

USTAWA REPRESYJNA Z 16 GRUDNIA 2016 ROKU

– SPOSÓB WYKONANIA I SKUTKI REGULACJI

Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (*Dz.U. 2016 poz. 2270*), dalej ustawa represyjna, zgodnie z uzasadnieniem jej projektu, miała na celu 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. Zdaniem autorów projektu ustawy wcześniejsze rozwiązania w ustawie z 23 stycznia 2009 r. nie okazały się w pełni skuteczne, gdyż cel tej ustawy nie został osiągnięty w zakładanym zakresie.

Sprawa obniżenia świadczeń w związku ze służbą w organach bezpieczeństwa państwa PRL była już przedmiotem regulacji ustawowych. Ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy oraz ich rodzin już w 1994 r. pozbawiła policyjnych świadczeń emerytalno-rentowych, a w art. 13 ust. 2 wykluczyła z policyjnego systemu zaopatrzeniowego osoby, które w latach **1944–1956** pełniąc służbę w charakterze funkcjonariusza organów bezpieczeństwa państwa, porządku i bezpieczeństwa publicznego, przy wykonywaniu czynności służbowych popełniły przestępstwo przeciwko wymiarowi sprawiedliwości lub naruszające dobra osobiste obywatela i za to zostały zwolnione dyscyplinarnie, umorzono wobec nich postępowanie karne ze

względu na znikomy lub nieznaczny stopień społecznego niebezpieczeństwa czynu lub zostały skazane z winy umyślnej prawomocnym wyrokiem sądu.

Szczególne znaczenie ma tutaj ustawa zmieniająca z dnia 23 stycznia 2009 r. Zgodnie z dodanym art. 15b ustawy zaopatrzeniowej, w przypadku osoby, która pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa emerytura wynosi 0,7% podstawy wymiaru **za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944 – 1990**. Zatem wskaźnik ten został zmniejszony niemal czterokrotnie, co spowodowało obniżenie emerytur za taką służbę ponad 70%. Trybunał Konstytucyjny uznał to obniżenie za znaczne.

Tymczasem na podstawie ustawy represyjnej z 2016 r. najbardziej drastycznie obniżono świadczenia tych byłych funkcjonariuszy, którzy najdłużej pełnili służbę po 1990 r., a obniżenie to w wielu przypadkach przekroczyło 70% policyjnej emerytury obliczonej wyłącznie z służbę w Policji lub innych formacjach wymienionych w tytule ustawy zaopatrzeniowej. Generalnie im dłużej służba była pełniona po 1990 r., i im wyższe stanowisko służbowe funkcjonariusz zajmował, tym obniżenie świadczenia jest kwotowo większe. W wielu przypadkach całkowite pominięcie okresu uznanego za służbę na rzecz totalitarnego państwa przy obliczaniu świadczenia byłoby korzystniejsze. W orzecznictwie ETPCz (*Stec i inni przeciwko Wielkiej Brytanii, Wielka Izba wyrok z 12 kwietnia 2006 r., skargi nr 65731/01 i 65900/01, [w:] M.A. Nowicki, Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 2006, Oficyna, 2007, s. 192*) uznaje się obecnie, że mienie w rozumieniu art. 1 Protokołu Nr 1 do EKPCz mogą stanowić świadczenia emerytalno-rentowe, w tym również otrzymywane nawet bez związku z płacaniem składek. **Jeśli więc Państwo postanawia stworzyć system emerytalny, prawa i interesy indywidualne, które z niego wynikają, są objęte ochroną art. 1 Protokołu nr 1 niezależnie od faktu płacenia składek oraz rodzaju składek. Obniżenie uposażenia emerytalnego musi być proporcjonalne do realizowanych celów oraz**

stosowane w sposób niedyskryminujący. W sprawie Belane Nagy przeciwko Węgrom ETPCz potwierdził, że pozbawienie całości renty może prowadzić do naruszenia przepisów art. 1 Protokołu nr 1, natomiast rozsądne obniżki emerytur mogą nie przynosić tego efektu. Znaczenie mają takie czynniki jak dyskryminująca natura utraty uprawnienia, brak tymczasowych środków utrzymania, niewielkie możliwości zaadaptowania się do nowej sytuacji, arbitralność działania władzy. Istotne jest ustalenie, czy wchodzę w grę prawo do emerytury zostało ograniczone w sposób dotykający samej istoty praw emerytalno-rentowych danej osoby.

Zdaniem Sądu Okręgowego i Apelacyjnego w Warszawie nie można racjonalnie i konstytucyjnie uzasadnić rozróżnienia sytuacji funkcjonariuszy pełniących służbę po 31 lipca 1990 r. jedynie w oparciu o fakt, czy pełnili oni wcześniej służbę w organach bezpieczeństwa państwa (*SO w Warszawie sygn. akt XIII IU 16050/18 i SA w Warszawie, sygn. akt III AUa 446/21, LEX nr 3228944*).

W ocenie Sądu Apelacyjnego w Białymstoku (*sygn. akt III AUa 1478/21*), jakkolwiek nie da się określić ram czasowych ani tempa restrukturyzacji państwa, tym niemniej czas w sprawie ma znaczenie. Ma przecież znaczenie także w sytuacji złej wiary, a nawet popełnienia zbrodni. Czas utrwala przekonanie, że stan faktyczny, czy też prawny wynikających ze stanowczego formalnego wypowiedzenia kompetentnego organu jest niezmienny, nieodwołalny. Uznaje się, że taka sytuacja po pewnym czasie może podlegać ochronie.

Ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw wprowadziła ograniczenia czasowe dla weryfikacji prawomocnych decyzji emerytalnych i rentowych na niekorzyść ubezpieczonego. Twierdzenie, że przepisy ustawy represyjnej są przepisami

szczególnymi wobec art. 15 i znowelizowanego art. 33 ustawy zaopatrzeniowej nie znajduje dostatecznego uzasadnienia. Rzeczywiście art. 33 ust. 1 pkt 1 i ust. 4 uniemożliwia w praktyce zastosowanie ustawy represyjnej.

Czy tak mógł postąpić racjonalny ustawodawca?

Ustawa o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z FUS oraz niektórych innych ustaw weszła w życie po niemalże 4 miesiącach od obowiązywania ustawy represyjnej, ale przed wydaniem pierwszych decyzji obniżających policyjne emerytury i renty. Paradoksalnie świadczy to o racjonalności prawodawcy, który dostrzegł niekonstytucyjność wprowadzonej represyjnej ustawy nakładającej nieproporcjonalne sankcje za tzw. „służbę na rzecz totalitarnego państwa”, a w istocie rzeczy podważającej zaufanie do demokratycznego państwa prawnego. Literalne brzmienie art. 33 ust. 1 - 8 ustawy zaopatrzeniowej daje jednoznaczny rezultat interpretacyjny, który nie prowadzi do absurdu, albo do rażąco niesprawiedliwych lub irracjonalnych konsekwencji.

Powyższe rozumowanie potwierdza fakt zaniechania i porzucenia przez prawodawcę prac nad zmianami w ustawie z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (*Dz.U.1994 Nr 10 poz. 36 ze zm.*), które miały doprowadzić do represjonowania emerytowanych wojskowych za „służbę na rzecz totalitarnego państwa” na takich samych zasadach, jak emerytowanych funkcjonariuszy.

Sąd Apelacyjny w Szczecinie w uzasadnieniu wyroku z dnia 14 grudnia 2022 r., (sygn. akt III AUa 126/22), zwrócił uwagę też na inne aspekty stosowania ustawy represyjnej.

Sąd ten zauważył:

„(...) Wymaga podkreślenia, że w uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej, ustawodawca wyjaśnił, że sądy wielokrotnie wskazywały, iż tzw. katalog

lustracyjny z art. 2 ustawy z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów, jest bardzo nieprecyzyjny, gdyż nie wskazano jednoznacznie, czy konkretna jednostka była organem bezpieczeństwa państwa, a więc projektowana ustawa miała na celu usunięcie wskazanej wady wcześniejszych aktów prawnych. Sąd Apelacyjny jednak zauważył, że mimo powyższego założenia, ustawodawca nie zlikwidował tej wady poprzedniej ustawy i nie wyjaśnił w uzasadnieniu projektu, ani w treści ustawy, definicji pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa (...)

Co więcej, ustawodawca, nawet wprost definiując struktury, sformułował warunki ustawowe, oparte na ogólnych i niezdefiniowanych pojęciach, niemożliwych do określenia w drodze wykładni prawa, ponieważ pojęcia te odniósł do treści merytorycznych, które nie zostały wyjaśnione w definicjach ustawowych. (...) **w drodze wykładni literalnej, wymienione przepisy nie są możliwe do zastosowania.**”

Sąd Najwyższy przyjmuje, że podstawę sankcjonowania służby pełnionej przez funkcjonariusza na rzecz totalitarnego państwa w drodze obniżenia świadczeń rentowo-emerytalnych stanowią indywidualne czyny. Źródła ich weryfikacji stanowią informacje z IPN oraz inne formalne kryteria przynależności do Służby Bezpieczeństwa, dokumenty, zeznania świadków czynione w kontekście okoliczności konkretnej sprawy oraz akta emerytalne wnioskodawcy. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA bardzo szybko uporał się z wydaniem ponad 40 tysięcy decyzji obniżających policyjne emerytury lub renty, i renty rodzinne. Decyzje te wydano bez przeprowadzenia jakichkolwiek postępowań, wyłącznie na podstawie dokumentu wystawionego zazwyczaj przez naczelnika lub kierownika oddziałowego archiwum IPN, a nie uprawniony organ IPN, i niezawierające jakichkolwiek informacji o przebiegu służby na rzecz totalitarnego państwa. Tak zwane informacje IPN nie wskazują

żadnych faktów i są wyłącznie oceną dokonaną przez archiwistów. Co więcej, nie wskazano nawet ustępu, punktu, litery ani tiret art. 13b, który miałby mieć zastosowanie w konkretnym przypadku. Wydanie decyzji obniżającej policyjną emeryturę lub rentę wyłącznie na podstawie tzw. „informacji o przebiegu służby IPN”, bez żadnej jej weryfikacji, było niezgodne z art. 2 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny uznał, że zasada sprawiedliwości proceduralnej nie odnosi się wyłącznie do postępowań przed sądami. Zasada ta obejmuje wszystkie rodzaje postępowań przed organami władzy publicznej, w ramach których ma zapasć rozstrzygnięcie (decyzja, orzeczenie) dotyczące sytuacji prawnej jednostki (lub podmiotu podobnego).

Również w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich (sprawa nr WZF.7060.133.2018) konstrukcja art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym w sposób nieuchronny nakazuje weryfikację czy w każdym przypadku pełnienia służby w wymienionych przez ustawodawcę instytucjach i formacjach mamy do czynienia ze służbą na rzecz totalitarnego państwa.

Tylko w ten sposób zostanie bowiem zachowana systemowa spójność pomiędzy treścią art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, a treścią preambuły do ustawy lustracyjnej. Preambuła stwierdza, że to praca albo służba w organach bezpieczeństwa państwa komunistycznego, lub pomoc udzielana tym organom, polegające na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli, była trwale związana z łamaniem praw człowieka i obywatela na rzecz komunistycznego ustroju totalitarnego. Skoro zatem sam ustawodawca w preambule ustawy lustracyjnej stwierdził, jakie działania są działaniami na rzecz totalitarnego państwa, to wykładnia art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym powinna uwzględniać tę okoliczność, jest to bowiem jedyna legalna definicja służby na rzecz totalitarnego państwa.

W wykładni i stosowaniu prawa znane są przypadki, kiedy przepisy są niemożliwe do zastosowania w praktyce, gdyż ich zastosowanie w konkretnym przypadku prowadzi do naruszenia norm konstytucyjnych, albo przyjęto przepisy wyodrążone z treści normatywnej, czyli puste.

Ustawa represyjna nie jest możliwa do zastosowania m.in. z uwagi na upływ czasu od zdarzeń uzasadniających jej uchwalenie, w szczególności po wejściu w życie art. 33 ustawy zaopatrzeniowej w obecnym brzmieniu, i treść np. art. 150 ust. 1 ustawy o Policji, który gwarantuje zachowanie ciągłości służby funkcjonariuszom przyjmowanym do nowych służb w 1990 r. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego cechą wspólną decydującą o podobieństwie danej grupy podmiotów może być zarówno cecha faktyczna, jak i prawna, a ustalenie jej istnienia dokonuje się z uwzględnieniem treści i celu przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma (*wyrok TK z dnia 3 września 1996, sygn. K 10/96, OTK ZU nr 4/1996, s. 280*).

Ustawa zaopatrzeniowa zawiera regulację w art. 10 ust. 1, która pozwala na pozbawienie świadczeń w przypadku skazania prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego popełnione przed zwolnieniem ze służby, za które orzeczono prawomocnie środek karny pozbawienia praw publicznych. Zbrodnie komunistyczne stanowiące według prawa międzynarodowego zbrodnie przeciwko pokojowi, ludzkości lub zbrodnie wojenne nie ulegają przedawnieniu, a ich definicja jest bardzo szeroka. Zatem przed wejściem w życie ustawy represyjnej z 16 grudnia 2016 r. w obowiązującym porządku prawnym istniały wystarczające instrumenty, które mogą doprowadzić do celu zakładanego przez ustawodawcę, który przedstawiono w uzasadnieniu projektu tej ustawy. Natomiast wszystkie decyzje obniżające policyjne emerytury i renty

w 2017 roku wydano z rażącym naruszeniem prawa, bez przeprowadzenia jakiegokolwiek postępowania.

Opracował: Ireneusz Wojewoda