

Warszawa, 07 września 2020 r.

L.dz. ZF-24/2020

Sędziowie Trybunału Konstytucyjnego

Al. Jana Chrystiana Szucha 12A

00-918 Warszawa

Dotyczy sprawy: P 4/18

LIST OTWARTY

Panie i Panowie Sędziowie Trybunału Konstytucyjnego!

Po dwóch i pół roku od wystąpienia Sądu Okręgowego w Warszawie - Sekcji XIII Wydziału Ubezpieczeń Społecznych z pytaniem prawnym dotyczącym emerytur i rent funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz tzw. „totalitarnego państwa”, z optymizmem przyjęliśmy fakt, że Trybunał Konstytucyjny przystąpił do rozpoznania tej sprawy. Trybunał ma orzec w sprawie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej art. 15c, art. 22a oraz art. 13 ust. 1 lit. 1c w związku z art. 13b ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, w związku z art. 2 ustawy nowelizującej z 16 grudnia 2016 r. Mówimy tu o ustawie uchwalonej w Sali Kolumnowej Sejmu, zdaniem wielu autorytetów prawniczych w sposób niezgodny z trybem procedowania, przy braku odpowiedniego kworum.

Okoliczności tworzenia projektu tej ustawy, z punktu widzenia przepisów, regulujących proces legislacyjny, wskazują na ignorowanie obowiązującego prawa. Projektodawca, złamał w tym zakresie podstawowe zasady zapisane

w obowiązującym Regulaminie pracy Rady Ministrów, tzn. nie przeprowadził obowiązkowych konsultacji projektu, nie przekazał go do zaopiniowania przez Komisję Prawniczą i nie uzyskał wymaganej opinii Rady Legislacyjnej. To samo w sobie narusza zasadę państwa prawnego, określoną w art. 2 Konstytucji RP.

Jest to ustawa wprowadzająca kolejne, skrajnie restrykcyjne obniżenie świadczeń emerytalno-rentowych funkcjonariuszy służb mundurowych, stosująca wobec nich ponowną sankcję naruszającą zasadę *ne bis in idem*, w rozumieniu prawnokarnym. Ustawodawca odgórnie stwierdził, że wszyscy funkcjonariusze będący adresatami ustawy zmieniającej dopuścili się czynów, jakie kwalifikują ich do drastycznego obniżenia im świadczeń emerytalnych, o można poczytywać za represję analogiczną do kar stosowanych w prawie karnym. Tego, co się stało nie da się usprawiedliwić ani wyjaśnić prostym semantycznym rozróżnieniem między „pozbawieniem” a „obniżką”. W istocie mamy do czynienia z pozbawieniem ponad 43.000 funkcjonariuszy świadczeń emerytalno-rentowych, albowiem słowo „obniżka” ma swoją dominującą konotację jako korekta (nieznaczna, niewielka). Doceniamy fakt, że aspekty te dostrzegli Sędziowie Trybunału, co znalazło swoje odbicie w pytaniach zadawanych przedstawicielom Sejmu i Prokuratora Generalnego.

Federacja Stowarzyszeń Służb Mundurowych RP, jako organizacja powołana do reprezentowania interesów członków stowarzyszeń wchodzących w jej skład, szczególnie w zakresie uprawnień emerytalno-rentowych oraz zachowania statusu społecznego przysługującego byłym policjantom, funkcjonariuszom i żołnierzom, z nadzieją oczekuje sprawiedliwego wyroku niezawisłego sądu prawa, który zaważy na dalszym biegu ponad 27.000 spraw odwoławczych zawisłych przed sądami okręgowymi, a w konsekwencji na losach ponad 43 tysięcy naszych Koleżanek i Kolegów. Chodzi zarówno o funkcjonariuszy, którzy zakończyli służbę przed 1 sierpnia 1990 r. np. z powodu osiągnięcia pełnej wysługi emerytalnej lub z innych przyczyn, którym nigdy nie postawiono żadnych zarzutów naruszenia obowiązującego prawa, jak i o tych, którzy po przeprowadzeniu postępowania kwalifikacyjnego i uzyskaniu pozytywnej opinii właściwej komisji kwalifikacyjnej zostali przyjęci do służby w Policji, ówczesnym Urzędzie Ochrony Państwa

i innych jednostkach organizacyjnych podległych Ministerstwu Spraw Wewnętrznych. Między innymi ci policjanci i funkcjonariusze od początku transformacji ustrojowej walczyli z najgroźniejszą przestępczością zorganizowaną, często z narażeniem życia i zdrowia oraz kosztem dobra własnych rodzin. To także Oni przez wiele kolejnych lat służby chronili mienie, zdrowie i życie obywateli naszego Kraju, a także bezpieczeństwa jego granic. Byli współtwórcami Centralnego Biura Śledczego, tworzyli Urząd Ochrony Państwa i Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Straż Graniczną. Współtworzyli nowoczesny system szkolnictwa policyjnego i służb specjalnych. Nie jest prawdą, że ww. ustawą zostali „ukarani” mityczni „ubecy” i „esbecy”. Represje objęły przede wszystkim emerytowanych funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Służby Więziennej oraz ich rodziny, jeżeli chociażby przez jeden dzień, przed 1990 r., pełnili służbę w jednostkach tzw. „państwa totalitarnego” wskazanych arbitralnie przez historyków IPN. Dla przykładu, skutki tej nieludzkiej ustawy objęły, między innymi, policjantów oddziału antyterrorystycznego biorących udział w akcji w Magdalence, policjantów Centralnego Biura Śledczego walczących z najgroźniejszą przestępczością mafijną czy też policjantów jednostek ds. terroru kryminalnego, którzy w zasadzie w każdej akcji narażali swoje życie i zdrowie. To Oni przyczynili się do rozbicia „Pruszkowa”, „Wołomina” i wiele innych przestępczych grup zorganizowanych. To także Oni, funkcjonariusze Urzędu Ochrony Państwa a później Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego przeprowadzili szereg akcji, które przeszły już do historii jako działania o najwyższym stopniu profesjonalizmu i odwagi. Wystarczy przypomnieć operację „Samum”, tj. ewakuację w 1990 r. sześciu amerykańskich funkcjonariuszy CIA, DIA i NSA z Iraku, w sytuacji, gdy służby Francji i Wielkiej Brytanii odmówiły pomocy w tak niebezpiecznej akcji. Podobnie należy ocenić operację pod kryptonimem „Most”, czyli przerzut Żydów z byłego ZSRR i Rosji do Izraela w latach 1990-1992 a także wiele innych, przeprowadzonych w późniejszych latach, nadal objętych tajemnicą. Czy to są „komunistyczni oprawcy”, jak twierdzili autorzy projektu ustawy?

W naszym głębokim przekonaniu ukształtowane przez większość sejmową regulacje ustawowe, w sposób sprzeczny z Konstytucją RP drastycznie

ograniczyły wysokość emerytur i rent mimo odpowiedniego okresu służby. W ten sposób naruszono zasady ochrony praw nabytych, zaufania obywatela do państwa prawa i stanowionego przez niego prawa oraz niedziałania prawa wstecz. Spowodowało to m.in. nierówne potraktowanie części funkcjonariuszy w porównaniu z tymi, którzy rozpoczęli służbę po raz pierwszy po dniu 11 września 1989 r., co z kolei skutkuje ich dyskryminacją.

Należy też przypomnieć, że ustawa nowelizująca z dnia 16 grudnia 2016 r. *o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...)*, uchwalona w Sali Kolumnowej Sejmu, obejmuje swoim represyjnym działaniem zarówno osoby, które zakończyły służbę przed 1990 r. i nigdy nie dopuściły się jakiegokolwiek czynu niegodnego, jak i byłych policjantów i funkcjonariuszy innych służb, którzy w 1990r. zostali pozytywnie zweryfikowani przez ówczesne władze wolnej i suwerennej Polski. Zostali przyjęci do Policji i innych służb mundurowych dlatego, że spełnili wymóg nieposzlakowanej opinii i obok szeregu innych warunków, ślubowali „...służyć wiernie Narodowi Polskiemu, chronić ustanowiony Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej porządek prawny, strzec bezpieczeństwa Państwa i jego obywateli, nawet z narażeniem życia”.

Oni dochowali wierności złożonej przysięgi, Ojczyzna wobec nich niestety nie. Takie działanie stanowi zaprzeczenie zasady zaufania obywateli do własnego państwa.

Jest oczywistością, że świadczenia emerytalno-rentowe nabyte po 01.08.1990 r., w tym na podstawie ustawy zaopatrzeniowej uchwalonej 18 lutego 1994 r. w żadnym razie nie mogą być traktowane jako nabyte w sposób niesłuszny czy niesprawiedliwy. Podobnie należy traktować świadczenia emerytalne nabyte na podstawie ustaw uchwalonych w okresie przed 1 sierpnia 1990 r., jeżeli świadczeniobiorcom nie zarzucono działań bezprawnych, w tym godzących w prawa człowieka.

W świetle powyższego wypowiedzi przedstawicieli Sejmu i Prokuratora Generalnego w trakcie rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym w dniu 18 sierpnia 2020 r. należy uznać co najmniej za pokrętnie i zmierzające do usprawiedliwienia poczynań ustawodawcy pozostających w sprzeczności

z zasadami konstytucyjnymi a także z przepisami prawa niższego rzędu. Za takie wypowiedzi można uznać twierdzenia o słuszności i dopuszczalności wprowadzenia nieznanego w polskim systemie emerytalnym wskaźnika podstawy wymiaru emerytury policyjnej 0% za służbę pełnioną przed 1990 r., tak jakby jej w ogóle nie było. A przecież nawet obecnie nie uznaje się pracy w dawnych służbach mundurowych za nielegalną i zalicza się ją do emerytalnego stażu pracy. Dotyczy to np. pracowników cywilnych instytucji i formacji wymienionych w art. 13b ustawy emerytalnej. Absurdalność takiego stanowiska widać też na tle praw skazanego i wskaźnika 1,3 % za każdy rok jego pracy w warunkach więziennych.

W trakcie rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym, na pytania Sędziów dotyczące m.in. użytego w treści ustawy nowelizującej pojęcia „totalitarne państwo” oraz braku jego legalnej definicji, nie usłyszeliśmy ze strony przedstawicieli Sejmu i Prokuratora Generalnego żadnej sensownej odpowiedzi. Należy przypomnieć, że nakaz zdefiniowania tego określenia w ustawie, którego znaczenie nie jest powszechnie rozumiane, wynika wprost z § 146 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie *"Zasad techniki prawodawczej"*. Skoro tak, to możemy mówić o świadomym działaniu ustawodawcy, wbrew obowiązującemu prawu, zmierzającym do stworzenia dowolności w interpretowaniu przepisów ustawy.

Równie mętne są wypowiedzi przedstawiciela Prokuratora Generalnego tłumaczące racje ograniczenia świadczeń emerytalnych za służbę pełnioną po 1990 r. do poziomu przeciętnej emerytury wypłacanej przez ZUS niejako w oderwaniu od sytuacji prawnej konkretnej osoby. A przecież nie ulega wątpliwości, biorąc pod uwagę ugruntowane zasady przyznawania świadczeń emerytalnych w służbach mundurowych, że ich wysokość jest wypadkową stażu pracy, wysokości wynagrodzenia i zajmowanego stanowiska służbowego. Jedyną przesłanką prawną, od dawna funkcjonującą i pozwalającą na pozbawienie policjanta i funkcjonariusza świadczenia emerytalnego, jest jego skazanie prawomocnym wyrokiem sądu powodujące skutki określone w art. 10 policyjnej ustawy emerytalnej. Oznacza to, że bardziej korzystne dla „emerytów policyjnych” byłoby skazanie za określone w tym przepisie

przestępstwo umyślne. Czy to jest zgodne z zasadami wywodzonymi z Konstytucji RP?

Czy można znaleźć racjonalne i konstytucyjnie uzasadnienie dla rozróżnienia sytuacji funkcjonariuszy pełniących służbę po 31 lipca 1990 r. jedynie w oparciu o fakt, czy pełnili oni wcześniej służbę w organach bezpieczeństwa państwa. Obie grupy funkcjonariuszy po 31 lipca 1990 r. charakteryzują się bowiem tymi samymi cechami i nie ma żadnych istotnych przesłanek rozróżnienia tych grup i gorszego traktowania przez ustawodawcę jednej z nich. Czy to zróżnicowanie odpowiada wymogom proporcjonalności oraz czy znajduje usprawiedliwienie konstytucyjne. Naruszenie zasady równości jest jednoczesnym naruszeniem zasady sprawiedliwości.

Art. 8a ustawy emerytalnej, według założeń jego pomysłodawców, miał umożliwić – w szczególnie uzasadnionych przypadkach – na wyłączenie stosowania wobec wnioskodawcy przepisów ograniczających świadczenia dla osób pełniących służbę na rzecz tzw. totalitarnego państwa. Poprzez uznaniowość, dowolność interpretacyjną i przewlekłość postępowań administracyjnych prowadzonych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji okazał się iluzją. Ustawodawca, w dyspozycji tego przepisu użył świadomie wyrażeń niedookreślonych, takich jak „krótkotrwała służba”, „rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków” oraz „szczególnie uzasadniony przypadek”, mających charakter tzw. klauzul generalnych. Zapomniano jednak, że w prawie ubezpieczeń społecznych nie stosuje się klauzul generalnych, o czym wielokrotnie wypowiedział się Sąd Najwyższy stwierdzając, że przepisy ubezpieczeniowe tworzą odrębną dziedzinę prawa i mają charakter bezwzględnie obowiązujący. Powinny być przestrzegane w jednakowy sposób w stosunku do wszystkich podmiotów. Treść art. 8a pozostaje więc w jaskrawej sprzeczności z utrwalonym orzecznictwem Sądu Najwyższego.

Dotychczasowe skutki ustawy nowelizującej z 16 grudnia 2016 r. są tragiczne. Odnotowaliśmy 60 potwierdzonych przypadków nagłych zgonów, w tym samobójstw, których bezpośrednią przyczyną był fakt otrzymania decyzji Dyrektora ZER MSWiA drastycznie obniżającej świadczenie emerytalne lub rentowe. Według szacunków, blisko 1,5 tys. osób spośród ok. 43 tys.

objętych działaniem tej ustawy nie doczeka już sprawiedliwego wyroku w swojej sprawie. Są to osoby zmarłe z przyczyn naturalnych, jednak z poczuciem krzywdy, jakiej doznali od Państwa, któremu służyli.

Wyrażamy nadzieję, że ustawa nowelizująca uchwalona w dniu 16 grudnia 2016 r., zostanie przez Sędziów Trybunału Konstytucyjnego w sposób niezawisły i bezstronny zbadana. Jeżeli tak się stanie jest szansa na wyłączenie z obrotu prawnego ustawy, która nigdy nie powinna być uchwalona. Naprawianie szkód, jakie spowodowała w świadomości wielu z nas, potrwa latami. Niektórych jej tragicznych skutków, niestety nie da się już odwrócić.

PRZEWODNICZĄCY
Federacji Stowarzyszeń Służb Mundurowych
Rzeczypospolitej Polskiej

insp. w st . spocz. Zdzisław CZARNECKI