nawet sprzeczne z prawem krajowym. Natomiast niebagatelną kwestią jest ciężar przedmiotu sporu, dotyczy on bowiem prawa do zabezpieczenia społecznego, zatem niezwykle ważnych życiowo spraw dla skarżących. Sprawy odnoszące się do emerytur bądź rent wymagają więc szczególnie pilnego potraktowania.

Dodatkowo trzeba zaznaczyć, że w związku z oczekiwaniem na wydanie orzeczenia przez TK sądy w większości spraw zawiesiły postępowania. Do dzisiaj TK nie wydał orzeczenia w tej sprawie, a postępowanie trwa ponad 3,5 roku. Prawo krajowe nie daje możliwości zaskarżenia przez stronę przewlekłości postępowania przez TK, niemniej – jak podaje FSSM RP – zgodnie ze standardem wynikającym z orzecznictwa ETPC art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w aspekcie zagwarantowania rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie obejmuje także postępowanie przed TK. Opisana problematyka jest oczywistym ograniczeniem prawa odwołujących się do sądu, o którym mowa w art. 45 Konstytucji RP oraz w art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, stanowiącym, że: „Każdy ma prawo do rzetelnego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd”. Wprawdzie określenie „rozsądny termin” nie określa żadnych konkretnych terminów, lecz długość tego terminu dla osób dotkniętych wprowadzonymi regulacjami ma charakter absolutnie egzystencjalny.

W ramach podsumowania omawianych zagadnień należy zauważyć, że nowelizacja ustawy zaopatrzeniowej wprowadzona w 2016 r. jest kolejnym działaniem ustawodawcy nakierowanym na zniesienie przywilejów emerytalnych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa PRL. Podobne zamierzenie przyświecało nowelizacji z 2009 r., której regulacje

zostały uznane za zgodne z Konstytucją RP. Jednak nie można automatycznie uznać, że ostatnia zmiana ustawy zaopatrzeniowej zasługuje na akceptację, jeśli chodzi o zgodność ze standardami konstytucyjnymi oraz międzynarodowymi. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na jednoznacznie krytyczną opinię przedstawioną zarówno przez środowisko prawnicze, HFPC, RPO, jak i przez Sąd Najwyższy.

Ponadto szczególne znaczenie może mieć czas, w którym dokonuje się obniżenia świadczeń emerytalno-rentowych byłych funkcjonariuszy. Odbywa się to bowiem 27 lat po upadku reżimu komunistycznego w Polsce. Zatem należy rozważyć zagadnienie, czy ustawodawca ma uprawnienia do tego, aby w nieskończoność wydawać kolejne regulacje w tym obszarze. Koncypowanie rozwiązań prawnych przyjętych w ustawie zmieniającej z 2016 r. rodzi wątpliwości co do przestrzegania fundamentalnych zasad konstytucyjnych, takich jak: zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, ochrona praw nabytych, równość wobec prawa oraz gwarancja należytego zabezpieczenia społecznego osób niezdolnych do pracy i szczególnie potrzebujących. Poza tym naruszają one ugruntowaną w polskim i europejskim systemie prawnym zasadę sprawiedliwości społecznej, niedziałania prawa wstecz oraz niestosowania odpowiedzialności zbiorowej. Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. daje pierwszeństwo politycznemu rozumieniu sprawiedliwości społecznej, która ma niewiele wspólnego ze sprawiedliwością rozumianą dosłownie, z zasadą domniemania niewinności oraz z zasadą wymierzania kary wyłącznie na mocy prawomocnego wyroku sądowego.

W omawianym akcie prawnym prawodawca używa zradykalizowanego języka quasi-prawnego, nadającego pojęciu państwa totalitarnego specyficzne znaczenie. Stygmatyzuje on bowiem wszystkich funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa służących w latach 1944–1990 jako służących tylko na rzecz totalitarnego państwa. Oceniając wprowadzone rozwiązania pod kątem nadrzędnej wartości konstytucyjnej, jaką jest godność człowieka, należy zwrócić uwagę, iż prawodawca w art. 13b zaopatrzeniowej posługuje się określeniem „służba na rzecz państwa totalitarnego”, przez co stygmatyzuje adresatów tych przepisów, a tym samym godzi w ich godność. Odniesienie terminu „służba na rzecz państwa totalitarnego” do okresu od 22 lipca 1944 do 31 lipca 1990 r. jest stanowczo za szerokie. Z przytoczonego art. 13b wynika, że totalitaryzm w Polsce skończył się 31 lipca 1990 r., lecz art. 5 ustawy z 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej stanowi: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”.

Przyjęte unormowanie jest daleko idące, ponieważ wprowadza odpowiedzialność zbiorową oraz domniemanie winy, skutkujące automatycznym ograniczeniem praw emerytalnych byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa. Legislatywa w demokratycznym państwie prawa nie może zakładać, iż wszyscy funkcjonariusze odbywający służbę w wymienionych przez nią organach byli przestępcami, których należy pozbawić nabytych uprawnień. Obniżenie świadczeń emerytalno-rentowych byłym funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa państwa oraz członkom ich rodzin jest dopuszczalne w państwie prawa, jednak nie może przyjmować formy odwetu, represji, sankcji czy kary, zwłaszcza opartej na zasadzie odpowiedzialności zbiorowej. Na uwagę zasługuje przepis art. 2 ust. 3 projektu ustawy nowelizującej: „od decyzji ustalającej prawo do świadczeń, o których mowa w art. 15c, art. 22a lub art. 24a ustawy zmienianej w art. 1, przysługuje zainteresowanemu odwołanie do właściwego sądu, według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego. Złożenie odwołania od decyzji nie wstrzymuje jej wykonania”. Zatem regulacja ta odnosi się do możliwości odwołania od decyzji emerytalnych wydawanych w stosunku do funkcjonariuszy pełniących służbę w organach bezpieczeństwa państwa. Natomiast budowa przepisu sugeruje, iż prawodawca wprowadza swoisty *lex specialis*, ponieważ zgodnie z dosłownym brzmieniem wskazanego artykułu odwołanie przysługuje wyłącznie od decyzji ustalającej prawo do świadczenia.

Trybunał Konstytucyjny zwleka z wydaniem orzeczenia, dlatego że przepisy ustawy o TK nie regulują terminu ogłoszenia wyroku. Niemniej skutkiem pytań do TK było zawieszenie toczących się przed sądami postępowań, chociaż niektóre sądy przy wydaniu wyroku uwzględniają stanowisko SN i nakazują MSWiA oraz IPN dostarczenie dowodów, że dany funkcjonariusz łamał prawo. Sądy mają jednak prawo rozstrzygać na podstawie przepisów Konstytucji RP lub prawa międzynarodowego, jeżeli uznają je za wystarczające do wydania orzeczenia.

Rzetelny przekaz medialny w tej kwestii jest bardzo ograniczony. Media nie przypominają, iż obecnie obowiązujące przepisy obejmują nie tylko byłych policjantów i funkcjonariuszy, lecz także członków ich rodzin, którzy pobierają renty rodzinne oraz emerytury. Zastosowanie zbiorowej odpowiedzialności spowodowało, że każda indywidualna sprawa, która dotyczy obniżenia świadczeń emerytalno-rentowych, stanowi odrębny kazus, wymagający indywidualnej oceny. Wobec tego przy wydawaniu decyzji emerytalnej koniecznością jest nie tylko ustalenie, czy dana osoba pracowała lub służyła w formacjach działających, zdaniem prawodawcy, „na rzecz totalitarnego państwa”, lecz przede wszystkim udowodnienie, że praca bądź służba tej osoby spełniała wskazane w przepisach kryteria.

Niestety czas upływa, kolejne wyroki zapadają, a znaczna część postępowań sądowych pozostaje zawieszona. Należy podkreślić, iż ze względu na wiek nie wszyscy doczekają ostatecznego zakończenia swojej sprawy.

20 grudnia 2021 r. w Senacie RP zorganizowano konferencję „Czy prawa nabyte są naruszalne? Emerytury i renty jako instrument politycznej zemsty”⁶⁴⁹. Jej celem było omówienie sytuacji prawnej funkcjonariuszy po serii wyroków sądowych z 2021 r. przywracających obniżone emerytury do wcześniejszej wysokości oraz dyskusja nad niezbędną inicjatywą senacką w tym zakresie. W trakcie spotkania poruszono kwestię sytuacji prawnej byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa oraz członków ich rodzin. W ocenie obecnych na konferencji ekspertów z dziedziny prawa, senatorów, posłów oraz przedstawicieli służb mundurowych przepisy ustawy dezubekizacyjnej z 2016 r. naruszają umowę zawartą przez państwo ze swoimi obywatelami. Ustawa stosuje odpowiedzialność zbiorową, której państwo demokratyczne nie może używać nigdzie i nigdy. Zdaniem przewodniczącego zespołu doradców ds. kontroli konstytucyjności prawa przy Marszałku Senatu X kadencji prof. Marka Chmaja tzw. ustawa dezubekizacyjna jest niekonstytucyjna, bowiem wprowadza odpowiedzialność zbiorową i domniemanie winy, działa wstecz na niekorzyść obywatela oraz od początku miała niegodziwy charakter. Ponadto, mając na uwadze powyższą argumentację, wiele postępowań, które zostały wytoczone z powództwa emerytów mundurowych, sądy zakończyły orzeczeniem zmieniającym decyzje podjęte na podstawie omawianej ustawy. Obecni na konferencji przedstawiciele środowisk mundurowych podkreślali, że ustawa represyjna zabrała byłym funkcjonariuszom uprawnienia, wyłączyła ich z życia społecznego, uderzyła w ich godność oraz pozbawiła praw nabytych ciężką służbą dla państwa.

Abstrahując od zagadnień dotyczących słuszności i dopuszczalności przeprowadzonej dezubekizacji, proces ten wzbudza немало wątpliwości natury prawnej. Konsekwencje ponownego ustalenia wysokości świadczeń emerytalnych i rentowych dotknęły osoby objęte ustawą o zaopatrzeniu emerytalnym, wskutek czego byli funkcjonariusze znaleźli się w znacznie gorszej sytuacji. Należy zauważyć, że nabyte uprawnienia emerytalno-rentowe stanowią niebagatelną część statusu prawnego i społecznego funkcjonariuszy formacji mundurowych oraz członków ich rodzin. Niezależnie od poważnych wątpliwości co do zgodności ustawy z Konstytucją RP, aktami prawa międzynarodowego oraz krytycznych opinii należy stwierdzić, że akt ten obarczony jest wieloma niedoskonałościami prawnymi.

⁶⁴⁹ Konferencja „Czy prawa nabyte są naruszalne? Emerytury i renty jako instrument politycznej zemsty”, 20.12.2021, <https://www.senat.gov.pl/aktualnoscilista/art,14431,konferencja-czy-prawa-nabyte-sa-naruszalne-emerytury-i-renty-jako-instrument-politycznej-zemsty.html> (stan na: 21.12.2021.).

Zakończenie

Celem niniejszej rozprawy były prezentacja, analiza i ocena funkcjonowania wprowadzonej ustawy zmniejszającej świadczenia emerytalno-rentowe funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa państwa i członkom ich rodzin oraz przedstawienie sytuacji prawno-społecznej na przykładzie wprowadzonych przepisów. Głównym problemem badawczym było zbadanie wprowadzonych zmian w przepisach emerytalno-rentowych pod kątem ich zgodności z zasadami wynikającymi z Konstytucji RP. Analizie poddano zmiany prawa wprowadzone przepisami ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, jak również przepisami ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji i pozostałych służb oraz ich rodzin.

Przedstawiono zasady demokratycznego państwa prawnego, ciągłość systemu prawnego, pewność i przewidywalność prawa, proces przemian ustrojowych, problematykę sprawiedliwości okresu przejściowego oraz główne założenia ustawy zaopatrzeniowej i jej nowelizacji. Omówienie zasad wynikających z Konstytucji RP uprawnia do twierdzenia, że stanowią one jeden z niebagatelnych elementów systemu prawa. Albowiem zapewniają spójność aksjologiczną oraz bezpośrednio wpływają na tworzenie, stosowanie i wykładnię prawa. Niemniej z powodu swojej funkcji optymalizacyjnej zasady konstytucyjne wskazują kierunek procesowi tworzenia prawa oraz stanowią istotną instrukcję interpretacyjną. W judykaturze na równi z normami prawnymi i konstytucyjnymi zasadami prawa pełnią niekiedy przesłankę kontroli konstytucyjności.

Celem rozdziałów wprowadzających było ukazanie w kontekście nie tylko prawnym, lecz także historyczno-politologicznym regulacji związanych z dekomunizacją. Przyjęte podejście determinowało konieczność przedstawienia z punktu obowiązującego prawa konstytucyjnego specyfiki transformacji ustrojowych, następnie zaś przyjrzenia się dekomunizacji oraz roli, jaką władza ustawodawcza odegrała w procesie zmagania się z problemem dezubekizacji. Różnoraki punkt widzenia przeszłości niesie ze sobą rozważania i rodzi pytania, co determinuje wybór danej wersji pamięci, czym ten wybór jest warunkowany oraz jaki ma to wpływ na postrzeganie prawdy historycznej. Prawda historyczna jest bowiem

pojmowana w heterogeniczny sposób i w zależności od środków kształtujących świadomość społeczną. Należy zatem rozważyć, czy poprzez manipulowanie pamięcią historyczną nie dokonuje się szkodliwego uogólnienia, prowadzącego do selektywnego traktowania prawdy historycznej.

Po latach rozliczeń z komunistyczną przeszłością należało zastanowić się nad tym, jak ten proces przebiegał w odniesieniu do uniwersalnych wartości zawartych w preambule Konstytucji RP. Spory związane z dekomunizacją, m.in. dotyczące postaci historycznych, likwidacji nazw i symboli komunistycznych z przestrzeni publicznej, rozliczenia politycznego, historycznego i prawnego funkcjonariuszy państwa komunistycznego, dążą do przyjęcia konkretnego, odgórnie narzuconego spojrzenia na historię. Natomiast arbitralność rozstrzygnięć, która nie uwzględnia wielorakości i złożoności zagadnień, a także wieloaspektowości życiorysów poszczególnych osób, rodzi obawy, iż budowanie od podstaw systemu demokratycznego, opartego na zasadach praworządności, wolności, sprawiedliwości i równości, stanie się niemożliwe.

W przypadku polskiego procesu dekomunizacji zastosowano kolektywne ukaranie wszystkich byłych pracowników Służby Bezpieczeństwa. W celu przywrócenia nabytych świadczeń prawodawca przerzucił ciężar dowodu na obywatela, który ma obowiązek udowodnienia swojej niewinności. Skłania to do refleksji, czy tego typu postępowanie ustawodawcy jest zgodne z rzymską zasadą *ei incumbit probatio qui dicit, non qui negat* – ciężar dowodu spoczywa na tym kto, twierdzi, a nie na tym, kto zaprzecza. Jednakże prawodawca założył specyficzne domniemanie winy, obejmując wprowadzonymi regulacjami wszystkie osoby wykonujące pracę w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944–1990. W rezultacie obywatele, zamiast kształtować swoją świadomość, która ma oparcie w faktach, prowadzą ustawiczne spory wokół preferowanej narracji.

Przedstawiona analiza ma za zadanie umożliwić zrozumienie, w jaki sposób i w jakich warunkach działali funkcjonariusze organów bezpieczeństwa państwa, oraz przedstawić czynniki odpowiadające za formowanie i funkcjonowanie służb mundurowych. Istotną rolę odgrywają procesy wiążące ze sobą przyjęte modele rozliczeń z przeszłością, procesy lustracyjne wobec funkcjonariuszy aparatu bezpieczeństwa państwa oraz zmiany, jakie dokonały się w kraju, zwłaszcza w ostatnich latach. Rozważaniom poddano również poszczególne argumenty poszukujące teoretycznych podstaw dezubekizacji. Przeprowadzona analiza wykazała istnienie poważnych wątpliwości co do trafności zabiegów, którym przyświecało dążenie do swoistej selekcji przez ukaranie byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa oraz członków ich rodzin.

Implementacja reform bez dobrego zrozumienia kontekstu, w którym dane rozwiązania mają funkcjonować, koliduje z wartościami, zasadami oraz regułami zwyczajowymi w parlamencie, prowadzi do sprzecznych z oczekiwaniami skutków. Szczególną ostrożność powinna zachować władza ustawodawcza, bowiem w procesie tworzenia prawa jest zobligowana do przestrzegania norm, a także zasad i zwyczajów konstytucyjnych, które wprawdzie nie stanowią źródeł prawa, jednak ich istnienie i stosowanie jest niepodważalne i może mieć wspomagający charakter.

Przeprowadzona analiza i dokonana ocena pozwalają na sformułowanie następujących twierdzeń:

- Szerokie spektrum wątpliwości co do przestrzegania konstytucyjnych zasad potwierdza konieczność sprawdzenia poszczególnych regulacji wprowadzonych omawianymi ustawami oraz ich oceny pod względem zgodności z Konstytucją RP, systemem prawnym, jak również zobowiązaniami wynikającymi z prawa wspólnotowego. Jak wynika m.in. z art. 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, każdy, kogo prawa i wolności zawarte w Konwencji zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego, także wówczas gdy naruszenia dokonały osoby wykonujące swoje funkcje urzędowe. Zatem przepis ten wyraża potrzebę istnienia krajowego środka uprawniającego właściwy, niezależny od władzy wykonawczej organ do rozpatrzenia skargi, która ma oparcie w zarzutach naruszenia Konwencji.
- Kwerenda wprowadzonej nowelizacji przepisów emerytalno-rentowych jednoznacznie uwidacznia brak szerszej koncepcji i ogólnej refleksji dotyczącej służby w organach bezpieczeństwa państwa. W zasadzie zmiany przepisów dokonywane są na potrzeby chwili i wynikają z bieżących potrzeb politycznych bądź są konsekwencją zmian ustawowych. Zatem obowiązujące obecnie w polskim systemie prawa normy dotyczące świadczeń emerytalno-rentowych byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa wywołują liczne spory doktrynalne. Są również przedmiotem rozbieżnych w treści orzeczeń sądowych. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest niedoskonałość przepisów prawa zawierających regulacje o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy oraz ich rodzin. Wprowadzone przez władzę ustawodawczą regulacje w aktualnym brzmieniu powodują, że można je oceniać jedynie w kategoriach błędów ustawodawczych. Przykładowo przywołane ustawy dowodzą, że w obecnym stanie prawnym nie funkcjonuje jednolity system zaopatrzenia emerytalnego wspólny dla wszystkich podmiotów, które z racji pełnionych funkcji w omawianych formacjach

mundurowych są adresatami tych norm. Elementem wspólnym dla osób, które ustawodawca zalicza do kategorii podmiotów podlegających pod regulacje dezubekizacyjne, jest bowiem pełnienie służby „na rzecz totalitarnego państwa”.

- Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. w obecnym kształcie wymaga gruntownej weryfikacji przepisów oraz refleksji prowadzącej do rozpoczęcia prac nad nowym aktem, który będzie tworem spójnym, odpowiadającym konstytucyjnym wartościom i zasadom. Przepisy prawa powinny być przewidywalne i budzić zaufanie obywateli do państwa. Adresaci tych przepisów muszą mieć pewność, że w danej sytuacji postępują zgodnie lub niezgodnie z obowiązującymi normami. Mimo wysoce rozbudowanego zakresu podmiotowego ustawy nie wszystkie osoby, które z racji pełnionych funkcji zostały w niej wymienione, powinny podlegać jej regulacjom. Prawodawca bowiem wymierza sankcje wszystkim byłym funkcjonariuszom pełniącym służbę w organach wymienionych w art. 13b ustawy – bez względu na to, czy są odpowiedzialni za popełnienie jakichkolwiek czynów niezgodnych z prawem czy naruszających godność człowieka. Przykładem kategorii osób, które trudno zaliczyć do pełniących służbę „na rzecz totalitarnego państwa”, jest wiele grup zawodowych, m.in. lekarzy, techników, tłumaczy, policjantów służby kryminalnej oraz pracowników administracyjnych, jak sekretarki czy magazynierzy, słuchaczy i wykładowców szkół podległych ówczesnemu Ministrowi Spraw Wewnętrznych. Analizując status prawny tych osób, należy stwierdzić, że te osoby nie powinny być zaliczone do adresatów ustawy.
- Najważniejszą konkluzją rozprawy jest stwierdzenie, iż uwzględniając obowiązujące normy prawne oraz uwarunkowania społeczno-ekonomiczne w tym zakresie, na podstawie poczynionych rozważań można sformułować postulat, iż byli funkcjonariusze organów bezpieczeństwa państwa oraz członkowie ich rodzin powinni zachować swoje nabyte prawa do świadczeń emerytalno-rentowych. Obecna sytuacja świadczy o słabości polskiego prawa i wynika przede wszystkim ze stanu prawodawstwa, który wymaga starannej i szybkiej poprawy.

Należy również wskazać postulaty *pro futuro* – najważniejszym oraz najsilniej zaakcentowanym jest potrzeba podjęcia prac legislacyjnych i uchwalenia nowych regulacji dotyczących zabezpieczenia emerytalno-rentowego byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa oraz członków ich rodzin. Jako wniosek *de lege ferenda* należy postulować wprowadzenie zmian czyniących ten akt prawny klarownym i przejrzystym. Przepisy powinny być sformułowane w taki sposób, aby norma prawna była jasna, zupełna,

spójna oraz niewymagająca dodatkowej interpretacji. Trzeba również uwzględnić problemy, z którymi obecnie borykają się byli funkcjonariusze oraz członkowie ich rodzin. Zatem nie możemy być tylko aktorami otaczającej nas rzeczywistości – musimy być autorami dalszych poczynań ustawodawcy.

BIBLIOGRAFIA

AKTY NORMATYWNE

1. Europejska Karta Społeczna z dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. poz. 67, z późn. zm.).
2. Kodeks praw Republiki Czeskiej: Sbirka zákonů ČR z dnia 20 stycznia 2013 r.
3. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. poz. 483, z późn. zm.).
4. Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. poz. 284, z późn. zm.).
5. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. poz. 167).
6. Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2001 r. (M.P. poz. 782).
7. Porozumienie między Rządem ZSRR i Rządem PRL o warunkach kształcenia żołnierzy Wojska Polskiego w wojskowych zakładach naukowych ZSRR z dnia 22 czerwca 1960 r., AIPN, IPN, BU 0-637/2, k. 15–16.
8. Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 lutego 2007 r. w sprawie podania do publicznej wiadomości Raportu o działaniach żołnierzy i pracowników WSI oraz wojskowych jednostek organizacyjnych realizujących zadania w zakresie wywiadu i kontrwywiadu wojskowego przed wejściem w życie ustawy z dnia 9 lipca 2003 r. o Wojskowych Służbach Informacyjnych wykraczających poza sprawy obronności państwa i bezpieczeństwa Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. poz. 110).
9. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 217 A (III), przyjęta i proklamowana w dniu 10 grudnia 1948 r., https://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf (stan na: 12.08.2021).
10. Rezolucja nr 1096 Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z dnia 27 czerwca 1996 r. dotycząca środków demontażu dziedzictwa po byłych totalitarnych ustrojach komunistycznych.
11. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 września 1972 r. w sprawie utworzenia wyższej szkoły oficerskiej resortu spraw wewnętrznych (Dz. U. poz. 249).
12. Traktat z dnia 31 sierpnia 1990 r. między Republiką Federalną Niemiec a Niemiecką Republiką Demokratyczną o ustanowieniu jedności Niemiec.

13. Uchwała nr 69 Rady Ministrów z dnia 21 maja 1990 r. w sprawie trybu i warunków przyjmowania byłych funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa do służby w Urzędzie Ochrony Państwa i w innych jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych oraz zatrudniania ich w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych (M.P. poz. 159).
14. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 maja 1992 r. (M.P. poz. 116).
15. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2021 r. poz. 1020).
16. Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. poz. 426, z późn. zm.).
17. Ustawa o aktach państwowych służb specjalnych byłej Niemieckiej Republiki Demokratycznej (ustawa o aktach Stasi), Berlin: BStU.
18. Ustawa z dnia 27 kwietnia 1956 r. o amnestii (Dz. U. poz. 57).
19. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1805, z późn. zm.).
20. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2021 r. poz. 372, z późn. zm.).
21. Ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2020 r. poz. 164).
22. Ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i zakresie działania podległych mu organów (Dz. U. poz. 172).
23. Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627, z późn. zm.).
24. Ustawa z dnia 24 maja 1989 r. o przywróceniu praw pracowniczych osobom pozbawionym zatrudnienia za działalność związkową, samorządową, przekonania polityczne i religijne (Dz. U. poz. 172).
25. Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. poz. 444 oraz z 1995 r. poz. 730).
26. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, z późn. zm.).
27. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2021 r. poz. 1882, z późn. zm.).
28. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz. U. poz. 180, z późn. zm.).

29. Ustawa z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1858).
30. Ustawa z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1693).
31. Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2022 r. poz. 520, z późn. zm.).
32. Ustawa z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2020 r. poz. 723, z późn. zm.).
33. Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 196, z późn. zm.).
34. Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2018 r. poz. 1799, z późn. zm.).
35. Ustawa z dnia 11 kwietnia 1997 r. o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944–1990 osób pełniących funkcje publiczne (Dz. U. poz. 443, z późn. zm.).
36. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2021 r. poz. 2345, z późn. zm.).
37. Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. z 2021 r. poz. 177, z późn. zm.).
38. Ustawa z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. poz. 95, z późn. zm.).
39. Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).
40. Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2022 r. poz. 557).
41. Ustawa z dnia 9 lipca 2003 r. o Wojskowych Służbach Informacyjnych (Dz. U. poz. 1326, z późn. zm.).
42. Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. z 2018 r. poz. 75, z późn. zm.).

43. Ustawa z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2021 r. poz. 1633).
44. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. poz. 145).
45. Ustawa z dnia 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki (Dz. U. z 2018 r. poz. 1103).
46. Ustawa z dn. 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393).
47. Ustawa 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. poz. 2270).
48. Ustawa z dnia 22 czerwca 2017 r. o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (Dz. U. poz. 1389, z późn. zm.).
49. Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1904, z późn. zm.).
50. Zarządzenie nr 018/75 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 marca 1975 r. w sprawie rekrutacji i warunków kształcenia funkcjonariuszy resortu spraw wewnętrznych w szkołach wyższych ZSRR, Archiwum IPN, sygn. IPN BU 1254/162, k. 128–134.
51. Zarządzenie nr 043/90 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 10 maja 1990 r. w sprawie zaprzestania działalności Służby Bezpieczeństwa, Archiwum IPN, sygn. IPN BU 0045/101, t. 1, k. 204–208.

ORZECZNICTWO

1. Postanowienie SA w Katowicach z dnia 8 lipca 2019 r., sygn. III AUZ 236/19, Legalis.
2. Postanowienie SO w Częstochowie z dnia 20 grudnia 2013 r., sygn. IV U 1470/12, Legalis.
3. Postanowienie SO w Poznaniu z dnia 25 kwietnia 2019 r., sygn. VIII U 616/19 (niepubl.).
4. Postanowienie SO w Toruniu z dnia 15 stycznia 2020 r., sygn. III AUz 311/19.
5. Postanowienie SO w Warszawie z dnia 24 stycznia 2018 r., sygn. XIII 1 U 326/18 (niepubl.).
6. Postanowienie TK z dnia 25 października 2011 r., sygn. K 36/09 (OTK A z 2011 r. nr 8, poz. 103).
7. Postanowienie TK z dnia 3 listopada 2015 r., sygn. P 11/14 (OTK A z 2015 r. nr 10, poz. 167).
8. Postanowienie TSUE z dnia 12 czerwca 2014 r. w sprawie C-28/14, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/ALL/?uri=CELEX:62014CO0028> (stan na: 6.10.2021).
9. Sygn. P 4/18 (sprawa w toku), <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=P%204/18> (stan na: 17.03.2022).
10. Uchwała SN z dnia 3 marca 2011 r., sygn. II UZP 2/11 (OSNP z 2011 r. nr 15–16, poz. 210, s. 656).
11. Uchwała SN z dnia 26 maja 2021 r., sygn. I KZP 12/20 (OSNKW z 2021 r. nr 7, poz. 25, s. 1).
12. Wyrok NSA z dnia 24 października 2000 r., sygn. V SA 613/00 (OSP z 2001 r. nr 5, poz. 82).
13. Wyrok NSA z dnia 23 listopada 2017 r., sygn. I OSK 269/16, Legalis.
14. Wyrok NSA z dnia 20 marca 2019 r., sygn. II OSK 3455/18, Legalis.
15. Wyrok SA w Gdańsku z dnia 16 czerwca 2021 r., sygn. III AUA 521/21 (niepubl.).
16. Wyrok SN z dnia 25 lipca 2003 r., sygn. V CK 47/02, Legalis.
17. Wyrok SN z dnia 8 sierpnia 2017 r., sygn. I UK 325/16, Legalis.
18. Wyrok SN z dnia 16 września 2020 r., sygn. III UZP 1/20 (OSNP z 2021 r. nr 3, poz. 28, s. 65).
19. Wyrok SO w Bydgoszczy z dnia 26 marca 2020 r., sygn. VI U 1400/19 (niepubl.).
20. Wyrok SO w Częstochowie z dnia 20 września 2019 r., sygn. IV U 826/19, Legalis.
21. Wyrok SO w Krakowie z dnia 6 lipca 2020 r., sygn. VII U 2542/19, Legalis.
22. Wyrok SO w Łodzi z dnia 16 października 2020 r., sygn. VIII U 2083/20, Legalis.

23. Wyrok SO w Łodzi z dnia 1 kwietnia 2021 r., sygn. VIII U 116/21, Legalis.
24. Wyrok SO w Poznaniu z dnia 10 czerwca 2021 r., sygn. VII U 2457/19 (niepubl.).
25. Wyrok SO w Rzeszowie z dnia 5 listopada 2019 r., sygn. IV U 1588/19, Legalis.
26. Wyrok SO w Toruniu z dnia 14 stycznia 2020 r., sygn. IV U 1222/19 (niepubl.).
27. Wyrok TK z dnia 30 listopada 1988 r., sygn. K 1/88 (OTK z 1988 r. poz. 6).
28. Wyrok TK z dnia 22 lipca 1990 r., sygn. K 7/90 (OTK z 1990 r. poz. 5).
29. Wyrok TK z dnia 28 maja 1997 r., sygn. K 26/96 (OTK z 1997 r. nr 2, poz. 19).
30. Wyrok TK z dnia 23 września 1997 r., sygn. K 25/96 (OTK z 1997 r., nr 3–4, poz. 36).
31. Wyrok TK z dnia 17 lutego 1999 r., sygn. Ts 154/98 (OTK z 1999 r. nr 2, poz. 34).
32. Wyrok TK z dnia 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98 (OTK z 1999 r. nr 3, poz. 40).
33. Wyrok TK z dnia 2 czerwca 1999 r., sygn. K 34/98 (OTK z 1999 r. nr 5, poz. 94).
34. Wyrok TK z dnia 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99 (OTK z 1999 r. nr 5, poz. 100).
35. Wyrok TK z dnia 14 grudnia 1999 r., sygn. SK 14/98 (OTK z 1999 r. nr 7, poz. 163).
36. Wyrok TK z dnia 18 stycznia 2005 r., sygn. K 15/03 (Dz. U. poz. 122).
37. Wyrok TK z dnia 12 lutego 2008 r., sygn. SK 82/06 (Dz. U. poz. 188).
38. Wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98 (Dz. U. poz. 325).
39. Wyrok TK z dnia 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00 (OTK z 2000 r. nr 5, poz. 138).
40. Wyrok TK z dnia 10 lipca 2000 r., sygn. SK 21/99 (OTK z 2000 r. nr 5, poz. 144).
41. Wyrok TK z dnia 25 września 2000 r., sygn. K 26/99 (OTK z 2000 r. nr 6, poz. 186).
42. Wyrok TK z dnia 24 października 2000 r., sygn. SK 7/00 (OTK z 2000 r. nr 7, poz. 256).
43. Wyrok TK z dnia 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99 (OTK z 2001 r. nr 1, poz. 5).
44. Wyrok TK z dnia 4 kwietnia 2001 r., sygn. K 11/00 (OTK z 2001 r. nr 3, poz. 54).
45. Wyrok TK z dnia 25 kwietnia 2001 r., sygn. K 13/01 (OTK z 2001 r. nr 4, poz. 81).
46. Wyrok TK z dnia 3 października 2001 r., sygn. K 27/01 (OTK z 2001 r. nr 7, poz. 209).
47. Wyrok TK z dnia 9 października 2001 r., sygn. SK 8/00 (OTK z 2001 r. nr 7, poz. 211).
48. Wyrok TK z dnia 19 grudnia 2002 r., sygn. K 33/02 (Dz. U. z 2003 r. poz. 15).
49. Wyrok TK z dnia 7 stycznia 2004 r., sygn. K 14/03 (Dz. U. poz. 37).
50. Wyrok TK z dnia 8 marca 2005 r., sygn. K 27/03 (Dz. U. poz. 401).
51. Wyrok TK z dnia 30 marca 2005 r., sygn. K 19/02 (Dz. U. poz. 517).
52. Wyrok TK z dnia 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05 (Dz. U. z 2006 r. poz. 118).
53. Wyrok TK z dnia 10 kwietnia 2006 r., sygn. SK 30/04 (Dz. U. poz. 456).
54. Wyrok TK z dnia 30 października 2006 r., sygn. P 10/06 (Dz. U. poz. 1492).
55. Wyrok TK z dnia 19 marca 2007 r., sygn. K 47/05 (Dz. U. poz. 390).
56. Wyrok TK z dnia 11 maja 2007 r., sygn. K 2/07 (Dz. U. poz. 571).

57. Wyrok TK dnia 30 października 2007 r., sygn. P 28/06 (Dz. U. poz. 1519).
58. Wyrok TK z dnia 10 grudnia 2007 r., sygn. P 43/07 (Dz. U. poz. 1734).
59. Wyrok TK z dnia 12 maja 2009 r., sygn. P 66/07 (Dz. U. poz. 659).
60. Wyrok TK z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09 (Dz. U. poz. 204).
61. Wyrok TK z dnia 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09 (OTK A z 2009 r. nr 9, poz. 138).
62. Wyrok TK z dnia 16 marca 2010 r., sygn. K 17/09 (Dz. U. poz. 286).
63. Wyrok TK z dnia 8 grudnia 2011 r., sygn. P 31/10 (Dz. U. poz. 1614).
64. Wyrok TK z dnia 11 stycznia 2012 r., sygn. K 36/09 (Dz. U. poz. 80).
65. Wyrok TK z dnia 8 stycznia 2013 r., sygn. K 18/10 (Dz. U. poz. 88).
66. Wyrok TK z dnia 5 marca 2013 r., sygn. U 2/11 (Dz. U. poz. 375).
67. Wyrok TK z dnia 13 czerwca 2013 r., sygn. K 17/11 (Dz. U. poz. 791).
68. Wyrok TK z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12 (Dz. U. poz. 1433).
69. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 kwietnia 2018 r., sygn. III SA/Kr 131/18, Legalis.

LITERATURA

1. Alexy R., *O pojęciu i naturze prawa*, „Ius et Lex” 2007, nr (V) 1.
2. Alexy R., *Theorie der Grundrechte*, Baden-Baden 1985.
3. Arnall A., *Introduction*, [w:] A. Arnall, D. Wincott (Eds.), *Accountability and Legitimacy in the European Union*, Oxford 2002.
4. Arystoteles, *Etyka nikomachejska*, Warszawa 2007.
5. Augustyniak M., *Pojęcie, istota oraz geneza wolności i praw człowieka*, [w:] M. Chmaj (red.), *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2016.
6. Bachmann K., *Co doświadczenia środkowej Europy mówią o sprawiedliwości tranzycyjnej w krajach arabskich*, [w:] *Sprawiedliwość okresu transformacji – przekazywanie doświadczeń Polski dla Tunezji. Modele rozliczeń z przeszłością*, zbiór materiałów konferencyjnych, konferencja organizowana przez Helsińską Fundację Praw Człowieka we współpracy z Centrum tunezyjskim na rzecz sprawiedliwości tranzycyjnej oraz Stowarzyszeniem Wolnego Słowa, przy wsparciu Ambasady Rzeczypospolitej Polskiej w Tunisie, Tunis, 5.12.2012.
7. Balicki R., *O sejmowym posiedzeniu, którego nie było – uwagi na marginesie obrad w sali kolumnowej w dniu 16 grudnia 2016 r.*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. XL.

8. Banaszak B., *Lustracja i dekomunizacja w Polsce w świetle praw jednostki w prawie wewnętrznym i międzynarodowym*, [w:] idem (red.), *Prawa człowieka. Geneza, koncepcje, ochrona*, Wrocław 1993.
9. Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004.
10. Banaszak B., *Zasada demokratycznego państwa prawnego a kwestia praw i wolności jednostki*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. I: *Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, Warszawa 2010.
11. Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
12. Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012.
13. Banaszkiwicz B., *Rozrachunek z przeszłością komunistyczną w polskim ustawodawstwie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Ius et Lex” 2003, nr II (1).
14. Bator A., Kucharski K., *Wartości absolutne a pojęcie praworządności*, [w:] H. Rot (red.), *Demokratyczne państwo prawne (aksjologia, struktura, funkcje) studia i szkice*, Wrocław 1994.
15. Bączek P., *WSW – wojskowa policja polityczna*, „Głos” 2005, nr 10.
16. Becker M., Hill M., *Polityka historyczna w Niemczech. Historia i systematyka pojęcia. Perspektywy historyczne i polityczne*, [w:] K. Ziemer, J. Andrychowicz-Skrzeba (red.), *Pomiędzy jubileuszami polityka historyczna w polsko-niemieckiej codzienności*, Warszawa 2017.
17. Bennewicz J., Białończyk W., Kasiak Ł., *Proces ustawodawczy*, [w:] J. Krawczyk (red.), *Procedury tworzenia aktów prawnych*, Warszawa 2013.
18. Berek M., *Rada Ministrów jako organ inicjujący postępowanie ustawodawcze*, Warszawa 2017.
19. Biuro Trybunału Konstytucyjnego, *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym*, Warszawa 2011.
20. Biuro Trybunału Konstytucyjnego, *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym*, Warszawa 2015.
21. Bodnar A., *Prawa człowieka w Polsce – refleksje w związku z 60. Rocznicą Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka*, [w:] *Polski Raport Social Watch 2008*, Warszawa 2008.
22. Bodzio R., *Emerytury i renty służb mundurowych*, [w:] W. Maciejka, P. Szustakiewicz (red.), *Stosunek mundurowy w służbach mundurowych*, Warszawa 2015.

23. Brzechczyn K., *Wokół polityki pamięci i sprawiedliwości okresu przejściowego w krajach Europy Wschodniej*, „Dzieje Najnowsze” 2020, R. LII, nr 2.
24. Brzeziński Z., Kornat M., *Pięćdziesiąt lat później*, „Przegląd Polityczny” 2006, nr 79/80.
25. Buckley-Zistel S., Beck T.K., Braun C., Mieth F., *Transitional justice theories: An introduction*, [w:] eadem (Eds.), *Transitional Justice Theories*, New York 2015.
26. Bukalska P., *Lustracja w krajach Europy Środkowej i państwach bałtyckich*, raport Ośrodka Studiów Wschodnich, Warszawa, marzec 2009.
27. Chmaj M., *Wewnętrzna organizacja Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 1.
28. Chmaj M., *Godność człowieka jako źródło jego wolności i praw*, [w:] idem et al. (red.), *Konstytucyjne wolności i prawa*, t. I: *Zasady ogólne*, Kraków 2002.
29. Chmaj M., *Równość wobec prawa i zakaz dyskryminacji*, [w:] idem et al. (red.), *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce*, t. I: *Zasady ogólne*, Kraków 2002.
30. Chmaj M., *Konstytucyjna zasada godności człowieka i praktyka jej stosowania w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] T. Gardocka, J. Sobczak (red.), *Dylematy praw człowieka*, Warszawa 2006.
31. Chmaj M., *Źródło wolności i praw człowieka*, [w:] idem (red.), *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008.
32. Chmaj M., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Art. 30, 31, 32, 33*, Warszawa 2019.
33. Chmaj M., Urbaniak M., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 2*, Warszawa 2022.
34. Chwalba A., *Europa Środkowa w drodze do NATO i Unii Europejskiej*, „Przegląd Polsko-Polonijny” 2011, nr 1, <http://31.186.81.235:8080/api/files/view/41795.pdf> (stan na: 20.07.2021).
35. Cohen S., *State Crimes of Previous Regimes: Knowledge, Accountability, and the Policing of the Past*, „Law & Social Inquiry” 1995, Vol. 20, No. 1.
36. Cyuńczyk F., *Narodowe instytucje pamięci i ich miejsce w prawno-społecznej rzeczywistości państw postkomunistycznych w Europie Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 2018.
37. Czarnota A., Krygier M., *Po postkomunizmie – następny etap? Rozważania nad rolą i miejscem prawa*, „Studia Socjologiczne” 2007, nr 2 (185).
38. Czarnota A., *Lustration, Decommunisation and the Rule of Law*, „The Hague Journal on the Rule of Law” 2009, Vol. 1, Issue 2,

39. Czarnota A., *Prawo okresu przejściowego*, wywiad przepr. K. Dębska, „Res publica”, 14.04.2014, <https://publica.pl/teksty/prawo-okresu-przejsciowego-rozmowa-z-adamem-czarnota-45068.html> (stan na: 28.07.2021).
40. Czeszkiewicz M., *Degradacja w wojsku, a potrzeba degradacji w służbach, prokuraturze, sądach...*, 05.03.2018, <https://www.salon24.pl/u/marek-czeszkiewicz/849514,degradacja-w-wojsku-apotrzeba-degradacji-w-sluzbach-prokuraturze-sadach> (stan na: 15.01.2021).
41. Cziomer E., *Przesłanki oraz wybrane problemy badań nad totalitaryzmem w Niemczech po zjednoczeniu w 1990 roku*, [w:] W. Masiarz (red.), *Totalitaryzm przetrwał do XXI wieku*, Kraków 2011.
42. Dąbrowski M., *Europejskie standardy dotyczące rozliczenia z systemami totalitarnymi, a polskie rozwiązania prawne związane z uprawnieniami emerytalnymi funkcjonariuszy byłych służb bezpieczeństwa*, [w:] J. Jaskiernia (red.), *Uniwersalny i regionalny wymiar ochrony praw człowieka. Nowe wyzwania – nowe rozwiązania*, t. 2, Toruń 2014.
43. Dąbrowski M., *Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 14 maja 2013 r. w sprawie Adam Cichopek i inni przeciwko Polsce – analiza krytyczna*, [w:] J. Jaskiernia, K. Spryszak (red.), *Ochrona Praw człowieka w Europie. Aksjologia – instytucje – nowe wyzwania – praktyka*, Toruń 2017.
44. Dąbrowski M., *Odpowiedzialność funkcjonariuszy Policji i innych współczesnych formacji za pełnienie służby w organach bezpieczeństwa PRL – aspekty konstytucyjne*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 2 (42).
45. Dobrzeniecki K., Romanowski M., *Reprywatyzacja problemy tworzenia i stosowania prawa*, Warszawa 2015.
46. Dominiczak H., *Organy bezpieczeństwa PRL 1944–1990*, Warszawa 1998.
47. Dominiczak H., *Organy bezpieczeństwa PRL w walce z Kościołem katolickim 1944–1990 w świetle dokumentów MSW*, Warszawa 2000.
48. Dreier R., *Rechtspolitische Aspekte juristischer Vergangenheitsbewältigung*, „Das Grundeigentum” 1993, Bd. 4.
49. Dubiański W., *Rola zasobu archiwalnego Instytutu Pamięci Narodowej w realizacji ustawy lustracyjnej*, „Bibliotheca Nostra. Śląski Kwartalnik Naukowy” 2010, t. 3–4, nr 3/4.
50. Dudek A., Kochański A., Persak K. (oprac.), *Centrum władzy. Protokoły posiedzeń kierownictwa PZPR. Wybór z lat 1949–1970*, Warszawa 2000.
51. Dutkiewicz P., *Problem aksjologicznych podstaw prawa we współczesnej polskiej filozofii i teorii prawa*, Kraków 1996.

52. Dworkin R., *A Matter of Principle*, Cambridge 1985.
53. Działocha K., Jarosz-Żukowska S., *Wartości konstytucyjne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] J. Posuszny, J. Buczkowski, K. Eckhardt (red.), *Studia z prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Wiesławowi Skrzydle*, Przemyśl–Rzeszów 2009.
54. Działocha K., Zalański T., *Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 3.
55. Eberhardt P., *Przemiany narodowościowe państwach bałtyckich na przełomie XX i XXI wieku*, „Roczniki Nauk Społecznych” 2009, t. 1 (37).
56. Eisenstadt S.N., *The Breakdown of Communist Regimes and the Vicissitudes of Modernity*, [w:] S.R. Graubard (Ed.), *Exit from Communism*, New Brunswick 1993.
57. Fijałkowska B., *Partia wobec religii Kościoła w PRL*, t. II, cz. I: 1956–1963, Olsztyn 2000.
58. Finnis J., *Prawo naturalne i uprawnienia naturalne*, tłum. K. Lossman, Warszawa 2001.
59. Friszke A., *Spór o PRL w III Rzeczypospolitej (1989–2001)*, „Pamięć i Sprawiedliwość” 2002, nr 1.
60. Furmanek W., *Niektóre problemy związane z procesami urzeczywistniania wartości*, [w:] W. Furmanek, A. Długosz (red.), *Wartości w pedagogice. Urzeczywistnianie wartości*, Rzeszów 2015.
61. Garlicki L., *Uwaga 8 do art. 119*, [w:] idem (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001.
62. Gauck J., *Wystąpienie otwierające konferencję „Od totalitaryzmu do demokracji”*, Warszawa, 10–12 grudnia 1999 r., [w:] P. Kuglarz (red.), *Od totalitaryzmu do demokracji. Pomiędzy „grubą kreską” a dekomunizacją – doświadczenie Polski i Niemiec*, Kraków 2001.
63. Gieszczyński W., *Kryzys aparatu bezpieczeństwa w latach 1954–1956*, „Echa Przeszłości” 2017, t. XVIII.
64. Gorlewska E., *Nazwy wartości uniwersalnych w polskiej Konstytucji – znaczenia tekstowe i konotacje potoczne*, Białystok 2017.
65. Górecki D., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012.
66. Górzyńska T., *Wpływ instytucji nieposiadających inicjatywy ustawodawczej na proces prawotwórczy*, [w:] J. Wawrzyniak (red.), *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, Warszawa 2005.

67. Graca W., Spustek H., *Rola byłych funkcjonariuszy komunistycznych służb specjalnych w cywilnym wywiadzie i kontrwywiadzie Polski i Czech w latach 1989–2018*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2019, t. 41, nr 1.
68. Grajewski A., *Transformacja służb specjalnych Czechosłowacji w latach 1990–92. Wybrane zagadnienia*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2010, wydanie specjalne: 20-lecie UOP/ABW.
69. Grajewski A., *Balast po komunizmie. Instytucjonalne rozliczenie komunizmu w krajach Europy Środkowej – opis struktur oraz okoliczności ich powstania*, „Pamięć i Sprawiedliwość” 2013, nr 2 (22).
70. Grot D., *Rola archiwów w rozliczeniach z przeszłością*, [w:] *Sprawiedliwość okresu transformacji – przekazywanie doświadczeń Polski dla Tunezji. Modele rozliczeń z przeszłością*, zbiór materiałów konferencyjnych, konferencja organizowana przez Helsińską Fundację Praw Człowieka we współpracy z Centrum tunezyjskim na rzecz sprawiedliwości tranzycyjnej oraz Stowarzyszeniem Wolnego Słowa, przy wsparciu Ambasady Rzeczypospolitej Polskiej w Tunisie, Tunis, 5.12.2012.
71. Gryz J., *Teoretyczne podstawy funkcjonowania służb specjalnych*, „Studia i materiały” 2000.
72. Grzelak P., *Wojna o lustrację*, Warszawa 2005.
73. Grzeszczak R., *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
74. Hałas E., *Polityka symboliczna i pamięć zbiorowa. Zmiany nazwy ulic po komunizmie*, [w:] M. Marody (red.), *Zmiana czy stagnacja?*, Warszawa 2004.
75. Havel V., *Przedziwna epoka postkomunizmu*, wywiad przepr. A. Michnik, „Gazeta Wyborcza”, 30.11.1991, nr 748.
76. Herz J.H., *From Dictatorship to Democracy: Coping with the Legacies of Authoritarianism and Totalitarianism*, [w:] N.J. Kritz (Ed.), *Transitional Justice: How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes*, Vol. I: *General Considerations*, Washington 1995.
77. Heywood A., *Politologia*, tłum. B. Maliszewska, M. Masojć, N. Orłowska, D. Stasiak Warszawa 2006.
78. Huntington S.P., *Trzecia fala demokratyzacji*, tłum. A. Dziurdzik, Warszawa 1995.
79. Huyse L., *Justice after Transition: On the Choices Successor Elites Make in Dealing with the Past*, „Law & Social Inquiry” 1995, Vol. 20 (1).
80. Hyndle J., Kutysz M., *Lustracja w krajach Europy Środkowej i państwach nadbałtyckich*. Warszawa 2009.

81. Izdebski H., *Elementy teorii i filozofii prawa*, Warszawa 2011.
82. Izdebski H., *Totalitaryzm i terminy pokrewne w naukach społecznych oraz w polskim języku prawnym i prawniczym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2016, nr 3778.
83. Jabłoński M., *Klasyfikacja wolności i praw jednostki w Konstytucji RP*, [w:] A. Florczak, B. Bolechow (red.), *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. I: *Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki RP*, Warszawa 2010.
84. Jackowski M., *Ochrona praw nabytych w polskim systemie konstytucyjnym*, Warszawa 2008.
85. Jaskułowski T., *Władza i opozycja w NRD 1949–1988. Próba zarysu*, Wrocław 2007.
86. Jastrzębski B., *Zagrożenia praw obywatela i człowieka a zasada praworządności*, [w:] S. Pikulski (red.), *Ochrona człowieka w świetle prawa Rzeczypospolitej Polskiej: materiały z II Międzynarodowej Konferencji Naukowej, Mierki 18–19 października 2001*, Olsztyn 2002.
87. Jendroszczyk P., *Emeryci Stasi walczą o honor*, „Rzeczpospolita”, 8.01.2008, <https://www.rp.pl/swiat/art8381311-emeryci-stasi-walczą-o-honor> (stan na: 24.03.2021).
88. Jędrzejowski E., *Trudne pojęcie godności człowieka*, „Humanistyczne Zeszyty Naukowe. Prawa Człowieka” 1999, nr 6.
89. Jusupović A., *„Nie matura, lecz chęć szczerą robi z ciebie oficera”*, czyli rola przyzakładowego szkolnictwa w kształceniu kadr RBP/MBP/MSW (1944–1990), „Dzieje Najnowsze” 2015, R. XLVII.
90. Jusupović A., Ostapa A., Wygoda J., *Pojęcie „Służba Bezpieczeństwa” w rozumieniu ustawy lustracyjnej. Propozycja wykładni*, [w:] A. Jusupović, R. Leśkiewicz (red.), *Historyczno-prawna analiza struktur organów bezpieczeństwa państwa w Polsce Ludowej (1944–1990). Zbiór studiów*, Warszawa 2013.
91. Kabat A., *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] K. Działocha (red.), *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2005.
92. Kamiński A.Z., *Dekomunizacja instytucji i systemu władzy*, [w:] P. Kuglarz (red.), *Od totalitaryzmu do demokracji. Pomiędzy „grubą kreską” a dekomunizacją – doświadczenia Polski i Niemiec*, Kraków 2001.
93. Kamiński Ł., *Úřad pro dokumentaci a vyšetřování zločinů komunismu*, „Biuletyn Instytutu Pamięci Narodowej” 2003, nr 8–9 (31–32).

94. Kamiński Ł., *Aparat bezpieczeństwa i zbrodnie komunizmu*, [w:] K. Persak, P. Machcewicz (red.), *Polski wiek XX, t. 3, PRL od lipca 44 do grudnia 70*, Warszawa 2010.
95. Kanarek B., Zieliński M., *Porządkująca faza wykładni prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2001, z. 3.
96. Kapuściak B. (oprac.), *Instrukcje pracy kontrwywiadowczej Wojskowej Służby Wewnętrznej wraz z instrukcjami prowadzenia dokumentacji i ewidencji (1957–1990)*, Kraków 2010.
97. Kisielewski T., *Październik 1956 – punkt odniesienia. Mozaika faktów i poglądów. Impresje historyczne*, Warszawa 2001.
98. Kochanowski J., *Rozliczenie z przeszłością w Polsce*, „Ius et Lex” 2003, nr (II) 1.
99. Kolasieński K., *Prawo pracy i zabezpieczenia społecznego*, Toruń 2001.
100. Kolaszyński M., *Trzydzieści lat cywilnych służb specjalnych*. „Komentarz KBN” 2020, nr 11 (66).
101. Kopka B., *System represji w Polsce 1944–1950*, dodatek historyczny IPN „Nasz Dziennik” 12/2008, nr 19.
102. Kosobudzki T., *Bezpieka w MSZ. Służby specjalne w polityce zagranicznej RP w latach 1989–1997*, Kielce–Warszawa 1998.
103. Kowalczyk M., *Polska polityka historyczna w ustawach dekomunizacyjnych i dezubekizacyjnych*, Poznań 2019.
104. Kozłowski K., *Policja lat przełomu (1989–1990)*, [w:] A. Szymaniak, W. Ciepela (red.), *Policja w Polsce. Stan obecny i perspektywy*, Poznań 2007.
105. Kozłowski K., *Rewolucja po polsku*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2010, wydanie specjalne: 20-lecie UOP/ABW.
106. Kozłowski K., *Przegląd orzecznictwa – prawo konstytucyjne*, „Forum Prawnicze” 2011, nr 3 (5).
107. Kritz N.J., *Lithuania: Decree Banning KGB Employees and Informers from Government Positions*, [w:] idem (Ed.), *Transitional Justice. How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes*, Vol. III: *Laws, Rulings, and Reports*, Washington 1995.
108. Kritz N.J. (Ed.), *Transitional Justice: How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes*, Vol. I: *General Considerations*; Vol. II: *Country Studies*; Vol. III: *Laws, Rulings, and Reports*, Washington 1995.
109. Kropiwnicki R., *Pojęcie praw i wolności chronionych w Konstytucji RP*, [w:] A. Florczak, B. Bolechow (red.), *Prawa człowieka w systemie prawa krajowego*, Toruń 2006.

110. Krotoszyński M., *Lustracja w Polsce w świetle modeli sprawiedliwości okresu tranzycji*, Warszawa 2014.
111. Krotoszyński M., *Refleksyjność a badania nad sprawiedliwością tranzycyjną*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2015, nr 2.
112. Krotoszyński M., *Ustawodawstwo lustracyjne wobec upływu czasu*, „Forum Prawnicze” 2015, nr 6.
113. Krotoszyński M., *Modele sprawiedliwości tranzycyjnej*, Poznań 2017.
114. Krupa-Dąbrowska R., *Dekomunizacja ulic – co jest symbolem komunizmu*, „Rzeczpospolita”, 22.03.2019, <https://www.rp.pl/W-sadzie-i-urzedzie/303229943-Dekomunizacja-ulic---co-jest-symbolem-komunizmu.html> (stan na: 22.07.2021).
115. Krysiński Ł., *Emerytura policyjna – jedno świadczenie o wielu elementach warunkujących jego kształt*. „Studia Prawa Publicznego” 2018, nr 3 (23).
116. Księżopolski M., *Bezpieczeństwo socjalne*, [w:] B. Rysz-Kowalczyk (red.), *Leksykon polityki społecznej*, Warszawa 2001.
117. Kudej M., *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie*, Warszawa 1998.
118. Kulesza E., *Konstytucyjne gwarancje prawa do zabezpieczenia społecznego obywateli*, [w:] A. Łabno (red.), *Prawa człowieka a nowa Konstytucja RP*, Warszawa 1998.
119. Kuta C., *Lustracja w Polsce na tle krajów Europy Środkowej*, „Horyzonty Polityki” 2014, t. 5, nr 11.
120. Lang W., *Sprawiedliwość*, [w:] W. Kwaśniewicz (red.), *Encyklopedia socjologii. Suplement*, Warszawa 2005.
121. Lesiak G.J., *Ustawa obniżająca emerytury b. funkcjonariuszom PRL nie ukarała tych, których miała ukarać*, 11.01.2001, <https://www.prawo.pl/kadry/dlaczego-ustawa-z-2016-r-nie-ukarala-obnizeniem-swiadczen-za,505624.html> (stan na: 18.10.2021).
122. Lesiakowski K., *Centralna Szkoła Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego 1945–1947*, Łódź 2017.
123. Leszczyński L., *Klauzule generalne w stosowaniu prawa*, Lublin 1986.
124. Leszczyński L., *Tworzenie generalnych klauzul odsyłających*, Lublin 2000.
125. Leszczyński L., Maroń G., *Pojęcie i treść zasad prawa oraz generalnych klauzul odsyłających. Uwagi porównawcze*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G: Ius” 2013, Vol. 60, No. 1.
126. Leszczyński L., Wojciechowski B., Zirk-Sadowski M., *Wykładnia w prawie administracyjnym*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 4, Warszawa 2012.

127. Leśkiewicz R., *Od Służby Bezpieczeństwa do Urzędu Ochrony Państwa*, „Dzieje Najnowsze” 2016, R. XLVIII.
128. Leśkiewicz R., Soszyńska R., *Proces odbierania przywilejów emerytalnych komunistycznych służb specjalnych w wolnej Polsce i jego wpływ na bezpieczeństwo wewnętrzne*, [w:] P. Niwiński, J. Leska-Ślęzak, B. Woźniak-Krawczyk (red.), *Wybrane aspekty bezpieczeństwa w zakresie działalności podmiotów Unii Europejskiej*, Gdańsk 2015.
129. Lewandowski P., *Glosa do wyroku Sądu Okręgowego w Częstochowie z 31 maja 2019 r., 4 U 241/19*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2019, t. XXV, <http://dx.doi.org/10.12775/Sit.2019.028> (stan na: 2.02.2021).
130. Litwin T., *Funkcje Sejmu i Senatu a współczesny polski model dwuizbowości*, Warszawa 2016.
131. Lubiszewski M., *Lustracja a prawa człowieka: W poszukiwaniu podstawowych standardów*. „Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego” 2010, t. 1.
132. Łoś M., Zybortowicz A., *Privatizing the Police-State. The Case of Poland*, New York–London 2000.
133. Macała J., *Nauka – zemsta czy oczyszczenie?*, „Puls”, czerwiec 2007, nr 6 (106).
134. Majer P., *Między koniecznością a możliwościami – przekształcenia w resorcie spraw wewnętrznych w okresie transformacji ustrojowej w Polsce; aspekty organizacyjno-prawne*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2011, nr 11/3.
135. Makarucha R., *Zasady prawa jako czynnik zapewniający aksjologiczną spójność systemu prawa*, „Folia Iuridica Wratislaviensis” 2014, Vol. 3 (2).
136. Malinowska I., *Rzecznik Praw Obywatelskich w systemie ochrony praw i wolności*, Warszawa 2007.
137. Malmlöwe T., *The Russian Populations of Latvia – Puppet of Moscow?*, Stockholm 2006.
138. Masternak-Kubiak M., *Prawo do równego traktowania*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002.
139. Mażewski L., *Posttotalitarny autorytaryzm w PRL 1956–1989. Analiza ustrojowo polityczna*, Warszawa–Biała Podlaska 2010.
140. Méndez J.E., *In Defense of Transitional Justice*, [w:] A.J. McAdams (Ed.), *Transitional Justice and the Rule of Law in New Democracies*, Notre Dame 1997.
141. Meyer F., *Češi a jejich komunismus. Pamět a politická identita*, Praha 2009.
142. Michalska A., *O pojęciu praw człowieka*, „Państwo i Prawo” 1980, z. 8.

143. Michnik A., Havel V., *Confronting the past. Justice or revenge?*, „Journal of Democracy” 1993, Vol. 4.
144. Migdal J.S., *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton 1988.
145. Milczanowski A., *Jak Trafilem do Urzędu Ochrony Państwa*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2010, wydanie specjalne: 20-lecie UOP/ABW.
146. Miodowicz K., *Wszystko zaczęło się w Krakowie*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2013, nr 9 (5).
147. Młynarska-Sobaczewska A., *Autorytet państwa. Legitymizacyjne znaczenie prawa w państwie transformacji ustrojowej*, Toruń 2010.
148. Mołdawa T., *Ludzie władzy 1944–1991*, Warszawa 1991.
149. Müller P., *Komisja Gaucka*, „Przegląd Polityczny”, 1992, nr 1–2.
150. Müller U., Hartmann G., *Stasi. Zmowa niepamięci*, tłum. E. Stefańska, Poznań 2012.
151. Nawrocki Z. (red.), *Współpraca SB MSW PRL z KGB ZSRR w latach 1970–1990. Próba bilansu*. Warszawa–Emów 2013.
152. Nowacki J., *Sprawiedliwość a równość w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] M. Kudej (red.), *W kręgu zagadnień konstytucyjnych*, Katowice 1999.
153. Nowicki M., *Co to są prawa człowieka?*, [w:] E. Łabęcka (red.), Helińska Fundacja Praw Człowieka, *Szkoła Praw Człowieka. Teksty wykładów. Zeszyt 1*, Warszawa 1998.
154. Nowicki M.A., *Sidabras i Džiautas przeciwko Litwie – wyrok ETPC z dnia 27 lipca 2004 r., skarga nr 55480/00 i 59330/00*, [w:] idem (oprac.), *Nowy Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 1999–2004*, Zakamycze 2005.
155. Nowicki M.A., *Adamsons przeciwko Łotwie – orzeczenie z 24 czerwca 2008 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 3669/03*, [w:] idem (oprac.), *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 2008*, Warszawa 2009.
156. Nowicki M.A., *Cichopek i inni przeciwko Polsce – decyzja ETPC z dnia 14 maja 2013 r., skarga nr 15189/10*, [w:] idem, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 2013*, LEX/el. 2014.
157. Offe C., *Drogi transformacji. Doświadczenia wschodnioeuropejskie i wschodniemieckie*, tłum. Z. Pucek, Warszawa 1999.
158. Oniszczyk J., *Zasada ochrony praw nabytych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1999, nr 4.
159. Oniszczyk J., *Konstytucja RP w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000.

160. Oniszczyk J., *Wolności i prawa socjalne oraz orzecznictwo konstytucyjne*, Warszawa 2005.
161. Opalińska A., *Problem lustracji w krajach Europy Środkowo-Wschodniej i w krajach bałtyckich*, „In Gremium. Studia nad historią, kulturą i polityką” 2008, t. 2.
162. *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1998 r.*, Warszawa 1999.
163. Osiatyński W., *Wprowadzenie do pojęcia praw człowieka*, [w:] E. Łabęcka (red.), Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *Szkoła Praw Człowieka. Teksty wykładów. Zeszyt 1*, Warszawa 1998.
164. Osik P., *Instrumenty lustracyjne wobec standardu ochrony praw człowieka*, [w:] *Sprawiedliwość okresu transformacji – przekazywanie doświadczeń Polski dla Tunezji. Modele rozliczeń z przeszłością*, zbiór materiałów konferencyjnych, konferencja organizowana przez Helsińską Fundację Praw Człowieka we współpracy z Centrum tunezyjskim na rzecz sprawiedliwości tranzycyjnej oraz Stowarzyszeniem Wolnego Słowa, przy wsparciu Ambasady Rzeczypospolitej Polskiej w Tunisie, Tunis, 5.12.2012.
165. Pacek B., Rochnowski A., *Pion porządkowy i dochodzeniowy Wojskowej Służby Wewnętrznej. Organizacja i zadania*, „Przegląd Historyczno-Wojskowy” 2012, t. 13 (64), nr 2 (240).
166. Paczkowski A., *Archiwa aparatu bezpieczeństwa PRL jako źródło: co już zrobiono, co można zbadać*, „Pamięć i Sprawiedliwość” 2003, nr 2/1 (3).
167. Paczkowski A., *Trzy twarze Józefa Światły. Przyczynek do historii komunizmu w Polsce*, Warszawa 2009.
168. Paczkowski A., *Fenomen lustracji*, [w:] idem et al. (red.), *Rozliczanie totalitarnej przeszłości: karanie i upamiętnianie zbrodni*, Warszawa 2018.
169. Patrzalek A., Szmyt A., *Podmioty prawa inicjatywy ustawodawczej*, [w:] J. Trzcíński (red.), *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1994.
170. Pazdej M., *Lustracja jako element polskiej transformacji – szkic badawczy*. Poznań 2015.
171. Pehe J., *Parliament Passes Controversial Law on Vetting Officials*, „Report on Eastern Europe” 1991, Vol. 2, No. 43.
172. Petrescu D., *Rok 1989 jako powrót do Europy. O rewolucji, reformie i pojednaniu z traumatyczną przeszłością*, [w:] K. Brzechczyn (red.), *Interpretacje upadku komunizmu w Polsce i w Europie Środkowo-Wschodniej*, Poznań 2011.
173. Piechowiak M., *Filozofia prawa człowieka. Prawa człowieka w świetle ich międzynarodowej ochrony*. Lublin 1999.

174. Piechowiak M., *Aksjologiczne podstawy polskiego prawa*, [w:] T. Guz, J. Głuchowski, M.R. Pałubska (red.), *Synteza prawa polskiego od 1989 roku*, Warszawa 2013.
175. Piekarski M., *Bezpieczeństwo wewnętrzne Polski w latach 1989–2013. Wybrane aspekty*, Warszawa 2013.
176. Pietrzykowski K., *Komentarz do art. 5 KC*, [w:] *idem* (red.), *Kodeks cywilny*, t. I: *Komentarz do art. 1–449¹⁰*, Warszawa 2005.
177. Pięciak W., „*Dezubekizacja*” *jak robili to Niemcy*, raport Ośrodka Studiów Wschodnich, Warszawa 2007
178. Pięciak W., *Jak skutecznie odebrać przywileje byłym esbekom*, „Rzeczpospolita”, 2.04.2007.
179. Pikulski S., Dąbrowski M., *Nierówność stosowania prawa wobec ubezpieczonych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa*, Toruń 2015.
180. Pilawski K., *W Polsce nie było komunizmu – rozmowa z prof. Andrzejem Walickim*, wywiad przepr. K. Pilawski, <https://www.tygodnikprzeklad.pl/polsce-nie-bylo-komunizmu/> (stan na: 27.09.2021).
181. Piotrowski P., *Przemiany w MSW w latach 1989–1990*, „Biuletyn IPN” 2004, nr 4.
182. Piotrowski P., *Struktury Służby Bezpieczeństwa MSW 1975–1990*, „Pamięć i Sprawiedliwość” 2003, nr 1 (3).
183. Piotrowski P., *Wojskowa Służba Wewnętrzna 1957 – 1989*, „Biuletyn IPN” 2002, nr 6.
184. Piotrowski P., *Służba Bezpieczeństwa w latach 1975–1990*, [w:] *idem* (red.), *Aparat bezpieczeństwa w Polsce. Kadra kierownicza*, t. III: 1975–1990, Warszawa 2008.
185. Piotrowski R., *Powiązanie wartości społecznych i obywatelskich w Konstytucji RP*, [http://przeklad-socjalistyczny.pl/debaty-redakcyjne/32-debata/414-powiazanie-wartoci-spoecznych-i-obywatelskich-w-konstytucji-rp](http://przeklad-socjalistyczny.pl/debaty-redakcyjne/32-debata/414-powiazanie-wartosci-spoecznych-i-obywatelskich-w-konstytucji-rp) (stan na: 17.03.2022).
186. Pleskot P., „*Tarcza partii i narodu*”. *Kontrwywiad Polski Ludowej w latach 1945–1956. Zarys struktur i wybór źródeł*, Warszawa 2010.
187. Porębski C., *Umowa społeczna. Renesans idei*, Kraków 1999.
188. Potejko P., (red.), *Tło historyczne* [w:] „Przeгляд Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2010, wydanie specjalne: 20-lecie UOP/ABW.
189. Półtorak M., *Procedura ustawodawcza*, [w:] J. Krawczyk (red.), *Procedury tworzenia aktów prawnych*, Warszawa 2013.
190. Preisner A., *Pierwsze, drugie i trzecie czytanie*, [w:] R. Balicki, B. Banaszak, M. Jabłoński (red.), *Polskie zmiany ustrojowe w literaturze prawniczej. Wybór tekstów*, Wrocław 2001.
191. Przyłępa-Lewak A., *Z problematyki bezpośredniego stosowania konstytucji*, Lublin 2005.

192. Puzynina J., *Język wartości*, Warszawa 1992.
193. Radbruch G., *Ustawowe bezprawie i ponadustawowe prawo*, [w:] M. Szyszkowska (red.), *Zarys filozofii prawa*, Białystok 2000.
194. Rakowska-Trela A., *Zasada suwerenności narodu a zasada państwa prawa. Między harmonią a konfliktem*, [w:] A. Domańska, K. Skotnicki (red.), *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Zasada suwerenności. Problemy wybrane*, Łódź 2017.
195. Rakowska-Trela A., *Obniżanie świadczeń funkcjonariuszy służb mundurowych nabytych począwszy od 1990 r. a standardy konstytucyjne*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. XL.
196. Rakowska-Trela A., *Zasada demokratycznego państwa prawnego a zmiany w prawie wyborczym*, „Studia Wyborcze” 2018, t. 25.
197. Rakusa-Suszczewski M., *Populizm i radykalizm: niepokój społeczny we współczesnej Europie*, „Studia Europejskie” 2017, nr 1.
198. Repel J., *Zasady orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego RP i ich znaczenie w procesie stosowania norm konstytucyjnych*, [w:] E. Zwierzchowski (red.), *Prawo i kontrola jego zgodności z konstytucją*, Warszawa 1997.
199. Rezler J., *Język łaciński dla prawników*, Warszawa 1972.
200. Ring A., „Odpowiednie” stosowanie przepisu art. 15 ust.1 pkt 1 ze względu na art.15b ust. 2 ustawy o emeryturach policyjnych a niektóre prawa podstawowe świadczeniobiorców, w tym prawo do świadczeń i prawo do ochrony, <https://www.zbfsop.pl/ustawy-represyjne/opinie-prawne-2/stosowanie-przepisu-art-15/> (stan na: 25.08.2021)
201. Rokita J., *Planowanie strategiczne a nieprzewidywalność zmian warunków funkcjonowania organizacji*, [w:] R. Krupski (red.), *Planowanie strategiczne w warunkach niepewności*, Wałbrzych 2007.
202. Rowicka D., *Służby specjalne – nadzór i kontrola*, [w:] J. Czapska, J. Widacki (red.), *Bezpieczny obywatel – bezpieczne państwo*, Lublin 1998.
203. Różycki B., *Dekomunizacja przestrzeni publicznej w Polsce, 1989–2016*, [w:] A. Paczkowski (red.), *Rozliczanie totalitarnej przeszłości: instytucje i ulice*, Warszawa 2017.
204. Sadurski W., *Rights Before Courts. A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe*, Dordrecht 2005.
205. Safjan M., *Refleksje wokół konstytucyjnych uwarunkowań rozwoju ochrony dóbr osobistych*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2002, nr 1.

206. Safjan M., *Rola polskiego Trybunału Konstytucyjnego w transformacji od totalitaryzmu do demokratycznego państwa prawnego*, „Forum Iuridicum” 2002, nr 1.
207. Safjan M., *Wyzwania dla państwa prawa*, Warszawa 2007.
208. Schaefgen C., *Zehn Jahre Aufarbeitung des Staatsunrechts in der DDR*, Neue Justiz 2000, Nr. 1.
209. Schmitter P., *Dangers and Dilemmas of Democracy*, [w:] L. Diamond, M.F. Plattner (Eds.), *The Global Resurgence of Democracy*, Baltimore 1996.
210. Schwan H., *Erich Mielke. Żywot w służbie Stasi*, tłum. M. Pindel, Warszawa 2001.
211. Siemiątkowski Z., *Wywiad a władza. Wywiad cywilny w systemie sprawowania władzy politycznej PRL*, Warszawa 2009.
212. Siemiątkowski Z., *Transformacja służb specjalnych w latach 90. XX w. Dylematy rozwoju*, [w:] Z. Nawrocki (red.), *Urząd Ochrony Państwa 1990–2002*, Warszawa 2015.
213. Sienkiewicz B., *Historia pewnego złudzenia*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2010, wydanie specjalne: 20-lecie UOP/ABW.
214. Skąpska G., *Rozliczenie łamania praw człowieka w przeszłości. Analiza kulturowa*, „Ius et Lex” 2003, nr (II) 1.
215. Skrzydło W., *Konstytucyjny katalog wolności i praw jednostki*, [w:] M. Chmaj *et al.* (red.), *Konstytucyjne wolności i prawa człowieka w Polsce*, t. I: *Zasady ogólne*, Kraków 2002.
216. Skrzydło W., *Sądy i Trybunały w praktyce stosowania konstytucji*, [w:] K. Działocha (red.), *Podstawowe problemy stosowania konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2004.
217. Snarski T., *Sprawiedliwość transformacyjna, filozofia prawa i rozliczanie przeszłości przez demokratyczne państwo prawa*, „Pamięć i Sprawiedliwość” 2010, t. 9, nr 2.
218. Sobański P., *Rola Instytutu Pamięci Narodowej w wykonywaniu przepisów ustawy dekomunizacyjnej*, Zielona Góra 2019.
219. Sokołowski J.K., Studnicka K., *Przebieg procesu legislacyjnego*, [w:] J. Sokołowski, P. Poznański (red.), *Wybrane aspekty funkcjonowania Sejmu w latach 1997–2007*, Kraków 2008.
220. Soszyńska R., Leśkiewicz R., *Odbieranie przywilejów funkcjonariuszom komunistycznej bezpieki w wolnej Polsce. Aspekty historyczno-prawne*, „Aparat Represji w Polsce Ludowej 1944–1989” 2011, nr 1 (8–9).
221. Staniszkis J., *Postkomunizm. Próba opisu*, Gdańsk 2001.
222. Stawrowski Z., *Aksjologia i duch Konstytucji III RP*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4.
223. Stelmachowski A., *Kształtowanie się ustroju III Rzeczypospolitej*, Warszawa 2011.

224. Stępień A.B., *Wstęp do filozofii*, Lublin 2007.
225. Strömholm S., *Right of privacy and rights of the personality. A comparative survey*, Stockholm 1967, <https://www.icj.org/wp-content/uploads/1967/06/right-to-privacy-working-paper-publication-1967-eng.pdf> (stan na: 15.03.2022).
226. Sychta K., *Charakter prawny postępowania rehabilitacyjnego określonego ustawą z dnia 23.02.1991 r.*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2001, z. 4.
227. Szacka B., *Czas przeszły: pamięć – mit*, Warszawa 2006.
228. Szepietowska B., *Proces ustawodawczy*, [w:] Z. Jarosz (red.), *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006.
229. Szmyt A., *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2016.
230. Szukała M., *Trzydzieści lat rozliczeń z komunizmem. NRD, ZSRS, demoludy i Polska*, 30.01.2019, <https://dzieje.pl/artykuly-histeryczne/trzydziesci-lat-rozliczen-z-komunizmem-nrd-zsrs-demoludy-i-polska> (stan na: 15.02.2021).
231. Szustakiewicz P., *Zasady ustawy o dostępie do informacji publicznej*, „Jurysta” 2002, nr 1.
232. Szustakiewicz P., *Stosunki służbowe funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych*, Warszawa 2012.
233. Szustakiewicz P., *Postępowanie dyscyplinarne w służbach specjalnych w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*. „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2013, nr 8.
234. Szustakiewicz P., *Zagadnienie unifikacji przepisów regulujących stosunek służbowy funkcjonariuszy służb mundurowych*. „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2019, nr 21 (11).
235. Szwed M., *Ustawa o obniżeniu świadczeń funkcjonariuszom służb mundurowych – ocena skutków regulacji ex post*, raport Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Warszawa 2021, <https://www.hfhr.pl/w-oczekiwaniu-na-sprawiedliwosc-cztery-lata-ustawy-obnizajacej-emerytury-funkcjonariuszom-sluzb-mundurowych-nowy-raport-hfpc/> (stan na: 29.11.2021).
236. Szymaniak M., *Wprowadzenie*, [w:] idem (red.), *Twarze bezpieki 1945–1990. Obsada stanowisk kierowniczych Urzędu Bezpieczeństwa i Służby Bezpieczeństwa w województwach pomorskim, bydgoskim, toruńskim i wrocławskim. Informator personalny*, Bydgoszcz–Gdańsk 2010.
237. Świątkiewicz J., *Rzecznik Praw Obywatelskich w polskim systemie prawnym. Stan prawny na 30 czerwca 2001*, Warszawa 2001.
238. Tatarkiewicz W., *Dzieje sześciu pojęć. Sztuka, piękno, forma, twórczość, odtwórczość, przeżycia estetyczne*, Warszawa 1988.

239. Teitel R. G., *Transitional Justice*, Oxford–New York 2000.
240. Terlecki R., *Miecz i tarcza komunizmu. Historia aparatu bezpieczeństwa w Polsce 1944–1990*, Kraków 2007.
241. Tkacz S., *Rozumienie sprawiedliwości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Katowice 2003.
242. Tokarz G., *Ewolucja polskich służb specjalnych po 1989 r.*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2007, nr 2.
243. Trociuk S., *Uwaga do art. 16*, [w:] *idem*, *Komentarz do ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich*, Warszawa 2014.
244. Trzeciński J., Wiącek M., *Znaczenie wstępu do Konstytucji dla interpretacji statusu jednostki w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, Warszawa 2010.
245. Tuleja P., *Komentarz do art. 2*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. I: *Art. 1–86*, Warszawa 2016.
246. Ukielski P., *Czeskie rozliczenia z komunizmem po 1989 roku. Rozwiązania prawne i instytucjonalne*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2020, t. 18, z. 2.
247. Warecka K., *Strasburg: upublicznienie pracy w KGB naruszyło prawo do prywatności*. Prawo.pl, 8.09.2015, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/upublicznienie-pracy-w-kgb-naruszylo-prawo-do-prywatnosci,62364.html> (stan na: 12.04.2021).
248. Wawrzyniak J., *Inicjatywa ustawodawcza – teoria, prawo, praktyka*, [w:] *idem* (red.), *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, Warszawa 2005.
249. Werle G., *Die juristische Aufarbeitung der Vergangenheit: Strafe, Amnestie oder Wahrheitskommission?*, [w:] F.M. Conde, T. Vormbaum (Hrsg.), *Transformation von Diktaturen in Demokratien und Aufarbeitung der Vergangenheit*, Göttingen 2010.
250. Widacki J., *Prehistoria UOP*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2010, wydanie specjalne: 20-lecie UOP/ABW.
251. Wieruszewski R., *Prawo do udziału w życiu kulturalnym*, [w:] *idem* (red.), *Prawa człowieka, model prawny*, Warszawa–Wrocław–Kraków 1991.
252. Wieruszewski R., *Zasada równości i niedyskryminacji w świetle orzecznictwa Komitetu Praw Człowieka*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 4.
253. Wierzbicki W., *Rozwój szkolnictwa zawodowego resortu spraw wewnętrznych w latach 1944–1979*, [w:] J. Góralewska, C. Jene (red.), *Zarys historii szkolnictwa zawodowego resortu spraw wewnętrznych*, cz. 1: *Szkoły oficerskie*, Warszawa 1983.

254. Williams K., Szczerbiak A., Fowler B., *Explaining Lustration in Central Europe: A 'Postcommunist Politics' Approach*, „Democratization” „Democratization” 2005, Vol. 12, No.1.
255. Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008.
256. Winogrodzki G., *Informacja wojskowa – rys historyczny*, „Journal of Modern Science” 2016, Vol. 2/29.
257. Wiśniewski L., *Prawo a wolność człowieka – pojęcie i konstrukcja prawna*, [w:] *idem*, *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997.
258. Wiśniewski L., *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, [w:] A. Preisner, T. Zalasinski (red.), *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji RP*, Wrocław 2005.
259. Wojtunik P., *Pojęcia, źródła i przedmiot stosunków służbowych*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2013, nr 8.
260. Woleński J., *Lustracja jako zwierciadło*, Kraków 2007.
261. Wołodkiewicz W., *Lex retro non agit*, [w:] W. Wołodkiewicz, J. Krzynówek (red.), *Łacińskie paremie w europejskiej kulturze prawnej i orzecznictwie sądów polskich*, Warszawa 2001.
262. Wódz K., Łęcki K., Niesporek A., Witkowski M., *Zorganizowane społeczeństwo obywatelskie a europejska governance*, [w:] K. Wódz (red.), *Negocjowana demokracja, czyli europejska governance po polsku*, Warszawa 2007.
263. Wójcik A., *Glosa do wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Soro przeciwko Estonii z 3 września 2015 r. (skarga nr 22588/08)*, „Palestra” 2018, nr 5, <https://palestra.pl/pl/czasopismo/wydanie/5-2018/artukul/glosa-do-wyroku-europejskiego-trybunalu-praw-czlowieka-w-sprawie-soro-przeciwko-estonii-z-3-wrzesnia-2015-r.-skarga-nr-22588-08> (stan na: 9.04.2021).
264. Wronkowska S., *Zarys koncepcji państwa prawnego w polskiej literaturze politycznej prawnej*, [w:] *eadem* (red.), *Polskie dyskusje o państwie prawa*, Warszawa 1995.
265. Wronkowska S., *Na czym polega dobra legislacja?*, „Przegląd Legislacyjny” 2002, nr 1.
266. Wronkowska S., *Zasady przyzwoitej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] M. Zubik (red.), *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006.
267. Wronkowska S., Zieliński M., *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Warszawa 1997.

268. Wronkowska S., Zieliński M., *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2004.
269. Wróbel W., *Wpływ orzecznictwa Sądu Najwyższego na kształtowanie się pojęć i instytucji prawnych*, [w:] T. Bąkowski, K. Grajewski, J. Warylewski (red.), *Orzecznictwo w systemie prawa*, Warszawa 2008.
270. Wróblewska I., *Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP*, Toruń 2010.
271. Wyrzykowski M., *Zasada demokratycznego państwa prawa – kilka uwag*, [w:] M. Zubik (red.), *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006.
272. Wyrzykowski M., Ziółkowski M., *Konstytucyjne zasady prawa i ich znaczenie dla ich interpretacji zasad ogólnych prawa i postępowania administracyjnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, t. 2, Warszawa 2012.
273. Zajadło J., *Po co prawnikom filozofia prawa?*, Warszawa 2008.
274. Zake I., *The Exempt Nation: Memory of Collaboration in Contemporary Latvia*, [w:] P. Apor, S. Horváth, J. Mark (Eds.), *Secret Agents and the Memory of Everyday Collaboration in Communist Eastern Europe*, London–New York 2017.
275. Zalewski S., *Śłużby specjalne w państwie demokratycznym*, Warszawa 2005.
276. Zalewski S., *Dylematy ochrony informacji niejawnych*, Katowice 2009.
277. Zbrojewska M., *Rola i stanowisko prawne Sądu Najwyższego w procesie karnym*, Warszawa 2013.
278. Zgólkowa T. (red.), *Praktyczny słownik współczesnej polszczyzny*, t. 32, Poznań 2001.
279. Zieleniecki M., *Prawo do zabezpieczenia społecznego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, t. XIII.
280. Zieliński A., *Wkład Naczelnego Sądu Administracyjnego w kształtowanie zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji przez sądy*, [w:] J. Góral, R. Hauser, J. Trzeciński (red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005.
281. Zieliński J., *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych na Litwie, Łotwie i Estonii*, Warszawa 2004.
282. Zieliński M., *Konstytucyjne zasady prawa*, [w:] J. Trzeciński (red.), *Charakter i struktura norm Konstytucji*, Warszawa 1997.
283. Zieliński M., *Zasady i wartości konstytucyjne*, [w:] A. Bałaban, P. Mijał (red.), *Zasady naczelnne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Szczecin 2011.

284. Zieliński T., *Ochrona praw nabytych – zasada państwa prawnego*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 3.
285. Zieliński T., *Ubezpieczenia społeczne pracowników. Zarys systemu prawnego – część ogólna*, Warszawa–Kraków 1994.
286. Zieliński T., *Klauzule generalne w nowym porządku konstytucyjnym*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12.
287. Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015.
288. Zimmermann J., *Wprowadzenie*, [w:] *idem* (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.
289. Zirk-Sadowski M., *Wprowadzenie do filozofii prawa*, Warszawa 2011.
290. Zoll A., *Prawo karne jako instrument wspomagający transformację*, [w:] A. Zoll, A. Eser (red.), *Prawo karne a problem zmiany ustroju politycznego. Strafrecht und politischer systemwechsel*, Kraków 1998.
291. Zubik M., *Organizacja wewnętrzna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003.
292. Zygmunt B., *Modele lustracji w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, [w:] *Sprawiedliwość okresu transformacji – przekazywanie doświadczeń Polski dla Tunezji. Modele rozliczeń z przeszłością*, zbiór materiałów konferencyjnych, konferencja organizowana przez Helsińską Fundację Praw Człowieka we współpracy z Centrum tunezyjskim na rzecz sprawiedliwości tranzycyjnej oraz Stowarzyszeniem Wolnego Słowa, przy wsparciu Ambasady Rzeczypospolitej Polskiej w Tunisie, Tunis, 5.12.2012.
293. Żebrowski A., *Ewolucja polskich służb specjalnych. Wybrane obszary walki informacyjnej (wywiad i kontrwywiad w latach 1989–2003)*, Kraków 2005.

OPINIE PRAWNE

1. Banaszak B., *Opinia prawna na temat zgodności z Konstytucją RP ustawy uchwalonej w dniu 21 lipca 2006 r. o ujawnieniu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów, a także zgodności z Konstytucją RP poprawek do tej ustawy zaproponowanych przez senacką Komisję Praw Człowieka i Praworządności (druki senackie nr 205 i 205A)*, Warszawa 2004.
2. Bidziński M., *Opinia prawna w przedmiocie możliwości skorzystania z zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji przez sądy powszechne w sprawach rozpoznania odwołań od decyzji organów emerytalnych wydawanych na podstawie ustawy 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, sporządzona na zlecenie Krajowego Związku Emerytów i Rencistów Służby Więziennej z siedzibą w Łodzi, Warszawa, 7.06.2017, https://fssm.pl/ckfinder_pliki/files/Opinie%20prawne%20FSSM/6.Opinia_Prawna_-_Dr_Mariusz_Bidzi%C5%84ski.pdf (stan na: 12.10.2021).

3. Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu, *Opinia do ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (druk nr 394)*, Warszawa, 19.12.2016, <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/3748/plik/394o.pdf> (stan na: 9.02.2021).
4. Chmaj M., *Opinia prawna w przedmiocie: 1. Określenia zakresu podmiotowego ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r., „o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej I Służby Więziennej oraz ich rodzin”; 2. Określenia rodzaju służb (pionów służbowych), które zostały zaliczone do organów bezpieczeństwa państwa w latach 1944–1990 i ich wzajemnych relacji (zależności); 3. Odpowiedzi na pytanie: czy zakresem podmiotowym ustawy, o której mowa w pkt. 1 objęte są osoby pobierające świadczenia emerytalne z zakładu emerytalno-rentowego MSWiA i wojskowego biura emerytalnego oraz osoby pobierające emerytury, renty lub renty rodzinne po zmarłym funkcjonariuszu lub zmarłym żołnierzu; 4. Odpowiedzi na pytanie: czy zakresem podmiotowym ustawy, o której mowa w pkt. 1, objęci są pracownicy Służb Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego, sporządzona na zlecenie Stowarzyszenia Emerytów i Rencistów Policyjnych, (niepubl.)*.
5. Chmaj M., *Opinia prawna w przedmiocie oceny zgodności z Konstytucją projektu ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej,*

- Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin*, przygotowana na zlecenie Stowarzyszenia Emerytów i Rencistów Policyjnych, Warszawa, 25.07.2016, <https://www.zbfsop.pl/archiwum/images/wlasne/chmajopiniaprawna20160728.pdf> (stan na: 16.07.2021).
6. Chmaj M., *Ocena zgodności z konstytucją przepisów rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin*, zlecona przez Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa, 13.12.2016.
 7. Chmaj M., *Opinia prawna w przedmiocie możliwości bezpośredniego stosowania przepisów Konstytucji w przypadku obniżenia, na podstawie 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, emerytur i rent inwalidzkich wszystkim funkcjonariuszom, którzy pełnili służbę w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944–1990 oraz obniżenie rent rodzinnych pobieranych po tych funkcjonariuszach*, sporządzona na zlecenie Związku Byłych Funkcjonariuszy Służb Ochrony Państwa, Warszawa, 6.06.2017, https://fssm.pl/ckfinder_pliki/files/Opinie%20prawne%20FSSM/1.Opinia_Prawna_-_Prof._Chmaj_i_Wsp%C3%B3lnicy_Sp._k..pdf (stan na: 23.08.2021).
 8. Derlatka M., *Opinia prawna w przedmiocie analizy projektu ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin*, przygotowana na zlecenie Zarządu Głównego Niezależnego Samodzielnego Związku Zawodowego Funkcjonariuszy Straży Granicznej, Warszawa 2016, <https://nszsfsg.pl/wp-content/uploads/2018/01/VIII-828-opinia-FZZ-za%C5%82%C4%85cznik.pdf> (stan na: 15.10.2021).
 9. Forum Związków Zawodowych, *Opinia do projektu ustawy w sprawie zmiany ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (druk nr 1061)*, L.dz. FZZ VIII 828/15/12/2016, Warszawa, 15.12.2016, <http://orka.sejm.gov.pl/>

- Druki8ka.nsf/0/246880079E16A43BC1258090004A9632/%24File/1061-003.pdf (stan na: 15.10.2021).
10. Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (druk sejmowy nr 1061), 2292/2016/MPL/BGM, Warszawa, 13.12.2016, https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/12/HFPC_opinia_13122016.pdf (stan na: 13.10.2021).*
 11. Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *Opinia przyjaciela sądu do ETPC w sprawie przewlekłości w postępowaniach dotyczących obniżenia emerytur i rent byłych funkcjonariuszy służb mundurowych*, 14.10.2021, <https://www.hfhr.pl/opinia-przyjaciela-sadu-do-etpc-w-sprawie-przewleklosci-w-postepowaniach-dotyczacych-obnizenia-emerytur-i-rent-bylych-funkcjonariuszy-sluzb-mundurowych/> (stan na: 30.11.2021).
 12. Izdebski H., Boguska-Kaczorek I., Zieliński J., *Rozumienie terminów „totalitaryzm” i terminów pokrewnych w polskim języku prawnym i prawniczym*, Warszawa, 1.03.2017, https://fssm.pl/ckfinder_pliki/files/Opinie%20prawne%20FSSM/FSSM_Opinia_H.Izdebski_2017.03.01_totalitaryzm.pdf (stan na: 12.08.2021).
 13. Matlak K., *Opinia prawna sporządzona na zlecenie Zarządu Głównego Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów w Warszawie*, Szczecin, 25.07.2016, <https://igiifp.github.io/assets/files/LGC%202021%20Opinia%20-%20kancelaria%20Matlak.pdf> (stan na: 12.10.2021).
 14. *Opinia Federacji Stowarzyszeń Służb Mundurowych Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie Janusz Leszek Bieliński przeciwko Polsce*, Warszawa, 1.10.2021, <https://www.fssm.pl/wspieramy-skarge-do-europejskiego-trybunalu-praw-czlowieka> (stan na: 30.11.2021).
 15. *Opinia nr 50 Komisji do Spraw Służb Specjalnych dla Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Polityki Społecznej i Rodziny*, 13.12.2016, <https://www.zbfsop.pl/ustawy-represyjne/ustawy-represyjne/opinie-prawne-zwiazane-z-legislacja/opinia-nr-50-komisji-do-spraw-sluzb-specjalnych-dla-komisji-administracji-i-spraw-wewnetrznych-oraz-komisji-polityki-spolecznej-i-rodziny-2016/> (stan na: 18.10.2021).
 16. Piotrowski R., *Opinia o projekcie*, 15.11.2008, <https://www.zbfsop.pl/ustawy-represyjne/ustawy-represyjne/opinie-prawne-zwiazane-z-legislacja/opinia-o-projekcie/> (stan na: 26.08.2021).

17. Przyborowska K., *Opinia prawna w przedmiocie ustawy 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*, sporządzona na zlecenie Federacji Stowarzyszeń Służb Mundurowych, Warszawa 2017, <https://www.fssm.pl/opinie-prawne> (stan na: 15.11.2021).
18. Rakowska-Trela A., *Opinia prawna w przedmiocie oceny 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 Wewnętrznego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin 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”, sporządzona na zlecenie Stowarzyszenia Emerytów i Rencistów Policyjnych, Łódź, 1.07.2017, https://www.seirp.pl/ckfinder_pliki/files/Opinia.pdf (stan na: 9.02.2021).*
19. Sobczyk P., *Opinia prawno-konstytucyjna dotycząca rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (druk nr 1061)*, przygotowana na zlecenie Biura Analiz Sejmowych, Warszawa, 12.12.2016, https://fssm.pl/ckfinder_pliki/files/Opinie%20prawne/2016.12.12_Opinia_zewn_na_zlecenie_B_Analiz_Sejmowych.pdf (stan na: 18.10.2021).
20. Szczepańska M., *Opinia dotycząca poselskiego projektu ustawy*, druk nr 3334 z dnia 16 czerwca 2015 r.
21. Widacki J., *Opinia w przedmiocie odpowiedzi na pytanie: Czy Instrukcja Przewodniczącego Centralnej Komisji Kwalifikacyjnej z dnia 25 czerwca 1990 roku, stanowiąca załącznik do Decyzji Sekretarza Komisji Kwalifikacyjnej ds. kadr Centralnych z dnia 2 lipca 1990 roku miała moc wiążącą, czy kiedykolwiek obowiązywała?*, sporządzona na zlecenie Związku Byłych Funkcjonariuszy Służb Ochrony Państwa,

15.05.2013, https://www.seirp.pl/ckfinder_pliki/files/Archiwum/4.%20LINK.%20Opinia%20prof.%20Widackiego.docx (stan na: 17.09.2021).

ŹRÓDŁA INTERNETOWE

1. *Dezubekizacja: niższe emerytury dla 39 tys. byłych funkcjonariuszy*, <https://nszpz.pl/aktualnosci/dezubekizacja-nizsze-emerytury-dla-39-tys-bylych-funkcjonariuszy/> (stan na: 19.10.2021).
2. *Federacja Stowarzyszeń Służb Mundurowych Rzeczypospolitej Polskiej*, <https://www.fssm.pl/federacja> (stan na: 30.11.2021).
3. *Historia. Polska Rzeczpospolita Ludowa*, <https://www.skw.gov.pl/historia-4.html> (stan na: 9.07.2021).
4. *Infoteka*, https://www.seirp.pl/infoteka-17-18_2018 (stan na: 17.09.2021).
5. *Komunikat Informacyjny dot. stanu spraw z odwołań od decyzji Dyrektora ZER, rozpoznawanych przed Sądem Apelacyjnym w Warszawie*, http://kielce.seirp.com.pl/wp-content/uploads/2021/10/KOMUNIKAT-FSSM-RP-2021_10_28.pdf (stan na: 30.11.2021).
6. *Konferencja „Czy prawa nabyte są naruszalne? Emerytury i renty jako instrument politycznej zemsty”*, 20.12.2021, <https://www.senat.gov.pl/aktualnoscilista/art,14431,konferencja-czy-prawa-nabyte-sa-naruszalne-emerytury-i-renty-jako-instrument-politycznej-zemsty.html> (stan na: 21.12.2021).
7. *O IPN*, <https://ipn.gov.pl/pl/o-ipn/24154,O-IPN.html> (stan na: 26.07.2021).
8. *Opinie prawne związane z legislacją*, <https://www.zbfsop.pl/ustawy-represyjne/ustawy-represyjne/opinie-prawne-zwiazane-z-legislacja/> (stan na: 17.09.2021)
9. *Realizacja przez IPN ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym*, <https://ipn.gov.pl/pl/dla-mediow/komunikaty/10515,Realizacja-przez-IPN-ustawy-z-dnia-23-stycznia-2009-r-o-zmianie-ustawy-o-zaopatr.html> (stan na: 16.09.2021).
10. *Sąd powinien odwieść sprawę „dezubekizacyjną” wobec przewlekłości TK oraz uchwały SN*, 18.01.2021, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-sad-powinien-odwiesic-sprawe-dezubekizacyjna> (stan na: 22.11.2021).
11. *Sąd uwzględnił już 228 odwołań od obniżki emerytur byłych funkcjonariuszy SB*, 10.03.2021, <https://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/8116995,sad-uwzglydnil-juz-228-odwol-an-od-obnizki-emerytur-bylych-funkcjonariuszy-sb.html> (stan na: 20.11.2021).

12. *SN o ustawie dezubekizacyjnej: by obniżyć świadczenie oficera służb PRL, trzeba zbadać jego indywidualne czyny*, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/sn-obnizanie-emerytur-funkcjonariuszy-prl-bez-odpowiedzialnosci-zbiorowej> (stan na: 15.11.2021).
13. *Wojskowa Rada Ocalenia Narodowego*, https://pl.wikipedia.org/wiki/Wojskowa_Rada_Ocalenia_Narodowego (stan na: 20.08.2021).

INNE

1. A. Cichopek oraz 1627 innych odwołań przeciwko Polsce (15189/10, 16970/10, 17185/10, 18215/10, 18848/10, 19152/10, 19915/10, 20080/10, 20705/10, 20725/10, 21259/10, 21270/10, 21279/10, 21456/10, 22603/10, 22748/10 i 23217/10).
2. Analiza Art. 8a Ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r., opinia podzespołu prawnego FSSM RP, Warszawa, 8.03.2017, https://fssm.pl/ckfinder_pliki/files/Opinie%20prawne/Analiza-art.-8a-ustawy-represyjnej..pdf (stan na: 22.11.2021).
3. Dekret nr 418 z dnia 12 października 1991 r. o wykluczeniu funkcjonariuszy i informatorów KGB ze stanowisk rządowych (tekst opublikowany w języku angielskim), [w:] N.J. Kritz, Lithuania: Decree Banning KGB Employees and Informers from Government Positions, [w:] idem (Ed.), *Transitional Justice. How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes*, Vol. III: Laws, Rulings, and Reports, Washington 1995, s. 427.
4. HFPC do TK w sprawie 6/09, /2010/PCzRP/PO, Warszawa, 11.01.2010, <https://www.zbfsop.pl/archiwum/index.php/archiwum/430-hfpc-do-tk-w-sprawie-609-12-stycze-2009.html> (stan na: 29.09.2021).
5. Instrukcja Przewodniczącego Centralnej Komisji Kwalifikacyjnej z dnia 25 czerwca 1990 r., <https://www.zbfsop.pl/wp-content/uploads/2018/09/Instrukcja-Przewodnicz%C4%85cego-Centralnej-Komisji-Kwalifikacyjnej-z-dnia-25-czerwca-1990-roku.pdf> (stan na: 15.07.2021).
6. Notatka Szefa Kancelarii Sejmu ws. kontynuacji 33 posiedzenia Sejmu w Sali Kolumnowej, 18.12.2016, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/komunikat.xsp?documentId=3F5C82AD69E7F0B4C125808D005E0DEC> (stan na: 19.10.2021).
7. Odpowiedź Ministra Pracy i Polityki Społecznej na zapytanie nr 2676 w sprawie przeliczania poszczególnych składowych emerytury, Warszawa, 27.11.2008, <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/44E311E0> (stan na: 31.08.2021).

8. Odpowiedź na interpelację poseł K. Łybackiej przygotowana w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, 13.03.2015, <https://isp.policja.pl/isp/aktualnosci/7036,Wysokosc-emerytury-policyjnej.html> (stan na: 3.09.2021).
9. Odpowiedź ZER MSWiA z dnia 30 września 2021 r. na pytanie zadane w trybie dostępu do informacji publicznej.
10. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego Republiki Łotewskiej z dnia 30 sierpnia 2000 r., 2000-03-01, <https://www.satv.tiesa.gov.lv/en/cases/?case-filter-years=%5B2000%5D&case-filter-status=&case-filter-types=&case-filter-result=&searchtext> (stan na: 11.03.2022).
11. Notatka Szefa Kancelarii Sejmu ws. kontynuacji 33 posiedzenia Sejmu w Sali Kolumnowej, 18 grudnia 2016 r.
12. Pismo Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 września 2016 r., DL-IX-454-470/16/11, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287556/12366411/12366414/dokument252016.pdf> (stan na: 11.10.2016).
13. Pismo Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 25 lipca 2016 r., BDG.0240.1010.2016/5, <https://igiifp.github.io/assets/files/LGC%20017%20Opinia%20-%20MSZ%202.pdf> (stan na: 11.10.2021).
14. Pismo Prezesa IPN z dnia 19 sierpnia 2016 r., BPRV-0241-2(1)/16, DP-1-0231-38/2016/ES/EM, <http://www.bip.mswia.gov.pl/download/4/29262/IPN.pdf> (stan na: 23.09.2021).
15. Pismo Prokuratora Generalnego do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2020 r., PK VIII TK 23.2018.
16. Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 lutego 2018 r., WZF.7060.1204.2017.TO, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20do%20Ministra%20Spraw%20Wewn%C4%99trznnych%20i%20Administracji%20w%20sprawie%20przepis%C3%B3w%20tzw.%20ustawy%20dezubekizacyjnej%202.02.2018.pdf> (stan na: 15.11.2021).
17. Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Przewodniczącego Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu RP, sygn. II.513.17.2014.MM, Warszawa, 20.02.2017, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20do%20Przewodnicz%C4%85cego%20Komisji%20Sprawiedliwo%C5%9Bci%20i%20Praw%20Cz%C5%82owieka%20Sejmu%20RP%20w%20sprawie%20przes%C5%82anki%20domicylu%20okre%C5%9Blonej%20w%20ustawie%20lutowej%2C%2020.02.2017.pdf> (stan na: 4.08.2021).

18. Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 sierpnia 2020 r. w sprawie emerytur byłych funkcjonariuszy służb mundurowych PRL, WZF.7060.49.2020.TO.
19. Pismo Sejmu RP do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 listopada 2018 r., BAS-WAKU-462/18, [http://orka.sejm.gov.pl/stanowiskaTK.nsf/nazwa/Stanowisko_P_4_18/\\$file/Stanowisko_P_4_18.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/stanowiskaTK.nsf/nazwa/Stanowisko_P_4_18/$file/Stanowisko_P_4_18.pdf) (stan na: 22.11.2021).
20. Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, druk sejmowy nr 1140 z 24 września 2008 r., <https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruk/1140> (stan na: 19.08.2021).
21. Protokół rozprawy przed TK z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, https://www.zbfsop.pl/archiwum/images/wlasne/k_6_09_0224_10.pdf (stan na: 13.09.2021).
22. Raport Komisji Parlamentarnej na temat Współpracowników StB w Parlamencie, cyt. za: C. Offe, U. Poppe, *Transitional Justice in the German Democratic Republic and in Unified Germany*, [w:] J. Elster (Ed.), *Retribution and Reparation in the Transition to Democracy*, Cambridge 2006.
23. Raport nr 7568 Komisji Zagadnień Prawnych i Praw Człowieka Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z dnia 3 czerwca 1996 r. w sprawie metod likwidacji spuścizny po byłych totalitarnych systemach komunistycznych.
24. Regulamin Trybunału, <http://skargi-etpcz.eu/files/regulamin.pdf> (stan na: 6.10.2021).
25. Report of the Secretary, *General on the rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies (S/2004/616)*, United Nations Security Council, 23.08.2004.
26. Rozkaz personalny nr 01 z dnia 12 lipca 1990 r., [w:] K. Kozłowski, *Rewolucja po polsku*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2010, wydanie specjalne: 20-lecie UOP/ABW.
27. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, druk nr 1016,

- <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=DE8ABFA5E0082699C1258076004D6639> (stan na: 11.10.2021).
28. Sprawozdanie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji dnia 8 stycznia 2009 r., druk nr 411 A, <https://www.zbfsop.pl/ustawy-represyjne/ustawy-represyjne/sejm-senat-przebieg-procesu-legislacji/51-komisja-praw-czlowieka-praworzadnosci-i-petycji-senatu-rp-wnosi-2009/> (stan na: 27.09.2021).
 29. Sprawozdanie stenograficzne z 33. posiedzenia Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 r., https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/BBD0BCDEC4532500C125808B0071DB52/%24File/33_a_książka_bis.pdf (stan na: 26.10.2021).
 30. Sprawozdanie z działalności Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni Przeciwko Narodowi Polskiemu w okresie 1 stycznia 2011 r. – 31 grudnia 2011 r., Warszawa 2012.
 31. Stanowisko Prokuratora Generalnego z dnia 7 kwietnia 2009 r., <https://www.zbfsop.pl/ustawy-represyjne/ustawy-represyjne/sejm-senat-przebieg-procesu-legislacji/41-stanowisko-prokuratora-generalnego-2009/> (stan na: 27.09.2021).
 32. Tekst wniosku do TK z 23 lutego 2009 r., <https://www.zbfsop.pl/ustawy-represyjne/ustawy-represyjne/sejm-senat-przebieg-procesu-legislacji/45-tekst-wniosku-do-tk-z-23-lutego-2009-r/> (stan na: 25.08.2021).
 33. Uwagi SN z dnia 9 grudnia 2016 r. do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, BSA III-021-525/16, do druku nr 1061, https://fssm.pl/ckfinder_pliki/files/Opinie%20prawne/UWAGI_sn_do_projektu_ustawy_dezubek_2016.pdf (stan na: 17.03.2022).
 34. Uwagi SN z dnia 29 października 2008 r. do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, druk nr 1140, https://www.zbfsop.pl/archiwum/images/wlasne/zalacznik_j-opinia-sadu-najwyzszego.pdf (stan na: 19.08.2021).
 35. Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu,

- Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, druk nr 1061, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1061> (stan na: 11.10.2021).
36. Wniosek do TK z dnia 20 października 2009 r., sygn. K 36/09, <https://trybunal.gov.pl/sprawy-w-trybunale/art/2013-zasady-naliczania-wysokosci-emerytury> (stan na: 29.09.2021).
 37. Wniosek grupy posłów na Sejm RP VI kadencji do TK, Warszawa, 23.02.2009, <https://www.zbfsop.pl/ustawy-represyjne/ustawy-represyjne/sejm-senat-przebieg-procesu-legislacji/45-tekst-wniosku-do-tk-z-23-lutego-2009-r/> (stan na: 25.08.2021)
 38. Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2007 r., sygn. RPO-552925-I/07/ KŁ, <https://bip.brpo.gov.pl/pliki/1177072888.pdf> (stan na: 27.07.2021).
 39. *Volkmer przeciwko Niemcom*, decyzja w kwestii dopuszczalności z dnia 22 listopada 2001 r., skarga nr 39799/98.
 40. Zarządzenie nr 39 Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 lipca 1990 r. w sprawie szczegółowego określenia zadań oraz struktury organizacyjnej Urzędu Ochrony Państwa, [w:] A. Jusupović, R. Leśkiewicz (red.), *Historyczno-prawna analiza struktur organów bezpieczeństwa państwa w Polsce Ludowej (1944–1990). Zbiór studiów*, Warszawa 2013.
 41. Zarządzenie 043/90 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 10 maja 1990 r., <https://www.zbfsop.pl/archiwum/index.php/archiwum/637-zarzdzenie-04390-z-dnia-10-maja-1990.html> (stan na: 23.11.2021).
 42. Zarządzenie nr 49/90 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 czerwca 1990 r. w sprawie utworzenia delegatur Urzędu Ochrony Państwa, Archiwum IPN, sygn. IPN BU 213/1, k. 322–323.
 43. Zasady naliczania wysokości emerytury, komunikat TK po wyroku z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, <https://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/komunikaty-prasowe/komunikaty-po/art/2688-zasady-naliczania-wysokosci-emerytury> (stan na: 24.09.2021).
 44. Zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa ściągane z urzędu, sygn. VIII Kp 1335/17, Warszawa, 3.01.2018, https://www.seirp.pl/ckfinder_pliki/files/Archiwum/14.%20Doniesienie%20s%C4%99dziego%20Tuley.pdf (stan na: 8.11.2021).

45. Zrealizowany porządek dzienny 33. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 grudnia 2016 r, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PorzadekObrad.xsp?documentId=E8CCE5424ACE753BC125807D002C97D0> (stan na: 11.10.2021).