

Adwokat Kacper Matlak
Kancelaria Adwokacka
ul. Stośława 3/3, 70-223 Szczecin
tel. 091 433 33 43, fax. 091 434 30 57

Szczecin, 25 lipca 2016 r.

Opinia sporządzona na zlecenie
Zarządu Głównego
Niezależnego Samorządnego Związku
Zawodowego Policjantów
w Warszawie

Pismem z dnia 12 lipca 2016 roku, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zwrócił się z prośbą o zajęcie stanowiska względem 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 (dalej jako: ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym) oraz ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów.

Projektowana zmiana zakłada zniesienie przywilejów emerytalnych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa PRL i ustalenie na nowo świadczeń emerytalnych i rentowych osobom pełniącym służbę w organach bezpieczeństwa w latach 1944-1990, wskazując że dokonana w styczniu 2009 roku, w ramach tzw. ustawy dezubekizacyjnej, zmiana nie okazała się w pełni skuteczna.

Przedstawiony do zaopiniowania projekt zakłada obniżenie policyjnych emerytur i rent inwalidzkich policyjnych wszystkim funkcjonariuszom, którzy pełnili służbę w organach bezpieczeństwa PRL oraz rent rodzinnych pobieranych po takich funkcjonariuszach na zasadach przedstawionych w uzasadnieniu projektu.

Zaproponowane rozwiązania należy ocenić negatywnie z następujących powodów.

Nowelizacja ustawy budzi poważne wątpliwości natury konstytucyjnej i może naruszać wynikające z zasady demokratycznego państwa prawa zasady: ochrony praw słusznie nabytych, zasadę rzetelnej legislacji, sprawiedliwości i równości, a także naruszać zasadę proporcjonalności i adekwatności środków ustawowych do zamierzonego celu.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że projekt powiela dotychczasowe rozumienie pojęcia „funkcjonariusz służby bezpieczeństwa”. Tym samym ustawa zmieniająca ma zbyt szeroki zakres podmiotowy, niż krąg osób do których odnosi się cel ustawowy. W rozumieniu ustawowym funkcjonariuszem służby bezpieczeństwa są bowiem także osoby zatrudnione w jednostkach podległych resortowi spraw wewnętrznych niezależnie od zakresu wykonywanych zadań, w szczególności są to także osoby wykonujące zadania nieoperacyjne. Tym sposobem za niegodnych świadczeń emerytalnych na dotychczasowym poziomie z uwagi na służbę dla aparatu bezpieczeństwa PRL uważa się także osoby, które nie dopuszczały się działań bezprawnych, sprzecznych z zasadami demokratycznymi

czy mających przeciwdziałać demokratyzacji państwa polskiego lub naruszających dobra osobiste obywateli.

Projektowana ustawa powiela zasadę jednakowej odpowiedzialności wszystkich funkcjonariuszy, co pozostaje w sprzeczności z podstawami funkcjonowania państwa prawa. Należy podzielić pogląd, że „wątpliwe okazać się może przywracanie sprawiedliwości społecznej poprzez obniżenie emerytur en bloc wszystkim funkcjonariuszom służb i organów, niezależnie od ich roli i funkcji pełnionej w tych służbach. Negatywna ocena skutków działalności organów i służb bezpieczeństwa nie może wpływać na stwierdzenie słuszności lub niesłuszności przez poszczególnych funkcjonariuszy indywidualnie nabytych praw.” (vide zdanie odrębne do wyroku TK K 6/09). W przypadku funkcjonariuszy służb mundurowych istnieje bowiem mechanizm indywidualnej odpowiedzialności.

Co więcej projektowana ustawa rozszerza zakres podmiotowy jej obowiązywania również o wdowy i wdowców korzystających z rent rodzinnych po zmarłych funkcjonariuszach. Nie sposób tym osobom przypisać wyrażane negatywne oceny dla działalności w służbach bezpieczeństwa PRL i obciążać je negatywnym odium jakie niosła praca funkcjonariuszy. Osoby te w istocie nie miały wpływu na zakres i sposób prowadzonej przez zmarłego działalności służbowej, a więc stosowanie swoistej sankcji wobec osób, które nie podejmowały działalności uzasadniającej wprowadzenie zmian ustawowych nie może się ostać w realiach demokratycznego państwa prawnego. Nie jest ukrywanym celem ustawodawcy stygmatyzacja byłych funkcjonariuszy aparatu bezpieczeństwa PRL. Projektowana ustawa dokonuje jednak stygmatyzacji także osoby, która z aparatem tym nie miała nic wspólnego, a korzystają wyłącznie ze świadczeń po zmarłych bliskich.

Ustawodawca zdecydował w 1994 r. że z emerytury policyjnej nie skorzysta funkcjonariusz organów bezpieczeństwa, jeżeli przy wykonywaniu czynności służbowych popełnił przestępstwo przeciwko wymiarowi sprawiedliwości lub naruszające dobra osobiste obywatela. Przepis ten miał stanowić przeszkodę dla osiągania przez funkcjonariuszy stosujących niedozwolone metody śledcze przywilejów emerytalnych. Projektowane rozwiązanie stanowi zaś wprowadzenie odpowiedzialności zbiorowej funkcjonariuszy, co nie może jednak stanowić reakcji na nieudolność Państwa w karaniu sprawców konkretnych przestępstw.

Projektowana zmiana w całości narusza zasadę ochrony praw słusznie nabytych. Podkreślenia bowiem wymaga, że zmiana jest kolejnym podejściem ustawodawcy do rozliczenia z dziedzictwem PRL. Tym samym uregulowania dotyczące sytuacji emerytalnej funkcjonariuszy i ich rodzin zostały ostatecznie ustalone w ramach demokratycznego porządku prawnego III Rzeczypospolitej Polskiej i już stanowiły właściwe rozliczenie z działalnością funkcjonariuszy PRL.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 24 lutego 2010 roku (sygn. akt: K 6/09), sposób w jaki ustawodawca obniżył niegodziwie nabyte przywileje emerytalne w 2009 roku był wyważony i proporcjonalny. Co więcej zdaniem Trybunału obniżenia emerytur policyjnych ustawodawca dokonał sprawiedliwie. Tym samym należy ponownie podkreślić, że aktualne uprawnienia emerytalne nie zostały nabyte w sposób niegodziwy, gdyż niegodziwość tą oceniono i usankcjonowano ustawą dezubekizacyjną z 2009 roku. Nie ma zatem podstaw do ponownej weryfikacji tych uprawnień, co oznaczałoby niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawa karanie dwa razy za to samo. Szczególnie jaskrawe jest to wobec osób pozytywnie zweryfikowanych w roku 1990 przez organu demokratycznego państwa polskiego.

Zarówno byli funkcjonariusze, jak i wdowy i wdowcy po nich musieli na skutek pierwszej ustawy dezubekizacyjnej przystosować się do nowych realiów i przyjąć przedstawione przez ustawodawcę rozwiązanie. Tym niemniej, od tego momentu mają prawo oczekiwać podtrzymania zobowiązań Państwa wobec nich. Przestrzeganie tej zasady ma szczególne znaczenie, gdy obowiązujące przepisy ukształtowały już sytuację prawną ich adresatów, którzy na tej podstawie organizują swoją sytuację faktyczną, czynią plany na przyszłość czy właściwie gospodarują środkami. Zważyć należy, że nowelizowane przepisy mają dotyczyć emerytów, a więc osób o ograniczonej możliwości adaptacji do nowej sytuacji. Obywatele RP, których dotyczy projektowana zmiana, mieli wszelkie podstawy do przyjęcia, że ustalone zasady nabywania praw emerytalnych nie ulegną zmianie.

Co więcej, nie wyszły na jaw żadne nowe okoliczności uzasadniające zmianę, nieznane ustawodawcy w chwili pierwotnego ograniczania uprawnień emerytalnych. Nie można się także zgodzić na przyjmowanie fikcji prawnej, że funkcjonariusze objęci regulacją ustawową, w okresie służby PRL nie pracowali. Do takiego bowiem wniosku, prowadzi przyjęcie wskaźnika emerytalnego na poziomie odpowiadającym w założeniach projektu poziomowi okresu składkowego osób niepracujących. Funkcjonariusze, niezależnie od oceny działalności organów bezpieczeństwa PRL, wykonywali służbę, której ustawodawca nie zdelegalizował. Drastyczne obniżenie emerytur w stosunku do ich wysokości należnej według zasad poprzednio, jak i obecnie obowiązujących stanowią presję ekonomiczną wobec świadczeniobiorców i ich rodzin.

Z opiniowanego projektu wynika, że ustawodawca chce uchylić swojej zobowiązania wobec funkcjonariuszy byłych służb bezpieczeństwa, podjęte na podstawie wydanych przez samego ustawodawcę przepisów prawnych. Co więcej, chce to zrobić w sposób zbiorowy, bez względu na stopień zawinienia, rodzaj działalności konkretnych funkcjonariuszy oraz, co istotne, ich rodzin. Obniżenie wysokości świadczeń *ex post* po 26 latach, musi być szczególnie uzasadnione, czego brak w omawianej sprawie.

W kontekście ochrony praw słusznie nabytych podkreślić także należy, że taka kolejna próba rozliczenia z przeszłością funkcjonariuszy bezpieczeństwa, po przeszło ćwierć wieku oraz pozytywnej weryfikacji przez organy III RP jawi się jako szczególnie dotkliwa i nieuzasadniona. Funkcjonariusze ci ponieśli już bowiem stosowną sankcję, a ich sytuacja prawna nie jest lepsza od innych funkcjonariuszy.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że radykalne obniżenie świadczeń emerytalno-rentowych wobec objętych ustawą podmiotów stanowi niedotrzymanie zobowiązań Państwa wobec tych podmiotów. Zasada bezpieczeństwa prawnego nakazuje poszanowanie istniejących stosunków prawnych. Dokonywanie przez ustawodawcę nieusprawiedliwionych żadnymi obiektywnymi okolicznościami zmian przekreślających dotychczasowy kierunek legislacyjny z 1993, 1994 i 2009 roku nie znajduje uzasadnienia. Materia uposażeń emerytalnych funkcjonariuszy została już bowiem w całości i wyczerpująco uregulowana wyżej przytoczonymi ustawami.

Zastosowane w projekcie ustawy mechanizmy są skądinąd nieproporcjonalne do osiągnięcia celu ustawowego, który *de facto* wbrew stanowisku projektodawcy został osiągnięty w ramach pierwszej ustawy dezubekizacyjnej i to w sposób nadmierny. Ponownie należy podkreślić, że ustawa nie czyni rozróżnienia pomiędzy funkcjonariuszami zweryfikowanymi pozytywnie i tymi, którym można w pełni

przypisać negatywne oceny moralne. Ustawa wprowadza nowe ograniczenia praw podmiotowych dużej grupy obywateli, zmieniając im zasady ustalania emerytury i obniżając drastycznie przysługujące im dotychczas świadczenia. Pomija przy tym brak ustaleń co do winy i kary za popełnione wykroczenia jako przesłanki ustalania zmiany zasad ustalania im świadczeń. Dotkliwość sankcji – obniżenia świadczeń emerytalnych niezależnie od osobistej postawy emeryta, razi niewspółmiernością.

Należy przywołać tezę z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2007 roku (sygn. akt: K 2/07): „środki demontażu dziedzictwa po byłych totalitarnych ustrojach komunistycznych dają się pogodzić z ideą demokratycznego państwa prawa tylko wtedy, gdy - pozostając w zgodzie z wymaganiami państwa opartego na rządach prawa – będą skierowane przeciwko niebezpieczeństwom grożącym podstawowym prawom człowieka oraz procesowi demokracji. Likwidując spuściznę po totalitarnych systemach komunistycznych, demokratyczne państwo oparte na rządach prawa musi stosować środki formalnoprawne takiego państwa (...). Demokratyczne państwo oparte na rządach prawa dysponuje wystarczającymi środkami, aby zagwarantować, że sprawiedliwości stanie się zadość, a winni zostaną ukarani. Nie może ono jednak i nie powinno zaspokajać żądzy zemsty, zamiast służyć sprawiedliwości. Musi natomiast respektować takie prawa człowieka i podstawowe swobody, jak prawo do należytego procesu, prawo do wysłuchania czy prawo do obrony, oraz stosować je także wobec tych osób które same ich nie stosowały, gdy były u władzy.”

Poddany pod opinię projekt, ponownie po ponad 20 latach od uregulowania zasad zaopatrzenia emerytalnego policjantów wprowadza nowe obok wynikających z pierwszej ustawy dezubekizacyjnej, a także z ustawy lustracyjnej, ograniczenia praw podmiotowych, zmieniając zasady ustalania świadczeń emerytalnych i obniżając drastycznie przysługujące im świadczenia. Pomija przy tym zasadę sądowego ustalenia winy. W tym zakresie obowiązujące tzw. prawo rozliczeń ze spuścizną PRL powinno stopniowo wygasać wraz z upływem czasu, zaś przedstawiony projekt stanowi nieuzasadnioną eskalację zbiorowych sankcji bez ustalenia winy. Należy podkreślić, że ze swej istoty system emerytalny i kształtowane w jego ramach uprawnienia emerytalne nie mogą być instrumentem prowadzenia polityki represyjnej przez państwo, a tym bardziej nie mogą być formą kary i to ponoszonej zbiorowo.

Nie sposób także przyjąć, aby system emerytur mundurowych stanowił system uprzywilejowany. Emerytury mundurowe stanowią odrębny od powszechnego system emerytalny co wynika ze specyfiki służby, ryzyka zawodowego, które obiektywnie obejmowało także funkcjonariuszy służb PRL. W świetle powyższego teza o uprzywilejowanym systemie emerytur mundurowych funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa PRL jest błędna i ma usprawiedliwiać utratę rzekomych przywilejów.

Dla uzasadnienia obniżenia emerytur nie można zatem posługiwać się różnymi średnimi, nieprzystającymi do realiów sprawy, a w szczególności bez oceny indywidualnej konkretnych osób. Prawo do emerytury jest bowiem ściśle powiązane z sytuacją prawną jednostki (okresu pracy, wysokości wynagrodzenia, zajmowanego stanowiska), a ograniczenie tych praw nie może podlegać mechanicznemu uśrednieniu.

Podsumowując należy stwierdzić, że projekt ustawy stanowi niedozwoloną w demokratycznym państwie prawnym ingerencję w słuszenie nabyte prawa obywateli, którzy mają prawo oczekiwać niezmienności ich sytuacji prawnej. Projekt stanowi

także eskalacje rozliczeń z totalitarnym systemem komunistycznym, które zostały już dokonane w ramach tzw. pierwszej ustawy deubekizacyjnej. Niedozwolone w opinii NSZZ Policjantów jest także stosowanie sankcji grupowej wobec wszystkich funkcjonariuszy służb PRL, niezależnie od ich roli, a tym bardziej wobec wdów i wdowców po tych funkcjonariuszach. Powyższe uwagi należy na równi odnieść do uprawnień rentowych.

Z poważaniem
Kacper Matlak
Adwokat