



Emil Śliwiński¹

 <https://orcid.org/0000-0002-5910-9030>

Obniżenie emerytur i rent funkcjonariuszy PRL (tak zwana dezubekizacja) jako forma odpowiedzialności represyjnej

Reduction of Pensions and Disability Benefits
for Former Officials of the Polish People's Republic
(the so-called "dezubekizacja") as a Form of Repressive Liability

1. Wstęp

W artykule zostanie przeanalizowane zagadnienie zmniejszenia emerytur i rent funkcjonariuszy służb PRL (ewentualnie ich rodzin) przez pryzmat zakresu zastosowania norm konstytucyjnych i prawnomiedzynarodowych odnoszących się do karania. Innymi słowy, celem tego artykułu jest odpowiedź na pytanie, czy tego typu działalność legislacyjna stanowi karę w szerokim, konstytucyjnym lub międzynarodowym znaczeniu (art. 42 Konstytucji RP², art. 6 i 7 EKPC³), tzn. czy jest to forma realizacji tak zwanej odpowiedzialności represyjnej⁴.

¹ Emil Śliwiński – mgr, doktorant, Szkoła Doktorska Nauk Społecznych, Katedra Prawa Karnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski / M.A., Ph.D. candidate, Doctoral School of Social Sciences, Chair of Criminal Law, Faculty of Law and Administration, University of Warsaw. Wkład/Contribution: 100%.

✉ e.sliwinski@uw.edu.pl

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, dalej: Konstytucja RP, Konstytucja.

³ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284, dalej: EKPC.

⁴ Z perspektywy terminologicznej „represyjność” być może nie jest sformułowaniem najbardziej fortunnym (zob. w tym zakresie uwagi w zdaniu odrębnym sędziego

Rozliczenie z totalitarną przeszłością nie jest – rzecz jasna – rzadkością w Europie. Przybierało ono różne formy, głównie lustracji osób pełniących funkcje publiczne. Pozbawienie wygórowanych emerytur także było stosowane, szczególnie w Niemczech⁵. Jest to zawsze rozwiązanie kontrowersyjne, wywołujące wiele problemów konstytucyjnych, takich jak konieczność oceny proporcjonalności ingerencji w prawo własności czy też słuszności nabytych praw⁶. Te kwestie – pozostające na pierwszym planie sporu o świadczenia byłych funkcjonariuszy – są z istoty dyskusyjne i nieco przyćmiewają zagadnienie represyjności tego typu regulacji.

Wydaje się jednak, że problem represyjności ma duże znaczenie i nie został poddany wystarczającej refleksji w piśmiennictwie i orzecznictwie (co zostanie jeszcze wykazane niżej). Jeżeli bowiem pozbawienie części emerytury lub renty jest karą, to taka kara może być nałożona jedynie za indywidualny czyn zagrożony karą w momencie jego popełnienia, tj. w momencie służby w organach bezpieczeństwa PRL (art. 7 ust. 1 EKPC, art. 42 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP), chyba że retroaktywność jest uzasadniona zastosowaniem klauzuli norymberskiej (art. 7 ust. 2 EKPC, art. 42 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP), po przeprowadzeniu postępowania sądowego (art. 6 ust. 1 EKPC, art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Taka kara nie może być także zastosowana wielokrotnie, czemu na przeszkodzie stoi zasada *ne bis in idem*, wprost wyrażona w art. 4 Protokołu nr 7 do EKPC⁷, a *implicitie* wyprowadzana z art. 2 Konstytucji RP. Już *prima facie* wydaje się, że wymogi te są niezwykle restrykcyjne, zwłaszcza w kontekście ustawowej konstrukcji pozbawienia praw emerytalnych byłych funkcjonariuszy.

W ramach tego artykułu analizie należy poddać rozwiązania ustawowe wprowadzone do ustawy zaopatrzeniowej⁸ zarówno nowelizacją

A. Rzeplińskiego do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 21 października 2014 r., P 50/13), jednakże pozwala na odróżnienie odpowiedzialności karnej w wąskim, kodeksowym rozumieniu (art. 1 § 1 k.k.) od szerszego, ponadustawowego rozumienia wyrazów „kara”, „odpowiedzialność karna”, „sprawa karna” i pokrewnych (np. w art. 42 Konstytucji RP oraz w art. 6 i 7 EKPC).

⁵ Zob. postanowienie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 14 maja 2013 r. w sprawie Cichopek i inni v. Polska, skarga nr 15189/10 i in., pkt 138, w którym szeroko powołuje się orzecznictwo dotyczące pozbawienia funkcjonariuszy NRD wygórowanych świadczeń.

⁶ Zob. m.in. A. Rakowska-Trela, *Obniżenie...*, s. 275–287.

⁷ Protokół nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzony 22 listopada 1984 r. w Strasburgu.

⁸ Ustawa z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego,

z 2009 r.⁹, jak i nowelizacją z 2016 r.¹⁰ W szczególności należy uwypuklić różnice między obydwojema zmianami normatywnymi w celu stwierdzenia, czy konkluzja co do nierepresyjności rozwiązań wprowadzonych w 2009 r. musi prowadzić do tożsamesgo wniosku w przypadku późniejszej nowelizacji. Konieczna jest także konfrontacja z dotychczasowymi wypowiedziami orzecznictwa i doktryny w tym przedmiocie. Przedstawię także własną ocenę represyjności tych regulacji, na poziomie krajowym, europejskim – w ramach orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC) – oraz porównawczym, szczególnie w kontekście rozumienia instytucji ustawy proskrypcyjnej (*bill of attainder*) w amerykańskim prawie konstytucyjnym.

2. Krótka historia redukcji praw emerytalnych byłych funkcjonariuszy w III RP

Przed przystąpieniem do właściwej analizy – dla lepszego zobrazowania problemu – należy przedstawić relewantne przepisy (zarówno ustawy zaopatrzeniowej, jak i nowelizacji z 2009 r. i 2016 r.), a także dotychczasowe wypowiedzi judykatury w przedmiocie ich stosowania.

2.1. Przepisy ogólne

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej każdy rok służby powyżej 15 lat służby funkcjonariusza, który pozostawał w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., zwiększa emeryturę o 2,6% podstawy wymiaru

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. 2024, poz. 1121, tekst jedn. ze zm., dalej: ustawa zaopatrzeniowa.

⁹ Ustawa z 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, Służby Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, Dz.U. 2009, nr 24, poz. 145, dalej: nowelizacja z 2009 r.

¹⁰ Ustawa z 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. 2016, poz. 2270, dalej: nowelizacja z 2016 r.

względem 40%, które przysługuje po 15 latach służby. Podstawą wymiaru emerytury (renty) mundurowej jest wynagrodzenie przysługujące na ostatnio zajmowanym stanowisku (art. 5 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej). Mundurowa renta inwalidzka przysługuje z kolei w wymiarze 80%, 70% lub 40% podstawy wymiaru w zależności od stopnia uszczerbku na zdrowiu (art. 22 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej). Członkom rodziny zmarłego funkcjonariusza przysługuje także renta rodzinna w wysokości od 85% do 95% świadczenia zmarłego (art. 23 i 24 ustawy zaopatrzeniowej). Ustawa przewiduje także szereg zwiększeń do emerytur i rent (np. za służbę w szczególnych warunkach).

2.2. Nowelizacja z 2009 r.

Nowelizacja z 2009 r. dodała do ustawy zaopatrzeniowej art. 15b ust. 1, w którym określono, że emerytura za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa (w rozumieniu ustawy lustracyjnej¹¹) będzie wynosić 0,7% podstawy wymiaru, zamiast 2,6%¹². Oznaczało to w zasadzie, że okresy służby dla organów bezpieczeństwa państwa zostały zrównane z okresami nieskładkowymi. Nie ulega jednak wątpliwości, że tylko uprawnienia wypracowane w okresie PRL zostały funkcjonariuszom odjęte. Nowelizacja z 2009 r. przewidywała także możliwość zastosowania współczynnika 2,6%, o ile funkcjonariusz udowodni, że podjął współpracę z organizacjami niepodległościowymi (art. 15b ust. 3–4 ustawy zaopatrzeniowej).

¹¹ Ustawa z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów, Dz.U. 2024, poz. 1632, tekst jedn., dalej: ustawa lustracyjna.

¹² A już wówczas w toku procesu legislacyjnego niektóre osoby podnosiły, że obniżenie współczynnika poniżej 1,3% (tj. poniżej tego dla świadczeń emerytalnych z sektora „cywilnego”) będzie stanowiło represję – zob. wypowiedź K. Łybackiej w: *Biuletyn...*, s. 11. Można przy tym także zauważyć, że już wtedy jako bardziej „opłacalne” (przynajmniej dla osób, które całość świadczeń wypracowały w organach bezpieczeństwa państwa i urodziły się przed 1 stycznia 1949 r.) byłoby popełnienie przestępstwa, o którym mowa w art. 10 ust. 1 lub 2 ustawy zaopatrzeniowej, które skutkuje ustaniem prawa do zaopatrzenia emerytalnego na podstawie ustawy zaopatrzeniowej i nabyciem prawa do świadczenia z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, przy potraktowaniu całości okresów służby jako okresów składkowych (art. 4 ustawy zaopatrzeniowej), co skutkowałoby przyjęciem współczynnika 1,3%.

2.3. Próby wzruszenia nowelizacji z 2009 r.

Po wejściu w życie nowelizacji z 2009 r. do Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK) skierowano wniosek w sprawie konstytucyjności tej regulacji. Trybunał Konstytucyjny uznał, że zastąpienie współczynnika 2,6% współczynnikiem 0,7% stanowiło uzasadnioną i proporcjonalną formę pozbawienia praw niesłusznie nabytych. W stosunku do szczególnie interesującego zagadnienia, czyli potencjalnego naruszenia art. 42 ust. 1 Konstytucji RP poprzez zastosowanie zbiorowej odpowiedzialności karnej, TK stwierdził, że: „kwestionowane przepisy nie zawierają sankcji karnych, ani nawet sankcji o charakterze represyjnym; nie przesądzają też winy adresatów norm w nich wyrażonych. Kwestionowane przepisy wprowadzają nowe zasady ustalania wysokości świadczeń emerytalnych dla członków Wojskowej Rady oraz funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polski Ludowej”¹³.

Konkluzję TK potwierdził ETPC, zarówno co do kwestii proporcjonalności ingerencji w prawo własności, jak i represyjności regulacji. Europejski Trybunał Praw Człowieka wyjątkowo lapidarnie stwierdził, że: „skargi z art. 6 ust. 1 (w części karnej), art. 6 ust. 2 i art. 7 są ewidentnie niezgodne z jurysdykcją Trybunału *ratione materiae*, jako że gwarancje powoływane przez skarżących odnoszą się jedynie do postępowania karnego”¹⁴.

2.4. Nowelizacja z 2016 r.

Nowelizacja z 2016 r. była w wielu aspektach dalej idąca. W szczególności:

- a) katalog podmiotów, na rzecz których służba uzasadniała obniżenie świadczeń, był szerszy (art. 13b ustawy zaopatrzeniowej), ale w większości tożsamy, a zatem wiele świadczeń emerytalnych zostało obniżonych po raz drugi,

¹³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2010 r., K 6/09. Zob. jednak zdania odrębne sędziów B. Zdziennickiego oraz M. Wyrzykowskiego, którzy nie podzielili wywodów TK w tym zakresie, uznając, że nowelizacja z 2009 r. stanowi zbiorową odpowiedzialność karną, a zatem narusza art. 42 Konstytucji RP.

¹⁴ Postanowienie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 14 maja 2013 r. w sprawie Cichopek i inni v. Polska, skarga nr 15189/10 i in., pkt 158. Warto w tym miejscu jednak zaznaczyć, że autonomiczne pojęcie sprawy karnej z art. 6 EKPC powinno skłonić Trybunał przynajmniej do nieco głębszej analizy.

- b) w przypadku emerytur za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa emerytura wynosiła 0,0% podstawy wymiaru (art. 15c ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej),
- c) w przypadku rent inwalidzkich – uprzednio niezmnieszaných – każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa zmniejszał rentę o 10% podstawy wymiaru (art. 22a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej), a w przypadku osób zwolnionych ze służby przed 1 sierpnia 1990 r. taką rentę wypłaca się w wysokości renty minimalnej dla danej grupy (art. 22a ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej),
- d) analogiczne reguły były zastosowane także do rent rodzinnych (art. 24a ustawy zaopatrzeniowej),
- e) emerytura lub renta wypłacona osobie, która świadczyła służbę na rzecz totalitarnego państwa (a także renta rodzinna wypłacana członkom rodziny tej osoby) nie mogła przekraczać średniej wysokości emerytury lub renty wypłaconej z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (art. 15c ust. 3, art. 22a ust. 3 i art. 24a ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej), co w zasadzie oznaczało ingerencję także w prawa wypracowane także w wolnej Polsce.

Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu:

Zaproponowane rozwiązania nie mają charakteru represyjnego, nie ustanawiają odpowiedzialności za czyny karalne popełnione w okresie PRL, ani nie zastępują takiej odpowiedzialności, a jedynie odbierają niesłusznie przyznane przywileje. Nie ma bowiem uzasadnienia dla otrzymywania przez byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa (oraz wdów czy wdowców po nich) świadczeń emerytalnych i rentowych w kwotach rażąco przewyższających średnią wysokość świadczenia wypłacanego w ramach powszechnego systemu emerytalnego¹⁵.

W toku postępowania przedstawiciele rządu oraz partii rządzącej bardzo wyraźnie twierdzili, że proponowane rozwiązania nie są karą, lecz odebraniem nienależnych korzyści¹⁶.

W toku postępowania Sąd Najwyższy przedstawił opinię prawną, w której ocenił projekt negatywnie. W odniesieniu do represyjności regulacji stwierdzono, że projekt „ma charakter represyjny” (co dość

¹⁵ *Uzasadnienie...*, s. 5.

¹⁶ Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych (nr 73) i Komisji Polityki Społecznej i Rodziny (nr 52) z 13 grudnia 2016 r., <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy8.nsf/0/AF8EECF66620D1E8C125809200462749/%24File/0138008.pdf>, s. 23–24, 28.

ogólnikowo uzasadnia się wkroczeniem w prawa nabyte oraz niezmienianiem sytuacji osób w służbie przed i po 1990 r.), co miałyby prowadzić do naruszenia zasady podziału władzy (art. 10 Konstytucji) i wkroczenia władzy ustawodawczej w sferę władzy sądowniczej przez wymierzanie kar określonej grupie osób¹⁷.

Do podobnych wniosków doszła M. Derlatka, która przygotowała na rzecz Zarządu Głównego Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Funkcjonariuszy Straży Granicznej opinię prawną w toku procesu legislacyjnego. Podkreślono w niej, że rozwiązania ustawowe stanowią „odpowiedzialność zbiorową” opartą na „zasadzie domniemania winy” oraz „przypominają bardziej instrumenty zmierzające do ukarania funkcjonariuszy”¹⁸.

2.5. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 czerwca 2021 r., P 10/20

Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie¹⁹ w wyroku z 16 czerwca 2021 r., P 10/20, stwierdził – odpowiadając na pytanie prawne Sądu Okręgowego w Krakowie – że przepis art. 22a ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej, dotyczący obniżenia renty inwalidzkiej do wysokości renty minimalnej w przypadku zwolnienia ze służby przed 1990 r., jest zgodny z art. 2 oraz z art. 67 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W pozostałej części postępowanie umorzono.

Poza pytaniem o proporcjonalność ingerencji w prawo własności oraz zasadę ochrony praw nabytych sąd pytający wyraził także przypuszczenie, że nowelizacja z 2016 r. stanowi represję wobec grupy funkcjonariuszy, a zastosowanie jej w zbiegu z nowelizacją z 2009 r. może przesądzać o naruszeniu zasady *ne bis in idem* (zakazu podwójnego karania) wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP.

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że naruszenie zasady *ne bis in idem* zachodzi wtedy, gdy w stosunku do tego samego zachowania są stosowane dwa różne środki przewidziane przez ustawodawcę, obydwa

¹⁷ *Uwagi...*, s. 5–6.

¹⁸ M. Derlatka, *Opinia...*, s. 18.

¹⁹ Pozostawiam tutaj poza analizą kwestię uczestnictwa w orzekaniu osób wybranych do TK już na miejsca wcześniej obsadzone (J. Piskorski, J. Wyrembak), która każe sobie zadać pytanie o moc wiążącą tego wyroku TK. Niezależnie od oceny, czy wyrok TK jest istniejący, czy nie i jakie skutki prawne odnosi, nie ulega wątpliwości, że normy wprowadzone nowelizacją z 2016 r. nie zostały derogowane.

o charakterze represyjnym i realizujące tożsame cele²⁰. Następnie TK słusznie zauważył, że nowelizacja z 2009 r. nie ingerowała w świadczenia rentowe, więc trudno mówić o duplikacji postępowań (*bis*) w przedmiocie obniżenia świadczeń za służbę na rzecz totalitarnego państwa. Podwójne obniżenie świadczeń – jak słusznie wywiódł Trybunał – wystąpiło jedynie w przypadku emerytur mundurowych. Należy jednak zauważyć, że nawet wówczas – aby dochodziło do aktualizacji zasady *ne bis in idem* – konieczne byłoby uznanie, że nie tylko nowelizacja z 2016 r., ale także nowelizacja z 2009 r. miały charakter represyjny²¹. Orzecznictwo TK i ETPC – wskazane wyżej – takiej konkluzji w odniesieniu do nowelizacji z 2009 r. nie popiera.

Trybunał uważał jednak za stosowne ocenić, czy art. 22a ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej zawiera normę o charakterze represyjnym. Stwierdzono:

²⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 czerwca 2021 r., P 10/20, pkt III.5.1.1: „Dodatkowo Trybunał Konstytucyjny wskazał, że procedura weryfikacji naruszenia zasady *ne bis in idem* przez przepis ustawowy powinna obejmować dwa etapy: 1) ustalenie, czy co najmniej dwa środki przewidziane przez ustawodawcę jako reakcja na określone zachowanie jednostki mają charakter represyjny; 2) jeżeli co najmniej dwa takie środki mają charakter represyjny, konieczna jest weryfikacja, czy realizują one tożsame, czy odmienne cele. Tylko w przypadku realizacji identycznych celów przez różne środki o charakterze represyjnym można wskazać naruszenie zasady *ne bis in idem* (por. wyrok TK z 21 października 2014 r., sygn. P 50/13)”. Pomijam tutaj trafność TK w ocenie, czy do naruszenia zasady *ne bis in idem* konieczne jest realizowanie tożsamych celów przez dane sankcje (może to być poddane uzasadnionej krytyce).

²¹ Zob. jednak w tym zakresie pytanie prawne Sądu Okręgowego w Warszawie rozpoznawane przez TK pod sygn. P 4/18 (dotyczące świadczeń emerytalnych zredukowanych nowelizacją z 2016 r.), s. 14: „Dodatkowo, ustawa z 16 grudnia 2016 r. wprowadzająca drugie już obniżenie wskaźników rocznych byłych funkcjonariuszy zdaje się stosować wobec nich ponowną sankcję, co można przez analogię do zasad stosowanych w polskim porządku prawnym uznać za naruszenie zasady *ne bis in idem*, w rozumieniu prawnokamym. Oczywiście, ustawa z 16 grudnia 2016 r. nie przewiduje odpowiedzialności karnej, zaś podstawą obniżenia świadczenia nie jest stwierdzenie winy byłych funkcjonariuszy za wykroczenie czy przestępstwo. Należy jednak traktować ją na podobnej zasadzie co quasi odpowiedzialność kamą, bowiem ustawodawca odgórnie stwierdza, że wszyscy funkcjonariusze będący adresatami ustawy zmieniającej dopuścili się czynów, jakie kwalifikują ich do obniżenia im świadczeń emerytalnych, co należy poczytywać ze represję analogiczną do kar stosowanych w prawie karnym. Powyższe bez wątpienia świadczy o tym, iż mimo ubezpieczeniowego charakteru sprawy, należy zastosować doń zasadę *ne bis in idem*”. Chociaż wywód Sądu Okręgowego w Warszawie wydaje się błędny w zakresie zasady *ne bis in idem*, to jednak okoliczności przedstawione przez sąd pytający mogą mieć znaczenie dla oceny proporcjonalności ingerencji w (słusznie nabyte) prawo własności oraz potencjalne naruszenie zasady bezpieczeństwa prawnego.

Ograniczając kontrolę konstytucyjności do art. 22a ust. 2 ustawy, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że nie ma on charakteru prawnokarnego ani represyjnego. Nie zawiera w ogóle sankcji karnych ani innych sankcji o charakterze represyjnym, nie przesądza również o winie adresatów wyrażonej w nim normy. Wprowadza natomiast nową zasadę determinującą wysokość kwoty wypłacanej z tytułu wcześniej ustalonego świadczenia rentowego, niewątpliwie obniżając wysokość tej kwoty w konkretnej sytuacji, w jakiej znajduje się strona postępowania sądowego, na tle którego zadano pytanie prawne. Trybunał przypomniał, że charakter represyjny przepisu nie jest tożsamy z regulacją ustanawiającą niekorzystne rozwiązania, stanowiącą określoną dolegliwość dla ich adresata (por. wyrok TK z 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09 i decyzję Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 14 maja 2013 r. w sprawie 15189/10, Cichopek i inni przeciwko Polsce). Sąd pytający, uzasadniając zarzut niezgodności z art. 2 Konstytucji w zakresie dotyczącym rzekomego naruszenia zasady *ne bis in idem*, opierał się na mylnym przyjęciu charakteru karnego regulacji zawartych w ustawie. Do przepisu określającego wysokość wypłacanego świadczenia rentowego nie mają zastosowania gwarancje konstytucyjne dotyczące odpowiedzialności karnej, co wynika nie tylko z nazwy zastosowanego środka ustawowego, ale przede wszystkim z treści kontrolowanego przepisu ustawy (por. wyrok TK z 10 grudnia 2002 r., sygn. P 6/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 91), który nie ma na celu poddania byłych funkcjonariuszy pracujących na rzecz totalitarnego państwa jakiegś formie ukarania (zob. wyrok TK z 18 listopada 2010 r., sygn. P 29/09)²².

Wydaje się, że w tym zakresie TK w zasadzie powtórzył konkluzję dotyczącą oceny nowelizacji z 2009 r., nie biorąc pod uwagę istotnych różnic między obydwojema reżimami, co postaram się jeszcze wykazać niżej.

2.6. Uchwała SN (7) z 16 września 2020 r., III UZP 1/20

Uchwała siedmiu sędziów Sądu Najwyższego²³ (dalej: SN) przesądziła, że kryterium służby na rzecz totalitarnego państwa (art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej): „powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności

²² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 czerwca 2021 r., P 10/20, pkt III.5.1.1.

²³ Uchwała Sądu Najwyższego (7) z 16 września 2020 r., III UZP 1/20. Co do dalszego rozwoju orzecznictwa zob. T. Smoliński, M. Tyska, *Stanowisko...*, s. 33–43. Warto zaznaczyć, że standard ukształtowany tą uchwałą nie jest uniwersalnie przestrzegany przez sądy powszechne – zob. np. wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 13 października 2022 r., III AUa 94/22: „Założenie przyjęte w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., sygn. akt III UZP 1/20, iż służba ta powinna być oceniana indywidualnie i wymaga zbadania jej charakteru, stanowi zaprzeczenie woli ustawodawcy, a nadto nakłada na organ niewykonalny de facto obowiązek dowodowy, a tym samym czyni niemożliwą jego ocenę przez sąd”.

człowieka”. Pozostawiając poza zakresem analizy wiele innych zagadnień w wywodzie oraz trafność ocierającej się o prawotwórstwo wykładni, należy wskazać, że SN odwoływał się także do kwestii represyjności regulacji. Jak wskazano:

nie chodzi tylko o samą konstrukcję normy (czy zawiera ona sankcje karne, czy inne formy represji), bowiem zakresem omawianej zasady są objęte także inne postępowania niż karne, oczywiście pod warunkiem, że wiążą się ze stosowaniem środków represyjnych sensu largo. W analizowanym zagadnieniu chodzi o dwukrotną ocenę tego samego okresu pracy, który raz obligował do obniżenia emerytury przez przyjęcie wskaźnika 0,7% za każdy rok służby, a obecnie wskaźnika 0,0%. (...) nie chodzi tylko o samą konstrukcję normy (czy zawiera ona sankcje karne, czy inne formy represji), bowiem zakresem omawianej zasady są objęte także inne postępowania niż karne, oczywiście pod warunkiem, że wiążą się ze stosowaniem środków represyjnych sensu largo. W analizowanym zagadnieniu chodzi o dwukrotną ocenę tego samego okresu pracy, który raz obligował do obniżenia emerytury przez przyjęcie wskaźnika 0,7% za każdy rok służby, a obecnie wskaźnika 0,0%²⁴.

Nie da się jednak nie zauważyć, że kwestia represyjności nowelizacji z 2016 r. nie została także i tutaj poddana głębszej analizie, być może z niechęci do definitywnego przesądzenia, że taka regulacja nie może się ostać (co wkraczałoby już w sferę abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności norm).

3. Problem represyjności obniżenia emerytur i rent

Jak widać na wyżej wymienionych przykładach, problem represyjności regulacji był wskazywany przez różne organy oraz osoby w ramach postępowania legislacyjnego oraz postępowań przed TK i ETPC. Jednakże doktryna – np. A. Rakowska-Trela²⁵ czy M. Grabarczyk²⁶ – w zasadzie nie koncentrowała się bardziej na tym zagadnieniu. Brak głębszego uzasadnienia przedstawionych w judykaturze stanowisk skłania do przeprowadzenia szerszej analizy.

²⁴ Uchwała Sądu Najwyższego (7) z 16 września 2020 r., III UZP 1/20, pkt 106–108.

²⁵ A. Rakowska-Trela, *Obniżenie...*, s. 278 sygnalizuje ten problem, ale traktuje go dość lapidarnie, twierdząc, że przepisy nowelizacji z 2016 r. – w ślad za opinią SN złożoną w toku procesu legislacyjnego – mają charakter represyjny, a zatem ustawa ta narusza podział władzy.

²⁶ Zob. M. Grabarczyk, *Uniformed...*, s. 67–80, w którym to artykule autor nazywa redukcję emerytur sankcją (*sanction*), a czasami nawet „penalizacją pewnej grupy osób” (*penalizing a specific group of people*).

3.1. Kryteria represyjności regulacji w orzecznictwie TK

Nie ulega wątpliwości, że art. 42 Konstytucji RP nie odnosi się jedynie do prawa karnego w rozumieniu ustawowym, a musi uzyskiwać szersze znaczenie, odnosząc się do różnorodnych reżimów, nazywanych ogólnie „odpowiedzialnością represyjną”²⁷. Wskazuje się bowiem, że pojęcie kary (w rozumieniu konstytucyjnym) oznacza „każdy środek prawny, który realizuje w sposób dominujący lub wyłączny funkcję represyjną”²⁸.

Pomijając problemy związane ze sformułowaniem definicji odpowiedzialności represyjnej²⁹ w orzecznictwie oraz rozbieżne rozstrzygnięcia nawet co do jednego reżimu odpowiedzialności³⁰, wydaje się, że najpełniejsze stanowisko w tym zakresie pojawiło się w wyroku P 32/12³¹, gdzie Trybunał Konstytucyjny wskazuje:

Kryteria identyfikowania odpowiedzialności karnej i stanowiących jej znamiona sankcji karnych w rozumieniu konstytucyjnym są następujące: 1) dolegliwość zapowiadana w sankcji, przy czym „chodzi o pewną zobiektywizowaną kategorię – stopień dolegliwości jest więc oceniany z punktu widzenia systemu wartości akceptowanych w danym społeczeństwie, a znajdujących wyraz w określonym systemie prawnym” (P. Burzyński, *Ustawowe określenie sankcji karnej*, Warszawa 2008, pkt 2.4). Dolegliwość kary polega na tym, że z jednej strony intensywność ingerencji w określone dobra podmiotu odpowiedzialnego wykracza poza zakres absolutnie niezbędny do usunięcia skutków naruszenia prawa i przywrócenia stanu zgodnego z prawem, z drugiej zaś strony intensywność tej ingerencji wykracza poza zakres absolutnie niezbędny, by uniemożliwić powstanie określonego stanu rzeczy (zob. K. Wojtyczek, *Zasada wyłączności ustawy w sferze prawa represyjnego. Uwagi na gruncie Konstytucji RP*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych”, nr 1/1999, s. 54). Dolegliwość rozumiana jako ograniczenie lub pozbawienie skazanego możliwości korzystania z określonych dóbr osobistych. Dolegliwość założona w karze jest dolegliwością celową, co oznacza, że dolegliwość wynikająca z innych przyczyn nie może być ujmowana jako dolegliwość kary; 2) istota, cel i funkcja sankcji – istota kary wiąże się z przypisywaniem sprawcy czynu ujemnej oceny

²⁷ P. Cychosz, *Konstytucyjny...*, s. 264–269, 277–278, 290–336.

²⁸ T. Sroka, *Prewencyjne...*, s. 87.

²⁹ Zob. E. Śliwiński, *Odpowiedzialność...*, s. 95–101; T. Sroka, w: *Konstytucja RP...*, s. 1018–1027 i orzecznictwo tam przytaczane; P. Cychosz, *Konstytucyjne...*, s. 319–336.

³⁰ Przykładowo administracyjne kary pieniężne w ustawie z 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, Dz.U. 2024, poz. 1539, tekst jedn. ze zm., były najpierw ocenione jako nierepresyjne (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 marca 2008 r., SK 75/06), a później jako represyjne (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 czerwca 2017 r., P 124/15).

³¹ Szeroko o tym zagadnieniu także P. Cychosz, *Konstytucyjny...*, s. 262–350.

społecznej z powodu zawinionego przez sprawcę naruszenia prawa. Kara jako wyraz społecznego potępienia czynu; cele kary to: a) „odpłata za uczynione zło” i b) „zapobieganie popełnienia przez sprawcę lub innych obywateli przestępstw w przyszłości” (społeczna readaptacja sprawcy w związku z odbywaną karą – prewencja indywidualna; oddziaływanie na społeczeństwo za pośrednictwem orzeczanych kar, aby przestępstwa nie były popełniane – prewencja generalna; K. Buchała, *Komentarz do Kodeksu karnego*, rozdz. IV³².

Można zatem przyjąć, że kara polega na celowej deprywacji pewnych dóbr, która wyraża ujemną ocenę społeczną zawinionego naruszenia prawa oraz stanowi odpłatę za uczynione zło³³, z widokiem na prewencję indywidualną i generalną. Warto podkreślić, że w takim ujęciu kara powinna być odpowiedzią państwa na pewien popełniony w przeszłości czyn bezprawny i zabroniony pod groźbą kary³⁴. W tym ujęciu stosowanie kar jest zgodne z Konstytucją, o ile został popełniony czyn, który był zabroniony przez ustawę pod groźbą kary w czasie jego popełnienia (tak *explicite* art. 42 ust. 1 Konstytucji RP).

Nie wydaje się jednak, żeby to była typowa definicja klasyczna, a raczej określenie pewnego centralnego, paradygmatycznego przypadku odpowiedzialności represyjnej. Przykładowo można wyobrazić sobie ukształtowanie reżimu odpowiedzialności karnej bez zawinienia, a wówczas będzie on naruszał zasadę *nullum crimen, nulla poena sine culpa*. Elementy potępienia oraz prewencji mogą w przypadku różnych naruszeń prawa występować z różnym natężeniem. Jednak odbiegnięcie przez ustawodawcę od wymogów związanych z odpowiedzialnością represyjną *per se* nie może przesądzać o tym, że dana instytucja znajduje się poza zakresem art. 42 Konstytucji RP.

Pomijając niekonsekwentną typologię funkcji sankcji, można z pewnością stwierdzić, że funkcja represyjna sankcji może być przeciwstawiona funkcji restytucyjnej³⁵, tj. przywrócenia zgodności z prawem.

³² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 października 2015 r., P 32/12.

³³ Zob. także omówienie kryterium „napiętnowania” w T. Sroka, *Prewencyjne...*, s. 92–93.

³⁴ Rzecz jasna, terminowi „czyn zabroniony pod groźbą kary” w rozumieniu Konstytucji RP należy przydawać także autonomiczne znaczenie, niezależne od kategorii ustawowych; tak też T. Sroka, w: *Konstytucja RP...*, s. 1021–1022.

³⁵ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 października 2012 r., P 27/11, w którym *explicite* stwierdzono, że: „nakaz rozbiórki niewątpliwie pełni funkcję restytucyjną”. Podobnie wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 marca 2002 r., SK 2/01. Zob. także tożsama ocena analogicznego zagadnienia w wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 27 listopada 2007 r. w sprawie Hamer v. Belgia, skarga nr 21861/03, pkt 60.

Dobrym przykładem może być tutaj nakaz rozbioru nielegalnie wybudowanego budynku. Samo rozebranie obiektu przywraca stan zgodności z prawem, a ewentualne kary administracyjne i kryminalne stanowią czynnik represyjny. Za szczególną formę restytucji można uważać odszkodowanie (i wówczas jest to funkcja kompensacyjna), które też przywraca zgodność z prawem (i w domyśle sprawiedliwość). Jak jednak wskazano wyżej, restytucja i kompensacja powinny być symetryczne, ograniczać się tylko i wyłącznie do przywrócenia zgodności z prawem (naprawienia szkody). Wszystko, co będzie przekraczać miarę restytucji, będzie zabarwione retribucją (represją). Tytułem kolejnego przykładu można rozważyć przykład instytucji przewidzianej w art. 290 § 2 k.k.: za wyrąb drzewa w lesie zasądza się na rzecz pokrzywdzonego od skazanego nawiązkę w wysokości podwójnej wartości drzewa. Tylko połowa tej nawiazki (tj. wartość drzewa) pełni funkcję kompensacyjną; reszta stanowi represję.

3.2. Kryteria represyjności regulacji w orzecznictwie ETPC

W orzecznictwie ETPC do oceny represyjności regulacji stosuje się dwa różne zestawy kryteriów³⁶: ze sprawy Engel i inni przeciwko Holandii³⁷ (do oceny zastosowania art. 6 EKPC oraz art. 2 i 4 Protokołu nr 7) oraz ze sprawy Welch przeciwko Zjednoczonemu Królestwu³⁸ (do oceny zastosowania art. 7 EKPC). W ramach kryteriów ze sprawy Engel i inni przeciwko Holandii należy badać zaszerogowanie do krajowego prawa karnego, naturę naruszenia prawa, surowość grożącej sankcji, a w ramach drugiego kryterium w szczególności grupę adresatów normy, typ i naturę chronionych interesów oraz istnienie odstraszająco-represyjnego (*deterrent and punitive*) celu sankcji³⁹. Spełnienie tylko jednego z tych kryteriów jest wystarczające dla stwierdzenia represyjności regulacji. W przypadku

³⁶ Zob. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 15 listopada 2016 r. w sprawie A i B v. Norwegia, skarga nr 24130/11 i in., pkt 106–107.

³⁷ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 8 czerwca 1976 r. w sprawie Engel i inni v. Holandia, skarga nr 5100/71 i in., pkt 82. Zob. także omówienie tych kryteriów w W.A. Schabas, *The European...*, s. 277–279 i M.A. Nowicki, *Wokół...*, s. 505–509.

³⁸ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 9 lutego 1995 r. w sprawie Welch v. Zjednoczone Królestwo, skarga nr 17440/90 i in., pkt 28.

³⁹ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 30 czerwca 2020 r. w sprawie Saquetti Iglesias v. Hiszpania, skarga nr 50514/13, pkt 22 i 25.

kryteriów z art. 7 EKPC należy brać od uwagę to, czy zastosowanie danej instytucji wynikało ze skazania za przestępstwo, charakterystykę środka w prawie krajowym, jego naturę i cel, procedury związane z zastosowaniem oraz wykonaniem środka oraz jego surowość⁴⁰. W tym przypadku kryteria te mają raczej charakter argumentacyjny niż subsumpcyjny. Na pewno jednak częściowo pokrywają się z kryteriami ze sprawy Engel i inni przeciwko Holandii.

Z pewnością ustawy obniżające świadczenia nie są zaszeregowane do krajowego prawa karnego. Niewątpliwie – na poziomie prawa krajowego (zarówno materialnego, jak i procesowego) – jest to obszar ubezpieczeń społecznych⁴¹. Surowość sankcji – rozumiana jako stopień obniżenia świadczeń – jest znaczna, chociaż jest to oczywiście kwestią względną⁴². Centralną kwestią na gruncie ETPC jest zatem natura naruszenia prawa oraz natura i cel sankcji, a w tym szczególnie odpowiednio szeroka⁴³ grupa adresatów sankcji, obrona dóbr ogólnospołecznych, zazwyczaj chronionych prawem karnym⁴⁴ oraz istnienie odstraszająco-represyjnego celu sankcji.

⁴⁰ Zob. np. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 4 grudnia 2018 r. w sprawie *Ilseher v. Niemcy*, skarga nr 10211/12 i in., pkt 203.

⁴¹ Wypada jednak wskazać, że ETPC konsekwentnie stosował art. 6, 7 EKPC oraz art. 2 i 4 Protokołu nr 7 do administracyjnych kar pieniężnych. Zob. np. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 4 marca 2014 r. w sprawie *Grande Stevens i inni v. Włochy*, skarga nr 18640/10 i in., pkt 94–101; wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 28 maja 2020 r. w sprawie *Georgouleas i Nestoras v. Grecja*, skarga nr 44612/13 i in., pkt 33–44; wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 30 czerwca 2020 r. w sprawie *Saqueti Iglesias v. Hiszpania*, skarga nr 50514/13, pkt 22–31.

⁴² Należy w tym miejscu zaznaczyć, że trzecie kryterium ze sprawy Engel i inni przeciwko Holandii było przede wszystkim stosowane do wskazania, kiedy sankcja dyscyplinarna może być uznana za karną. W wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 22 grudnia 2020 r. w sprawie *Gestur Jónsson i Ragnar Halldór Hall v. Islandia*, skarga nr 68273/14 i in., pkt 92–97 stwierdzono, że zagrożenie wyłącznie karą pieniężną, nawet bez górnej ustawowej granicy, nie aktualizuje trzeciego kryterium ze sprawy Engel i inni przeciwko Holandii.

⁴³ To podkryterium służy ETPC do różnicowania postępowań karnych (w autonomicznym rozumieniu) oraz dyscyplinarnych. Jednak przykładowo w wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 21 lutego 1984 r. w sprawie *Öztürk v. Niemcy*, skarga nr 8544/79, pkt 53 oraz wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 23 listopada 2006 r. w sprawie *Jussila v. Finlandia*, skarga nr 73053/11, pkt 38 odrzucono argumenty o dyscyplinarności sankcji nakładanych na odpowiednio użytkowników dróg oraz podatników VAT. Z drugiej jednak strony obniżenie świadczeń można byłoby postrzegać jako sankcję quasi-dyscyplinarną, skierowaną wyłącznie do wyodrębnionej grupy o określonym statusie.

⁴⁴ Zob. np. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 27 września 2011 r. w sprawie *A. Menarini Diagnostics S.R.L. v. Włochy*, skarga nr 43509/08, pkt 40.

3.3. Ustawy obniżające świadczenia jako realizacja odpowiedzialności represyjnej w rozumieniu TK i ETPC

Przenosząc te ogólne kryteria na kwestię obniżenia emerytur i rent byłych funkcjonariuszy PRL, należy w pierwszej kolejności wskazać, że oczywiście mechanizm przewidziany przez nowelizację ustawy zaopatrzeniowej nie jest częścią krajowego prawa karnego. Jak wynika jednak z cytowanego w przypisach powyżej orzecznictwa TK i ETPC, odbieganie od paradygmatycznego przypadku kary kryminalnej nie przesądza o braku zastosowania gwarancji konstytucyjnych i konwencyjnych dotyczących prawa karnego. W przeszłości instrumenty z zakresu ubezpieczeń społecznych – *in concreto* opłata dodatkowa za uchybienie obowiązkowi terminowego wnoszenia składek – były uznawane za represyjne⁴⁵.

Wypada wskazać, że obniżenie emerytur i rent stanowi pewną depriwację dóbr materialnych. Można bowiem powiedzieć, że otrzymywanie emerytury i renty w określonej wysokości – wynikającej z przepisów przed nowelizacją – stanowi legitymowane oczekiwanie. Obniżenie świadczeń można zatem interpretować jako ingerencję w prawo własności na gruncie EKPC (art. 1 Protokołu nr 1)⁴⁶ lub ochronę prawa nabytego do świadczeń z zabezpieczenia społecznego (art. 2 i 67 Konstytucji RP)⁴⁷.

⁴⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 listopada 2010 r., P 29/09.

⁴⁶ Zob. np. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 13 grudnia 2016 r. w sprawie *Bélané Nagy v. Węgry*, skarga nr 53080/13, pkt 74–75, 82–86; postanowienie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 4 lipca 2017 r. w sprawie *Danutė Mockienė v. Litwa*, skarga nr 75916/13, pkt 37. Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności nie zawiera oddzielnego prawa do zabezpieczenia społecznego. W niektórych przypadkach możliwe jest także stosowanie art. 8 EKPC – zob. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 11 października 2022 r. w sprawie *Beeler v. Szwajcaria*, skarga nr 78630/12, pkt 32–83.

⁴⁷ O ile na gruncie EKPC obniżenie emerytury stanowi ingerencję w prawo własności chronione przez art. 1 Protokołu nr 1, to na gruncie Konstytucji RP sprawa jest bardziej skomplikowana. Wskazuje się bowiem, że emerytury i renty są realizacją prawa do zabezpieczenia społecznego (o którym mowa w art. 67 Konstytucji RP) i w związku z tym nie są chronione przez art. 64 Konstytucji RP, który przewiduje ochronę prawa własności – K. Ślęzak, w: *Konstytucja RP...*, s. 1506–1507. W ramach art. 67 Konstytucji RP przyjmuje się, że w zakresie kształtowania instytucji zabezpieczenia społecznego ustawodawca dysponuje szerokim zakresem swobody – zob. K. Ślęzak, w: *Konstytucja RP...*, s. 1507–1509. Z drugiej jednak strony przy zmianach prawa ustawodawca powinien szanować zasadę praw nabytych wynikającą z art. 2 Konstytucji RP – zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 maja 2014 r., K 43/12, pkt III. 3.6.

Rzecz jasna, takie obniżenie emerytur i rent nie jest *per se* niedopuszczalne. Ingerencja w prawo własności na gruncie art. 1 Protokołu nr 1 jest dopuszczalna, o ile zostaną spełnione warunki legalności ingerencji (istnienie podstawy prawnej, legitymowanego celu oraz proporcjonalności⁴⁸). Z kolei w ramach Konstytucji RP podkreśla się, że zasada ochrony praw nabytych nie ma charakteru absolutnego⁴⁹. Państwu przysługuje zatem pewien margines swobody w regulowaniu kwestii świadczeń z zabezpieczenia społecznego. Sama tego rodzaju swoboda państwa nie przesądza jednak, czy dany środek jest karą, czy karą nie jest⁵⁰. Może być bowiem tak, że państwo ustanawia w ramach systemu ubezpieczenia społecznego mechanizm obniżania świadczeń o charakterze represyjnym.

Należy zauważyć, że obniżenie świadczeń jest odpowiedzią państwa na pewne zachowania byłych funkcjonariuszy uznawane za naganne, tj. przystąpienie i pełnienie służby w pewnych formacjach w okresie PRL. Takie czyny funkcjonariuszy można uznawać za zawinione, zasadniczo mieli oni bowiem możliwość pracy poza aparatem bezpieczeństwa PRL, a jednak wybrali trwanie w tych strukturach⁵¹.

Obniżenie świadczeń należy postrzegać jako dolegliwość celową. Odzielenie dolegliwości celowej od akcydentalnej może być niekiedy trudne, jednakże należałoby tu przyjąć konstrukcję zamiaru ewentualnego

⁴⁸ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 13 grudnia 2016 r. w sprawie *Béláné Nagy v. Węgry*, skarga nr 53080/13, pkt 112–118.

⁴⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 maja 2014 r., K 43/12, pkt III. 3.6.

⁵⁰ Można przykładowo wskazać, że ustawodawca ma także szeroki zakres swobody przy opodatkowywaniu, jednakże nie znaczy to, że instytucje prawa podatkowego nie mogą być postrzegane jako forma realizacji odpowiedzialności represyjnej. Przykładowo dodatkowe zobowiązania podatkowe są uznawane zarówno w orzecznictwie TK, jak i ETPC za formę odpowiedzialności represyjnej – zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 września 2007 r., P 43/06; wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 23 listopada 2006 r. w sprawie *Jussila v. Finlandia*, skarga nr 73053/01, pkt 29–39.

⁵¹ Co do winy zob. W. Wróbel, A. Zoll, *Polskie...*, s. 317–324. W ujęciu normatywnym winy jest to możliwość zrobienia sprawcy zarzutu z wyboru zachowania niezgodnego z prawem, co jest warunkowane zdolnością do sensownej autodeterminacji. W ujęciu psychologicznym wina jest stosunkiem psychicznym (umyślnością albo nieumyślnością) sprawcy do czynu. Nie da się zaprzeczyć, że w obydwu tych ujęciach funkcjonariusze PRL – przynajmniej co do zasady – w sposób „zawiniony” pełnili służbę w formacjach bezpieczeństwa PRL. Potwierdzeniem oparcia tych przepisów na zasadzie winy jest także art. 13c pkt 2 ustawy zaopatrzeniowej, gdzie wyłączono z pojęcia służby na rzecz totalitarnego państwa służbę, której obowiązek wynikał z przepisów o powszechnym obowiązku obrony.

ustawodawcy. Ustawodawca przewidywał bowiem taką dolegliwość dla byłych funkcjonariuszy i godził się na to.

Nie ulega także wątpliwości, że obniżenie emerytur i rent jest wyrazem negatywnej oceny działalności pewnych formacji w okresie PRL, a zarazem potępienia wszystkich osób służących w tych formacjach. Omawiane konstrukcje ustawowe można potraktować jako odpłatę za uczynione zło. Można na tym tle wskazać hipotetyczny przykład obniżenia emerytur wszystkich mundurowych jako np. odpowiedź na kryzys budżetowy, gdzie stosunek ustawodawcy do tych osób jest indyferentny.

Należy także wskazać, że obniżenie świadczeń nie jest pozbawione walorów prewencji generalnej. Państwo wysłało bowiem komunikat do całego społeczeństwa, że służba w strukturach totalitarnego państwa, a zatem walka z demokracją oraz niepodległością państwa polskiego⁵² nie będzie aprobowana przez ustawodawcę. Oczywiście ustawa zaopatrzeniowa odnosi się jedynie do osób pełniących służbę w szczególnym kontekście historycznym, ale nie wyklucza, że podobne regulacje mogą zostać uchwalone w stosunku do osób uwikłanych w umacnianie potencjalnego totalitarnego państwa w przeszłości.

Rozważania te można odnieść zarówno do nowelizacji z 2009 r., jak i do nowelizacji z 2016 r. Wydaje się jednak, że zarówno TK, jak i ETPC przesądziły już o braku represyjności nowelizacji z 2009 r. W mojej ocenie można jednak dokonać rozróżnienia między obydwoima nowelizacjami. Odebranie uprawnień nabytych w okresie PRL (jako niesprawiedliwego wzbogacenia się) można uznać za restytucję stanu zgodnego ze sprawiedliwością społeczną. Można bowiem uznać takie prawa za niesłusznie nabyte. Natomiast pozbawienie praw nabytych w okresie III RP już restytucją nie jest, bo nie odbiera się żadnych korzyści z naruszenia prawa, nie przywraca się równowagi czy sprawiedliwości⁵³. Jest

⁵² Zob. w tym zakresie art. 15c ust. 5, 22a ust. 5, 24a ust. 4 ustawy zaopatrzeniowej, które przesądzą o braku zastosowania obniżki emerytur i rent w stosunku do osób, które udowodnią „czynne wspieranie osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego”. Należy w tym zakresie zauważyć – w nawiązaniu do jednego z podkryteriów represyjności sformułowanego w orzecznictwie ETPC – że ustrój demokratyczny oraz niepodległość Polski (a także większości państw) są z reguły chronione przez normy prawa karnego (zob. art. 127 k.k.).

⁵³ Podobne stanowisko zaprezentował M. Dąbrowski, *Odpowiedzialność...*, s. 133–134: „Ustawa, wbrew przeświadczeniu większości parlamentarnej, nie stanowi mechanizmu służącego zrównaniu świadczeń «komunistycznych oprawców» i ich ofiar oraz nie prowadzi do zniesienia niesłusznie uzyskanych przywilejów. Nie tylko odbiera ona

to po prostu ingerencja w prawo własności (względnie w legitymowane oczekiwanie dotyczące wysokości świadczeń z zabezpieczenia społecznego), która nie może być usprawiedliwiona restytucją. Z tego względu wydaje się być represją. Rzecz jasna, obniżenia świadczenia dokonuje się jedną decyzją, ale – jak to zostało wykazane na przykładzie art. 290 § 2 k.k. – nawet jedna instytucja może być do pewnego progu deprywacji kompensacją, a od tego progu już represją.

W tym kontekście należy stwierdzić, że samo obniżenie wskaźnika podstawy wymiaru z 0,7% do 0,0% w przypadku emerytur (art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej) nie stanowi kary, bowiem nadal odnosi się do praw niesłusznie nabytych w okresie PRL. Podobnie należy stwierdzić w stosunku do rent inwalidzkich przyznanych osobom zwolnionym ze służby w okresie PRL (art. 22a ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej). Oczywiście nie przesądza to, że taka ingerencja w prawo własności jest proporcjonalna; może to być przedmiotem oceny na gruncie przepisów konstytucyjnych i konwencyjnych odnoszących się do ochrony własności.

Przed wszystkim inaczej należy ocenić mechanizm polegający na ograniczeniu wysokości świadczenia do przeciętnej wysokości emerytury, renty z tytułu niezdolności do pracy lub renty rodzinnej z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (art. 15c ust. 3, art. 22a ust. 3, art. 24a ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej). W większości wypadków będzie on wpływał na świadczenia wypracowane w III RP, a im dłuższa służba w wolnej Polsce, tym większe obniżenie świadczenia, co niejako potwierdza, że ustawodawca uznał, że byli funkcjonariusze PRL są w pewien sposób „skażeni” służbą w organach bezpieczeństwa państwa i wymagają tego typu represyjnej reakcji demokratycznego państwa. Podobnie zresztą należy ocenić mechanizm obniżenia rent inwalidzkich (art. 22a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej), gdzie sposób ich naliczania (tj. niemożność ustalenia – odmiennie niż w przypadku emerytur – jaka część praw została wypracowana w PRL, a jaka w okresie wolnej Polski), a następnie obniżenia (tj. w oderwaniu od proporcji liczby lat przesłużonych w PRL

prawo do emerytury za okres służby przed 1990 r., ale równocześnie w zasadniczym stopniu ogranicza prawo do świadczeń wypracowanych i uzyskanych po tym roku. Akt ten w obecnym stanie prawnym odbiera (ogranicza) świadczenia emerytalne i rentowe funkcjonariuszom za okresy służby po 1990 r. Nie stanowi to mechanizmu wdrażającego zasadę sprawiedliwości. Jest to przejaw działań odwetowych, sankcji. Sankcją jest dolegliwość jaką wymierza państwo za zachowania, które są sprzeczne z obowiązującymi w nim regulacjami”.

i wolnej Polski) będzie powodował w większości przypadków daleko idącą ingerencję o charakterze represyjnym.

Jeżeli chodzi o renty rodzinne, to są one pochodną świadczeń uzyskiwanych wcześniej przez byłego funkcjonariusza (tj. emerytura lub renta z tytułu inwalidztwa), a zatem stosownie do pierwotnego świadczenia należy także oceniać represyjny charakter obniżenia renty rodzinnej.

Podsumowując rozważania przeprowadzone w tym punkcie, należy wskazać, że nowelizacja z 2016 r. zawiera przepisy, których represyjności nie da się ustalić *in abstracto*. Represyjność wynika z ingerencji w prawa nabyte już w okresie III RP, a to wymaga indywidualnego ustalenia w każdym przypadku, zwłaszcza w odniesieniu do mechanizmu maksymalnego świadczenia jako odpowiednika przeciętnej emerytury lub renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

4. Prawnoczwółecze konsekwencje wynikające z represyjnego charakteru obniżenia świadczeń

Skoro ustaliliśmy, że obniżenie świadczeń na mocy nowelizacji z 2016 r. w większości przypadków będzie stanowiło formę realizacji odpowiedzialności represyjnej, warto także przyrzeć konsekwencjom, jakie z tego wypływają, tj. jakie prawnoczwółecze normy mogą zostać naruszone przez stosowanie przepisów ustawy zaopatrzeniowej.

Obniżenie świadczeń może być postrzegane na dwa sposoby. Po pierwsze, obniżenie świadczeń może być postrzegane jako zbiorowa odpowiedzialność karna wszystkich funkcjonariuszy aparatu bezpieczeństwa za zbrodnie komunistyczne i inne naruszenia prawa w okresie PRL popełniane przez poszczególne osoby służące w tym aparacie. W tym kontekście należy wskazać, że z art. 42 Konstytucji RP i art. 7 EKPC wywodzi się wymóg odpowiedzialności represyjnej jako odpowiedzialności indywidualnej oraz zasadę *nullum crimen, nulla poena sine culpa*⁵⁴. Jeżeli

⁵⁴ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 listopada 2004 r., K 18/03: pkt III.5.3: „Art. 42 ust. 1 Konstytucji nie wyraża wprost zasady winy. Zasadę tę można jednak wyprowadzać z użytego w tym przepisie słowa «czyn», przyjmując, że jest to zachowanie (w tym zaniechanie), na które dana osoba miała wpływ, w szczególności mogła go uniknąć, wybierając zachowanie zgodne z prawem. Odpowiada to szeroko rozumianemu pojęciu zachowania zawinionego. Przyjmując, że stosowanie represji dopuszczalne jest tylko jako reakcja na zachowanie zawinione, należy uznać, że kwestionowany przepis niezgodny jest także z art. 42 ust. 1 Konstytucji”. W tym kierunku także

natomiast uznamy obniżenie świadczeń za formę kary za samą służbę w pewnych organizacjach, to należałoby uznać, że stanowi to naruszenie zasady *nullum crimen sine lege praevia*, jako że taka służba była bez wątpienia legalna w okresie PRL, choć z dzisiejszej perspektywy należy ją oceniać nagannie.

Niezależnie zatem od przyjętego wy tłumaczenia dochodziłoby do naruszenia art. 7 EKPC i art. 42 ust. 1 Konstytucji RP, możliwości stosowania kary (tj. obniżenia świadczeń) nie dało się bowiem przewidzieć w momencie popełnienia czynu⁵⁵.

Ponadto można byłoby się pokusić o stwierdzenie, że uszczerbku doznaje także zasada domniemania niewinności (art. 6 ust. 2 EKPC oraz art. 42 ust. 3 Konstytucji RP), wina zostaje bowiem przypisana, a kara wymierzona już w decyzji administracyjnej Zakładu Emerytalno-Rentowego MSW, tj. jeszcze przed prawomocnym wyrokiem sądu. Ponadto w pewien sposób dochodzi do przerzucenia ciężaru dowodu⁵⁶, gdyż tylko w oddzielnym postępowaniu funkcjonariusz może dowodzić pewnych okoliczności pozwalających na odstąpienie od stosowania przepisów o obniżeniu świadczeń (art. 8a ustawy zaopatrzeniowej).

W przypadku rent rodzinnych dodatkowo można wskazać, że kara spada na osoby trzecie, które nie dopuściły się nawet nagannie ocenianej przynależności do wymienionych w ustawie instytucji PRL⁵⁷, co naruszałoby zasadę *nullum crimen, nulla poena sine culpa*⁵⁸.

wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 28 czerwca 2016 r. w sprawie G.I.E.M. S.r.l. v. Włochy, skarga nr 1828/06 i inne, pkt 241–247.

⁵⁵ Zob. A. Rychlewska-Hotel, *Zasada...*, s. 16–18, gdzie autorka wskazuje, że tradycyjnych pięć substratów zasady *nullum crimen, nulla poena sine lege* (*stricta, scripta, praevia, certa, sine culpa*) można najogólniej postrzegać – i postrzega się w orzecznictwie ETPC – jako wymóg „przewidywalności” odpowiedzialności karnej.

⁵⁶ O kwestiach przerzucenia ciężaru dowodu oraz art. 6 ust. 2 EKPC zob. W.A. Schabas, *The European...*, s. 298–300.

⁵⁷ Oprócz naruszenia art. 7 EKPC można wskazać na zawieranie się takiej sytuacji w zakresie art. 6 ust. 2 EKPC. W wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 29 sierpnia 1997 r. w sprawie E.L., R.L. i J.O.-L. v. Szwajcaria, skarga nr 20919/92 stwierdzono, że konieczność zapłaty dodatkowego zobowiązania podatkowego (uznanego przez ETPC za represję) przez spadkobierców podatnika, który nie złożył odpowiedniej deklaracji, stanowi naruszenie zasady domniemania niewinności.

⁵⁸ Zob. w szczególności wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 października 2015 r., SK 59/13, pkt III.5: „W świetle zasady państwa prawnego, uprzednie stwierdzenie winy lub odpowiedniego dla danej regulacji jej surogatu (zarzucalności) jawi się jako warunek konieczny poddania jednostki odpowiedzialności o charakterze karnym (represyjnym). W tym wypadku omawiana zasada powinna być rozumiana jako uniemożliwiająca

W tym kontekście należy zauważyć, że proponowane przez mnie podejście jest odmienne od tego przyjętego w uchwale SN. Sąd Najwyższy zdaje się bowiem dopuszczać możliwość obniżenia także tej części świadczeń, która została wypracowana w III RP, o ile w świetle okoliczności sprawy – na podstawie indywidualnych czynów emeryta lub rencisty, w szczególności ocenianych pod kątem naruszenia praw i wolności człowieka – taka osoba faktycznie, w rozumieniu uchwały, pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa. W mojej ocenie nawet wówczas prawa nabyte za okres III RP nie są prawami niesłusznie nabytymi, a zatem nie mogą zostać odebrane.

5. Obniżenie świadczeń jako ustawa proskrypcyjna (*bill of attainder*)

Wydaje się zasadne także odwołanie się do kategorii ustawy proskrypcyjnej (*bill of attainder*) w amerykańskim prawie konstytucyjnym. Choć może się zdawać, że taka inspiracja jest zbyt daleko idąca, to jednak jej analiza w kontekście polskiego problemu jest – w mojej ocenie – bardzo owocna. To jedynie nasza (polska, europejska) perspektywa, ukształtowana przez konkretne przepisy i przypadki, sprawia, że nie dostrzegamy tak jasno nadużyć wiążących się z taką formą pozbawienia świadczeń emerytalnych. Analiza nowelizacji z 2016 r. pod kątem spełniania warunków *bill of attainder* może ukazać tę regulację w pełnym świetle.

Ustawa proskrypcyjna – której zakaz stosowana jest przewidziany przez art. I § 9 zd. 3 Konstytucji USA – jest „(1) aktem ustawodawczym, (2) przesądzającym winę, (3) nakładającym karę, (4) na wyselekcjonowane osoby (fizyczne lub prawne) i (5) pozbawiającym je ochrony sądowej”⁵⁹. Ponadto, jak stwierdza Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych (dalej: SN USA): „Złem *attaindera* jest to, że legislatura decyduje samodzielnie, iż niektóre osoby mają pewne cechy i dlatego też zasługują na sankcję”⁶⁰.

poddanie represji osoby, która po pierwsze – nie popełniła czynu przestępczego, po drugie – nie można przypisać jej winy jego popełnienia lub w szerszym ujęciu – prawnej naganności jej postępowania”. O ile kwestia naganności postępowania w postaci samej przynależności do służb PRL jest dyskusyjna, to z pewnością nie da się przypisać takiej naganności zachowania małżonkowi, a zwłaszcza dzieciom funkcjonariusza.

⁵⁹ E. Śliwiński, *Ustawa...*, s. 139.

⁶⁰ Wyrok Sądu Najwyższego USA z 7 czerwca 1965 r. w sprawie *United States v. Brown*, 381 U.S. 449 (1965).

W świetle takiej definicji należałoby uznać, że to, co w USA stanowi *bill of attainder*, w Europie – mimo braku szczegółowej gwarancji przeciwko uchwalaniu tego typu aktów prawnych, narusza jednak prawo do sądu (art. 6 EKPC, art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) oraz zasadę *nullum crimen, nulla poena sine lege* (art. 7 EKPC, art. 42 ust. 1 Konstytucji RP). Osoba poddana tego typu sankcji nie jest bowiem już w stanie uregulować swojego zachowania w taki sposób, aby uniknąć sankcji (tzn. sankcja nie jest przewidywalna), ani kwestionować zasadności nałożenia tej sankcji w indywidualnym przypadku na drodze sądowej.

Warto sięgnąć w tym kontekście do przykładów. W wyroku w sprawie *Cummings v. Missouri* stwierdzono, że pozbawienie konstytucją stanową czynnego i biernego prawa wyborczego przedstawicieli pewnych zawodów (np. urzędników, adwokatów, duchownych) za czynne popieranie Skonfederowanych Stanów Ameryki stanowiło *bill of attainder*⁶¹. Podobnie w wyroku w sprawie *United States v. Lovett* pozbawienie przez Kongres trzech imiennie oznaczonych osób (uznawanych za komunistycznych wywrotowców) prawa do wynagrodzenia za pracę w administracji publicznej było uznane za ustawę proskrypcyjną⁶². Jak widać, *bill of attainder* był stosowany często w kontekście politycznym wobec osób uznanych za wrogów. Ustawa proskrypcyjna była też formą prawnokarnej pułapki na jednostkę, gdyż ta nie mogła już w zasadzie uregulować swojego zachowania (poprzez wybór alternatywnego zachowania dozwolonego).

Wydaje się, że obniżenie świadczeń – przynajmniej w wersji zamierzonej przez legislaturę, tj. przed uchwałą SN – miało wszystkie cechy *bill of attainder*. Dochodziło do selekcji pewnych osób uznanych

⁶¹ Wyrok Sądu Najwyższego USA z 14 stycznia 1867 r. w sprawie *Cummings v. Missouri*, 71 U.S. 277 (1867). Zob. podobna konkluzja w wyroku Sądu Najwyższego USA z 14 stycznia 1867 r. w sprawie *Ex parte Garland*, 71 U.S. (4 Wall.) 333 (1866). Nie zmieniło konkluzji SN USA to, że można było od tej sankcji się uchronić poprzez złożenie przysięgi, że nie wspierało się Skonfederowanych Stanów Zjednoczonych. Złożenie przysięgi fałszywej groziło karą pozbawienia wolności, natomiast brak złożenia przysięgi w odpowiednim terminie – zakazem wykonywania zawodu.

⁶² Wyrok Sądu Najwyższego USA z 3 czerwca 1946 r. w sprawie *United States v. Lovett*, 328 U.S. 303 (1946). Jednakże odmiennie w przypadku pozbawienia prawa do emerytury za członkostwo w partii komunistycznej kilkanaście lat wcześniej w wyroku Sądu Najwyższego USA z 20 czerwca 1960 r. w sprawie *Flemming v. Nestor*, 363 U.S. 603 (1960), chociaż należy stwierdzić, że w tym orzeczeniu SN USA w ogóle nie uznał emerytury za prawo własności, co być może miało przełożenie na rozstrzygnięcie.

za wrogów, tj. byłych funkcjonariuszy niektórych służb PRL. Doszło niejako do przesądzenia winy poprzez uznanie, że sama służba w tych organach stanowiła coś nagannego. Co więcej, osoby te w zasadzie już nie miały możliwości wyboru alternatywnego zachowania, podstawą sankcji były bowiem wydarzenia z przeszłości. Wymierzono także karę, tj. obniżono emerytury i renty (nawet jeżeli formalnie decyzja była podejmowana przez Zakład Emerytalno-Rentowy MSW, to w zasadzie była ona zautomatyzowana). W założeniu ustawodawcy ochrona sądowa miała być w zasadzie iluzoryczna, mechanizm obniżenia świadczenia był bowiem sztywno oznaczony w ustawie i nie pozwalał na jakiegokolwiek luzu decyzyjnego⁶³.

6. Podsumowanie

Podsumowując, tezę o tym, że nowelizacja ustawy zaopatrzeniowej z 2016 r. ma co do zasady charakter represyjny (i jest nadto formą ustawy proskrypcyjnej) należy uznać za udowodnioną. W indywidualnych przypadkach – kiedy w stosunku do danej osoby obniża się świadczenie wypracowane tylko za PRL – można mówić o funkcji restytucyjnej tego typu sankcji. Jak wskazałem także wyżej, w świetle zasad konstytucyjnych oraz konwencyjnych nie jest dopuszczalna ingerencja w prawa emerytalne wypracowane już w III RP. Oddzielanie funkcji restytucyjnej od represyjnej wymaga jednak w części przypadków (przede wszystkim rent inwalidzkich) skomplikowanych obliczeń, co do których sąd nie jest w zasadzie uprawniony, bo nie ma ku temu podstawy prawnej. Biorąc to pod uwagę, należy stwierdzić, że reżim wprowadzony nowelizacją z 2016 r. powinien być oceniany holistycznie i – biorąc pod uwagę dyrektywę *in dubio pro libertate* – w całości odrzucony jako niezgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 7 EKPC jako forma zbiorowej odpowiedzialności karnej.

Streszczenie

Na mocy dwóch nowelizacji ustawy zaopatrzeniowej z 2009 r. i 2016 r. funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa państwa pełniącym służbę w okresie komunizmu zmniejszono emerytury i renty. Takie rozwiązanie budzi wiele wątpliwości konstytucyjnych, m.in. co

⁶³ Tak też Ł. Prus, *Służba...*, s. 455.

do represyjności takiego rozwiązania, tj. zawierania się w zakresie art. 42 Konstytucji RP oraz art. 7 EKPC. Autor, opierając się na orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, stawia tezę, że obniżenie emerytur i rent wypracowanych po 1989 r. stanowi karę w konstytucyjnym rozumieniu, a zatem nowelizacja z 2016 r. stanowi formę zbiorowej odpowiedzialności karnej, zakazanej przez art. 42 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 7 EKPC.

Słowa kluczowe

odpowiedzialność karna, odpowiedzialność represyjna, funkcjonariusze PRL, tzw. dezubekizacja, obniżenie emerytur i rent

Summary

Two amendments to the Social Security Act (in 2009 and 2016) reduced the pensions of officers of the state security services who served during the communist era. This raises various doubts as to its compliance with the Constitution, particularly with regard to the punitive nature of the regulation, which falls within the scope of Article 42 of the Constitution and Article 7 of the European Convention on Human Rights. Relying on case-law from both the Constitutional Court and the European Court of Human Rights, the author puts forward the thesis that reducing pensions earned through service after 1989 constitutes punishment in the constitutional meaning, and that the amendment is therefore a form of collective criminal liability, which is prohibited by Article 42 section 1 of the Constitution and Article 7 ECHR.

Keywords

criminal liability, repressive liability, Polish People's Republic, the so-called "dezubekizacja", reduction of pensions and disability benefits

Bibliografia / Bibliography

- Cychosz P., *Konstytucyjny standard prawa karnego materialnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2017.
- Dąbrowski M., *Odpowiedzialność funkcjonariuszy Policji i innych współczesnych formacji za pełnienie służby w organach bezpieczeństwa PRL – aspekty konstytucyjne*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 2, <https://doi.org/10.15804/ppk.2018.02.07>.
- 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*,

- 1 grudnia 2016 r., <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/246880079E16A43B-C1258090004A9632/%24File/1061-003.pdf>.
- Grabarczyk M., *Uniformed Services Pension Amendment Acts in Poland as Part of State Politics of Memory*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2019, nr 3, <https://doi.org/10.36280/AFPiFS.2019.3.67>.
- Lybacka K., w: *Biuletyn z posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych (nr 85), Komisji Polityki Społecznej i Rodziny (nr 98)*, nr 1575, Sejm VI kadencji, 2 grudnia 2008 r., <https://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgskrn6/ASW-85>.
- Nowicki M.A., *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2017.
- Prus Ł., *Służba na rzecz totalitarnego państwa jako przesłanka obniżenia zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy zatrudnionych w organach bezpieczeństwa w latach 1944–1990*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2021, t. 43, nr 4, <https://doi.org/10.19195/2300-7249.43.4.35>.
- Rakowska-Trela A., *Obniżenie emerytur funkcjonariuszy służb mundurowych nabytych poczwąwszy od 1990 r. a standardy konstytucyjne*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. XL, https://czasopisma.bg.ug.edu.pl/index.php/gdanskie_studia_prawnicze-article/view/3489/2813.
- Rychlewska-Hotel A., *Zasada nullum crimen sine lege jako wymóg przewidywalności konsekwencji prawnokarnych*, Kraków 2019.
- Schabas W.A., *The European Convention on Human Rights. A Commentary*, Oxford 2017.
- Ślebzak K., w: *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I, red. L. Bosek, M. Safjan, Warszawa 2016.
- Śliwiński E., *Odpowiedzialność karna w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2023, https://www.pl/data/inc-lude/cms//Odpowiedzialnosc_karna_w_orzecznictwie_Sliwinski_Emil_2023.pdf.
- Śliwiński E., *Ustawa proskrypcyjna (bill of attainder) w świetle Konstytucji USA*, „Przegląd Konstytucyjny” 2022, nr 4, <https://doi.org/10.4467/25442031PKO.22.030.16995>.
- Smoliński T., Tyska M., *Stanowisko judykatury w sprawie zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy pełniących „służbę na rzecz totalitarnego państwa”*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2022, nr 2, <https://www.pwe.com.pl/czasopisma/praca-i-zabezpieczenie-spoeczne/stanowisko-judykatury-w-sprawie-zaopatrzenia-emerytalnego-funkcjonariuszy-pelniacych-sluzbe-na-rzecz-totalitarnego-panstwa,a849525724>.
- Sroka T., *Prewencyjne pozbawienie wolności*, Kraków 2021.
- Sroka T., w: *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I, red. L. Bosek, M. Safjan, Warszawa 2016.
- Uwagi Sądu Najwyższego 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*, 9 grudnia 2016 r., BSA-III-021-525/16, do druku nr 1061, Sejm VIII kadencji, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/47A50D2CC87C2BD3C1258089004AF9B5/%24File/1061-001.pdf>.
- Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu,*

Emil Śliwiński

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, Sejm VIII kadencji, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/53FA7CE6D4F61375C1258076004E0921/%24File/1061.pdf>.

Wróbel W., Zoll A., *Polskie prawo karne. Część ogólna*, Kraków 2014.