

Pan
Zdzisław Czarnecki
Prezydent Federacji Stowarzyszeń Służb
Mundurowych RP

Szanowny Panie Prezydencie

W odpowiedzi na pismo z dnia 17 marca 2017 r., nr L. dz. 65/2017, dotyczące 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 (Dz. U. poz. 2270), uprzejmie przedstawiam następujące stanowisko odnośnie poszczególnych pytań zawartych w ww. piśmie:

1. Czy emerytura mundurowa wypracowana za służbę przed i po 1990 roku i przyznana ustawą o zaopatrzeniu emerytalnym służb mundurowych z 1994 r. jest „przywilejem” nadanym przez demokratyczne władze ustawodawcze, czy też przez tzw. „totalitarny reżim”?

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, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, zwana dalej „ustawą zaopatrzeniową”, nie posługuje się pojęciem „przywileju”, dlatego też nie można odnieść się do kwestii, jaka władza „przywilej” nadała. Ustawa zaopatrzeniowa reguluje zasady obliczania wysokości emerytury przyznawanej funkcjonariuszom poprzez wskazanie odpowiednich przeliczników podstawy wymiaru emerytury za poszczególne okresy służby, okresy równorzędne ze służbą, inne okresy doliczane do wysługi emerytalnej, czy podwyższenia. Jedynie w uzasadnieniu projektów ustaw wprowadzających np. art. 15b, czy art. 15c ustawy zaopatrzeniowej, występuje pojęcie „przywilej” dla ogólnego zobrazowania korzystnych zasad obliczania wysokości emerytur przyznawanych funkcjonariuszom w stosunku do zasad obliczania wysokości emerytur z systemu powszechnego.

2. Dlaczego obniżane są świadczenia emerytalne funkcjonariuszy, wynikające z ich lat służby po 1990 r. oraz lat pracy w instytucjach cywilnych, za którą odprowadzane były składki do powszechnego systemu ubezpieczeń, skoro okresy tej aktywności zawodowej nie mają nic wspólnego ze służbą do 1990 r. na rzecz określonego przez ustawodawcę tzw. „totalitarnego” państwa i były dotychczas uznawane jako świadczenia nabyte słusznie i stanowiły odrębne okresy służby?

Zauważyć należy, że powyższe wynika z powszechnie dostępnego tekstu 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, zwanej dalej „ustawą dezubekizacyjną”, i jej uzasadnienia.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji nie posiada innych informacji w tym zakresie. Toteż jedynie na marginesie wskazać należy, że ustawa ta sankcjonuje służbę na rzecz totalitarnego państwa nie tylko w zakresie bezpośrednio związanym z okresem tej służby. Ustawodawca wydaje się przyjmować, że gdyby nie określona służba, to dane osoby nie otrzymałyby ostatecznie świadczeń w wysokości uprzywilejowanej w stosunku do systemu powszechnego, zwłaszcza w kontekście świadczeń otrzymywanych przez „wielu ludzi walczących w tych latach o wolność, niepodległość i prawa człowieka”. Jednocześnie ustawodawca wprowadził możliwość wyłączenia nowych obostrzeń, m.in. w przypadku rzetelnego wykonywania zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989 r., w szczególności z narażeniem zdrowia i życia. Ustawodawca uznał zatem, że odebranie uprzywilejowania, zwłaszcza nieuzasadnionego, nie godzi w zasadę równości prawidłowo rozumianą jako równość w relewantnych okolicznościach, ale wręcz zmierza do jej pełniejszego zastosowania w kontekście demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej¹.

3. W jakich orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, na które powołuje się projektodawca ustawy zawarte jest stwierdzenie, że świadczenia wynikające ze służby po roku 1990 są nabyte niesłusznie lub niegodziwie i jako takie nie podlegają ochronie?

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji nie może odpowiedzieć na pytanie zawierające błędnie postawioną tezę. Co więcej, treść pytania wydaje się opierać na nadinterpretacji uzasadnienia ustawy dezubekizacyjnej.

4. Jaki był zakładany zakres obniżenia rzekomo niesłusznie nabytych świadczeń emerytalnych funkcjonariuszy pełniących służbę w organach bezpieczeństwa państwa do 1990 roku, w poprzedniej ustawie (popartej m.in. przez posłów Prawa i Sprawiedliwości), skoro według autorów obecnej ustawy represjonującej – jako jeden z głównych powodów jej uchwalenia - jest niesłuszne nabycie praw emerytalnych przez tych funkcjonariuszy?

Biorąc pod uwagę treść ustawy dezubekizacyjnej i jej uzasadnienie można stwierdzić, że zakres obniżenia świadczeń przez uprzednią ustawę dezubekizacyjną był niewystarczający. W powyższym kontekście zauważyć więc należy, że ustawą 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) wprowadzono art. 15b, który określał, że okresy służby w organach bezpieczeństwa państwa podlegają zaliczeniu do emerytury w wymiarze po 0,7 % podstawy wymiaru (zamiast dotychczasowego 2,6%). Przy przeliczeniu wysokości emerytury nie stosowano zasady, zgodnie z którą za 15 lat służby emerytura wynosi 40% podstawy wymiaru.

¹ por. uzasadnienie projektu ustawy: projektodawcy ww. ustawy wskazywali bowiem w uzasadnieniu, że "niedopuszczalne jest dalsze trwanie systemu prawnego, który przewiduje dla tych osób (tj. byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa oraz WRON) wysokie przywileje emerytalne, szczególnie w kontekście trudnej obecnie sytuacji materialnej wielu ludzi walczących w tych latach o wolność, niepodległość i prawa człowieka.". (...) Jako przywilej należy również rozumieć ustalanie świadczeń emerytalnych i rentowych na znacznie korzystniejszych zasadach wynikających z ustawy zaopatrzeniowej, w stosunku do sposobu ustalania emerytur i rent zdecydowanej większości obywateli na podstawie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Jako podstawa wymiaru emerytury lub renty inwalidzkiej w systemie zaopatrzeniowym przyjmowane jest bowiem uposażenie należne na ostatnio zajmowanym stanowisku (a więc co do zasady najwyższe w całej karierze zawodowej), zaś kwota emerytury lub renty inwalidzkiej może stanowić nawet 80% (emerytura) lub 90% (renta inwalidzka) tego uposażenia. O ile taki sposób ustalania świadczeń emerytalnych i rentowych dla funkcjonariuszy strzegących bezpieczeństwa państwa, obywateli i porządku publicznego (jak np. funkcjonariusze Policji czy Państwowej Straży Pożarnej) jest jak najbardziej zasadny, o tyle jest nie do przyjęcia w stosunku do byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa, a więc w organach i instytucjach, które systemowo naruszały przyrodzone prawa człowieka i rządy prawa. 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 emerytalnego.

5. Jakie były intencje wprowadzenia zapisu o zastosowaniu limitu maksymalnych świadczeń, w zakresie dotyczącym całego okresu aktywności zawodowej – tzn. służby w organach bezpieczeństwa państwa przed i po 1990 r. oraz okresów świadczenia pracy w instytucjach cywilnych, nie mających związku z organami bezpieczeństwa państwa przed i po 1990 r.?

W ramach procedowania przedmiotowego projektu w lipcu 2016 r. zostały przeprowadzone uzgodnienia i konsultacje publiczne. W wyniku zgłoszonych uwag i po dokonaniu dodatkowej analizy, zgodnie z decyzją Kierownictwa MSWiA, został skierowany do dalszych prac projekt ustawy wprowadzający ww. limit.

6. Dlaczego ustawodawca wprowadził zapis o niewstrzymywaniu wykonania wydanej decyzji przez organ emerytalny o obniżeniu świadczenia (art. 2 ust. 3 ustawy o zmianie ustawy), stawiając państwo w pozycji uprzywilejowanej, mając jednocześnie świadomość, że z powodu wielu opinii o niekonstytucjonalności przepisów ustawy, świadczeniobiorcy będą składać masowe pozwy. Wydaje się, że procesy sądowe będą długotrwałe i wielu poszkodowanych świadczeniobiorców nie dożyje prawomocnych orzeczeń. Czy to było właśnie intencją ustawodawcy?

Abstrahując od subiektywnego przyjęcia w zapytaniu szeregu tez, z uzasadnienia projektu ustawy (strona 32) wynika, że: *„Przepis taki jest niezbędny dla skutecznego i jak najszybszego dokonania obniżenia świadczeń emerytalnych i rentowych byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa (oraz wdów i wdowców po nich), ponieważ postępowania sądowe w tym zakresie toczyć się mogą latami (jak wskazuje doświadczenie pierwszej dezubekizacji)”*.

7. Dlaczego projektodawca wprowadził opinię publiczną w błąd podając informację, że ustawa nie obejmuje funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej?

Abstrahując po raz kolejny od subiektywnie przyjętej w zapytaniu tezy (co do rzekomego wprowadzenia w błąd etc.) w zakresie skutków dla byłych funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej (MO) związanych z wejściem w życie tzw. ustawy dezubekizacyjnej Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji wskazuje, iż:

1) zakres podmiotowy nowelizacji (i ustawy) nie obejmuje, co do zasady, funkcjonariuszy MO;
2) wyjątkiem od ww. zasady, w możliwym ujęciu *stricte* formalno-prawnym, są „funkcjonariusze MO”, tj. osoby będące jedynie formalnie funkcjonariuszami MO, którzy faktycznie pozostawali na etatach Urzędu Bezpieczeństwa (UB) lub Służby Bezpieczeństwa (SB). W ujęciu formalno-prawnym za wyjątek potwierdzający ww. zasadę można uznać także sytuację osób pełniących służbę w jednostkach MO w okresie do dnia 14 grudnia 1954 r.² Przypadki takie należy uznać za wyjątkowe, także ze względów czasowych. Na skutek nowelizacji³ zmieniona została ustawa, w tym dodano art. 13b ustawy, w którym zawarto zamknięty katalog instytucji i formacji cywilnych oraz wojskowych, w których służbę⁴ – w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. – uznaje się za służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu ustawy. Wykaz ww. rodzaju był konieczny z uwagi na fakt, iż przyjęcie do służby w charakterze milicjanta lub funkcjonariusza UB/SB nie zawsze korespondowało z zakresem wykonywanych zadań, co wiązało się także z organizacyjnym powiązaniem MO i UB/SB. Tymczasem celem nowelizacji było zniesienie przywilejów emerytalnych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa PRL, tj. w jednostkach administracji w PRL, w których wykonywano zadania UB/SB.

² por. art. 13b ust. 1 pkt 4 ustawy, dodany do ww. ustawy na podstawie art. 1 pkt 4 nowelizacji.

³ której celem, zgodnie z treścią uzasadnienia projektu ustawy (nr druku: 1061, Sejm RP VIII kadencji), było „wprowadzenie rozwiązań zapewniających w pełniejszym zakresie zniesienie przywilejów emerytalnych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa PRL przez ustalenie na nowo świadczeń emerytalnych i rentowych osobom pełniącym służbę na rzecz totalitarnego państwa w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r.”.

⁴ za analizowanego rodzaju służbę uznawany jest także okres odbywania szkolenia zawodowego w szkołach i na kursach SB oraz okres oddelegowania do innych instytucji państwowych, o których mowa w art. 13b ust. 2 (odpowiednio) pkt 2 i 3 ustawy.

Jak z kolei zostało szczegółowo omówione w uzasadnieniu projektu nowelizacji⁵, ówczesnie obowiązujące regulacje jedynie w bardzo wybiórczy i nieprecyzyjny sposób odnosiły się do podstaw działania SB. Co więcej, nawet ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o *Urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i zakresie działania podległych mu organów* (Dz. U. poz. 172), nie dokonywała wyraźnego rozgraniczenia kompetencji dwóch podstawowych formacji resortu spraw wewnętrznych, tj. SB i MO⁶. W praktyce występowały więc sytuacje, że określeni funkcjonariusze MO w istocie byli angażowani na etatach funkcjonariuszy UB lub SB i realizowali zadania tych formacji. W konsekwencji rozstrzygające znaczenie w analizowanym zakresie ma kwestia wykonywania przez określonych funkcjonariuszy zadań aparatu bezpieczeństwa PRL (UB lub SB). Wprowadzone na podstawie nowelizacji obostrzenia znajdują zatem zastosowanie do osób pozostających formalnie „funkcjonariuszami MO”, którzy faktycznie pozostawali na etatach (funkcjonariuszy) UB lub SB, a tym samym wykonywali zadania ww. formacji.

Zastrzegając powyższe, podkreślenia wymaga, iż wynikający z analizowanego art. 13b ustawy zakres zastosowania przepisów dodanych przez nowelizację nie obejmuje – co do zasady – funkcjonariuszy MO. Analizowany katalog instytucji i formacji – w których służbę uznaje się za służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu ustawy – nie obejmuje bowiem, ujętych w sposób generalny, funkcjonariuszy MO. Nowelizacja zresztą wprost wskazuje w przepisach, w których mogłyby występować wątpliwości (tj. art. 13b ust. 5 lit. a tiret drugie, lit. e tiret pierwsze i drugie ustawy), na wyłączenia dotyczące MO. Toteż ewentualne wypowiedzi publiczne Kierownictwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji wskazujące, iż zasadniczo emerytury i renty byłych funkcjonariuszy MO nie ulegną obniżeniu, znajdują oparcie w treści art. 13b ustawy⁷.

8. W jakiej ustawie emerytalnej funkcjonariusze mają zagwarantowany wskaźnik 2,7 % za każdy rok służby powyżej piętnastego roku służby?

Powyższe zapytanie zawiera wniosek o przedstawienie interpretacji przepisów. W związku z powyższym należy wskazać, że przepisy powszechnie obowiązującego prawa są dostępne m.in. na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji. Tryb udostępniania informacji o obowiązującym prawie został uregulowany w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o *ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych* (Dz. U. z 2016 r. poz. 296, z późn. zm.), która przewiduje obowiązek ogłoszenia i udostępniania ww. aktów. Podkreślić należy, że MSWiA nie jest zobowiązane, co do zasady, do udzielania porad prawnych. O interpretację przepisów zainteresowani mogą zwrócić się np. do działających na rynku usług tego rodzaju adwokatów i radców prawnych.

9. Dlaczego został wprowadzony wskaźnik 0,0 % za lata służby w organach na rzecz „totalitarnego” państwa, skoro taka wysokość wskaźnika nie istnieje w systemie ubezpieczeniowym państwa, a w wielu przypadkach (poza funkcjonariuszami, którzy nie pracowali i nie pełnili służby po roku 1990) odbiera to prawo do zabezpieczenia społecznego za okres służby do 1990 r. – gwarantowanego w art. 67 Konstytucji RP, co podkreślał wielokrotnie przedstawiciel Biura Legislacyjnego Senatu?

Istota zmian legislacyjnych polega właśnie na wprowadzaniu do istniejącego porządku prawnego „zmian”, a więc uregulowań odmiennych od już występujących. Należy zwrócić uwagę na art. 18 ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, zgodnie z którym w przypadku gdy suma emerytury obliczonej na podstawie art. 15a tej ustawy przysługującej łącznie z emeryturą z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych jest niższa od

⁵ nr druku: 1061, Sejm RP VIII kadencji.

⁶ zresztą jeszcze pod koniec PRL istniała „wspólna” dla MO i SB ustawa z dnia 31 lipca 1985 r. o *służbie funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa i Milicji Obywatelskiej Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* (Dz. U. Nr 38, poz. 181, z późn. zm.).

⁷ zauważyć należy, iż formalnie wyjątek od powyższej zasady wynika z art. 13b ust. 1 pkt 4 ustawy, w myśl którego za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się służbę w jednostkach organizacyjnych podległych Resortowi Bezpieczeństwa Publicznego Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego, Ministerstwu Bezpieczeństwa Publicznego lub Komitetowi do Spraw Bezpieczeństwa Publicznego, a w szczególności w jednostkach Milicji Obywatelskiej w okresie do dnia 14 grudnia 1954 r. Powyższe uzasadnione jest ze względu na wskazywaną w treści ww. przepisu podległość jednostek MO (w okresie, gdzie kontekst historyczny ma także znaczenie) powoływanym instytucjom. Ponadto zauważyć należy, iż przywołana regulacja wydaje się dotyczyć nieznacznej grupy osób aktualnie pobierających świadczenia z zaopatrzenia emerytalnego.

kwoty najniższej emerytury, emeryturę przyznawaną funkcjonariuszom podwyższa się w taki sposób, aby suma tych emerytur nie była niższa od kwoty najniższej emerytury. Ponadto zgodnie z art. 18 ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej kwota emerytury lub renty co do zasady nie może być niższa od kwoty najniższej emerytury lub renty. Toteż można przyjąć, iż w analizowanym zakresie jest zagwarantowane zabezpieczenie społeczne.

10. Czy Komisje Kwalifikacyjne powołane zgodnie z uchwałą nr 69 Rady Ministrów z dnia 21.05.1990 r. poświadczają nieprawdę wystawiając byłym funkcjonariuszom Służby Bezpieczeństwa opinie, stwierdzające spełnienie przez nich wymogów przewidzianych dla funkcjonariusza określonym w ustawie i posiadanie kwalifikacji moralnych do pełnienia służby w Policji, UOP?

Abstrahując od nadinterpretacji uregulowań tzw. ustawy dezubekizacyjnej można jedynie zauważyć, że obowiązujące przepisy nie przewidują trybu weryfikacji ustaleń i opinii ww. komisji kwalifikacyjnych.


Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji

z up. Sebastian CHWAŁEK
Sekretarz Stanu

Do wiadomości:

1. Pani Beata Kempa – Minister, Członek Rady Ministrów w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (dot. pisma z dnia 22 marca 2017 r., nr SPRM.2326.3.6.2017.DS)
2. Pan Henryk Kowalczyk – Minister, Członek Rady Ministrów, Przewodniczący Stałego Komitetu Rady Ministrów
3. Pan Adam Bodnar – Rzecznik Praw Obywatelskich
4. Pani Danuta Przywara – Prezes Zarządu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka