

Szczecin, 06 października 2023 roku

Forum Emerytów Służb Mundurowych

<https://docs.google.com/document/d/1wMr5yaE7aK8QFhOwx-B0UNgTzVSQsdo-/edit?fbclid=IwAR3K0mItUWxGmIWBiaE0e0ibqOtmC7ER0ujyMLBIQig9QO137hTT0VqhoXA>

Prelegent: adwokat Łukasz Sowa

Standardy prawa międzynarodowego oraz konstytucyjnego oraz ochrona praw nabytych

Punktem wyjścia do omawiania powyższego zagadnienia są dwie rezolucje Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy.

Pierwsza to Rezolucja nr 1096 z dnia 27 czerwca 1996 roku dotycząca "środków demontażu dziedzictwa po byłych totalitarnych ustrojach komunistycznych", a druga to Rezolucja nr 1481 z dnia 25 stycznia 2006 r. w sprawie konieczności międzynarodowego potępienia zbrodni totalitarnych reżimów komunistycznych.

W rezolucjach tych wskazano, iż demokratyczne państwo prawa jest uprawnione do rozliczeń z funkcjonariuszami reżimu, którzy łamali podstawowe prawa człowieka, a ochrona praw nabytych nie rozciąga się na uprawnienia przyznane niesprawiedliwie, na przykład za naruszenie podstawowych wolności.

Demokratyczne państwo prawa musi stosować proceduralne środki państwa prawa. Nie może kierować się chęcią zemsty zamiast sprawiedliwości. Musi natomiast respektować prawa człowieka i podstawowe prawa wolności, takie jak prawo do właściwego procesu, do bycia wysłuchanym i musi je stosować też do osób, które będąc wcześniej u władzy, same ich nie stosowały. Nie może przy tym pozbawić ubezpieczonych prawa do skutecznego środka prawnego. Ubezpieczony musi mieć prawo obrony i kwestionowania przypisania mu służby na rzecz państwa totalitarnego.

Demokratyczne państwo prawa nie może wielokrotnie weryfikować tego samego odcinka rzeczywistości. Tylko na podstawie zapatrywań aktualnej władzy, inaczej oceniającej historię i wykorzystując przy tym IPN, który swoją działalność badawczą, naukową podporządkował potrzebom politycznym aktualnie rządzących.

Wskazać należy, iż funkcjonariusze pierwszy raz byli weryfikowani w latach 90, gdzie badano ich przydatność do nowopowstałych służb. Gdy przeszli pozytywną weryfikację, można by powiedzieć, że zawarli z Państwem Polskim umowę, że będzie ich traktować tak samo, jako funkcjonariuszy, którzy rozpoczynają dopiero służbę po 90 roku. Tym samym kolejne weryfikacje, a za taką należy uznać ustawę zaopatrzeniową z grudnia 2016 roku, winny być postrzegane przez pryzmat nielojalności Państwa względem tychże funkcjonariuszy, którzy służyli przed 90, a następnie kontynuowali swoją służbę w wolnej Polsce. Ponadto Państwo nie może jednostronnie łamać swoich zobowiązań wobec funkcjonariuszy. III RP zachowuje ciągłość państwa polskiego. Przed 1989 rokiem nie było innego podmiotu – innej Polski, która przestała istnieć po roku 1989.

W mojej ocenie pozbawienie uprawnień emerytalnych, często nabytych w wolnej Polsce na podstawie prawa ustanowionego w demokratycznym państwie, może dotyczyć tylko i wyłącznie tych osób, które w trakcie służby przed rokiem 90 dopuściły się naruszeń podstawowych praw i wolności człowieka. I tylko takie rozwiązanie jest sprawiedliwe.

Pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa” oraz „organów bezpieczeństwa państwa”

Ustawodawca w ustawie zaopatrzeniowej w art. 13b ust. 1 wprowadził pojęcie służby na rzecz totalitarnego państwa. W przywołanym przepisie wskazano, że za służbę na rzecz totalitarnego państwa pracę od dnia 22 lipca 1944 do 31 lipca 1990 roku w enumeratywnie wymienionych tam cywilnych i wojskowych instytucjach oraz formacjach.

Co istotne jest to znacząca zmiana w porównaniu do pierwszej ustawy dezubekizacyjnej, w której ustawodawca posługiwał się zwrotem „służby w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944–1990”.

Jak to bowiem wskazano w uzasadnieniu nowelizacji ustawy zaopatrzeniowej poprzedni zapis – określony w art. 2 ustawy lustracyjnej – był bardzo nieprecyzyjny, gdyż nie wskazano jednoznacznie, czy konkretna jednostka była organem bezpieczeństwa państwa. Z uwagi na nieprecyzyjność tzw. katalogu lustracyjnego występowała niejednoznaczność w orzecznictwie co do uznawania niektórych instytucji za organy bezpieczeństwa państwa. Skutkowało to w części przypadków nieuznawaniem przez sądy za organy bezpieczeństwa państwa jednostek, co do których Instytut Pamięi Narodowej nie miał wątpliwości, iż nimi były.

Przepis art. 2 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy zawiera wyliczenie organów bezpieczeństwa państwa, które samo w sobie jest mało precyzyjne, szczególnie

pkt 5 tego ustępu (instytucje centralne Służby Bezpieczeństwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz podległe im jednostki terenowe w wojewódzkich, powiatowych i równorzędnych komendach Milicji Obywatelskiej oraz w wojewódzkich, rejonowych i równorzędnych urzędach spraw wewnętrznych), który nie wskazuje na konkretne instytucje państwa, lecz posługuje się wymagającymi interpretacji pojęciami zbiorczymi.

Niemniej jednak pojęcia tj. służba na rzecz totalitarnego państwa i organy bezpieczeństwa państwa, w mojej ocenie jest zmianą pozorną jeśli chodzi o orzecznictwo sądów powszechnych, a zwłaszcza Sądu Apelacyjnego w Szczecinie. Ze spraw prowadzonych przez kancelarię przed sądem szczecińskim, zauważamy pewien trend, że większość sędziów stosuje te określenia tj. służba na rzecz totalitarnego państwa i organy bezpieczeństwa państwa zamiennie, ewentualnie sprowadzając pojęcie służby do tylko i wyłącznie kryterium instytucjonalnego to znaczy nawiązania stosunku służbowego w określonej jednostce czy formacji.

Odnosząc się do pojęcia służba na rzecz totalitarnego państwa to wskazać należy na trzy istotne elementy: „służba na rzecz”, „totalitarne państwo” oraz zamknięty katalog cywilnych i wojskowych instytucji oraz formacji. Przy czym co ważne te 3 elementy muszą wystąpić łącznie.

Służba na rzecz (w domyśle na czyjąś rzecz) ma charakter indywidualny i kierunkowy. Indywidualny, bo cechuje się osobistym zaangażowaniem w działalność ukierunkowaną na realizację zadań i funkcji tego ustroju. Zwrot „służby na rzecz” ma charakter kierunkowy, bo wymusza zachowanie korzystne z punktu widzenia podmiotu, na rzecz którego służba była wykonywana, czyli „na korzyść” totalitarnego państwa. Nie każde więc nawiązanie stosunku prawnego w ramach służby skutkowało zindywidualizowanym zaangażowaniem ukierunkowanym na realizację zadań totalitarnego państwa. Nie spełnia znamion służby na rzecz totalitarnego państwa standardowa praca, która nie była ukierunkowana na realizację funkcji tego państwa.

Tylko taka indywidualna i kierunkowa działalność dla państwa totalitarnego w postaci pracy albo służby w organach bezpieczeństwa państwa komunistycznego polegająca 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 może być uznana za służbę na rzecz państwa totalitarnego.

Oдноśnie państwa totalitarnego nie będę opisywał tego pojęcie, gdyż w mojej ocenie pojęcie to, jest pojęciem nieostrym. Należałoby wskazać, iż w państwie totalitarnym jednostka jest całkowicie podporządkowana państwu, przeciwstawia jednostkę państwu i charakteryzuje się ekstremalną ingerencją w życie publiczne i prywatne. Państwo kontroluje wszystkie dziedziny życia społecznego, dążąc do

całkowitego podporządkowania sobie obywateli. Jednostka, stanowiąca niejako własność państwa, zostaje pozbawiona swobody myśli i wolności wyboru.

I tak jako przykład wymieniłem należy okres wskazany przez ustawodawcę lata 1944 – 1990. Część historyków uważa, że Polska jako państwo totalitarne to funkcjonowała w latach 1944 – 1956 tj. w okresie stalinizmu w Polsce. Są to pojęcia nieostre. A takie nieostre pojęcia dają duże pole do nadinterpretacji. A w mojej ocenie, wszelkie wątpliwości winny być rozstrzygane na korzyść ubezpieczonego.

Tu należy przytoczyć treść uchwały Sądu Najwyższego w składzie siedmiu sędziów z dnia 16 września 2023 roku w sprawie o sygn. III UZP 1/20, iż: **Kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b ust. 1 ustawy 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, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz. U. z 2020 r., poz. 723) 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 człowieka.**

Reasumując tę część rozważań to wskazać należy, że o wypełnieniu znamion służby na rzecz totalitarnego państwa nie decydują jedynie kryteria formalne: czasu i miejsca, lecz indywidualne czyny potwierdzające naruszenie podstawowych praw człowieka w celu utrzymania komunistycznego ustroju.

Zagadnienie represyjności zmian z 16 grudnia 2016 roku ustawy zaopatrzeniowej – problematyka prawnokarna oraz naruszenie istoty prawa do zabezpieczenia społecznego.

Obecny ustawodawca wskazuje, że przepisy ustawy zaopatrzeniowej nie są represyjne, bo zrównują uprawnienia emerytalne funkcjonariuszy do poziomu powszechnego, co odpowiada sprawiedliwości społecznej, ale także postanowieniom Rezolucji Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy nr 1096 z dnia 27 czerwca 1996 roku dotyczącej „środków demontażu dziedzictwa po byłych totalitarnych ustrojach komunistycznych”.

Niemniej jednak przepisy te wprowadzają odpowiedzialność zbiorową, nieznaną demokratycznemu państwu prawa. Już bowiem sam fakt miejsca pracy i okres

pełnienia służby jest jedynym kryterium pozbawienia prawa do zaopatrzenia emerytalnego osób, które przeszły już proces weryfikacji i pracowały czy pełniły służbę w wolnej Polsce.

Ewentualna redukcja świadczeń emerytalnych nie może być oparta na odpowiedzialności zbiorowej, ale musi uwzględniać indywidualną sytuację tychże funkcjonariuszy, a w szczególności w odniesieniu do konkretnej sprawy i konkretnego funkcjonariusza z uwzględnieniem ówczasie podejmowanych przez niego działań i oceną, czy działania te naruszały podstawowe prawa i wolności człowieka, jak również czy polegały na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń itp.

Takie też stanowisko zajął Sąd Najwyższy w jednym z wyroków, w którym podał, że służba na rzecz totalitarnego państwa określona w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej powinna być oceniana na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka.

O tym, że przepisy ustawy zaopatrzeniowej są represyjne wobec byłych funkcjonariuszy świadczy również fakt, iż obniżają one do 0% wskaźnik za pracę przed 90 rokiem. Na marginesie tylko wskażę, że poprzednia nowelizacja z 2009 roku obniżała ten wskaźnik do 0,7%.

Kolejna represja to wprowadzenie górnego limitu świadczenia emerytalnego i rentowego (art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 3). Niezależnie bowiem od aktywności służbowej i zawodowej występuje ograniczenie w postaci górnego limitu. Uderza to przede wszystkim w aktywność zawodową funkcjonariusza po 1990 roku. Bowiem im ktoś był lepszy i awansował na ścieżce zawodowej, tym bardziej ucierpiał na podstawie przepisów ustawy zaopatrzeniowej.

O represyjności ustawy zaopatrzeniowej świadczy również fakt, iż w przypadku ewentualnego skazania funkcjonariusza za popełnienie przestępstwa umyślnego lub przestępstwa skarbowego umyślnego, ściganego z oskarżenia publicznego, popełnionego w związku z wykonywaniem czynności służbowych i w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, albo za przestępstwo określone w art. 130 lub art. 258 Kodeksu karnego, po usunięciu ze służby dany funkcjonariusz przechodzi do systemu powszechnego ze wszelkimi tego konsekwencjami. I nie można wykluczyć sytuacji, iż w takim przypadku osoba karana uzyska lepsze świadczenie emerytalne czy rentowe niż funkcjonariusz rzetelnie wykonujący swoje obowiązki. Należy bowiem pamiętać, na co już wskazywałem wcześniej, iż dla funkcjonariuszy został wprowadzony górny limit świadczenia emerytalnego i rentowego.

Kolejną okolicznością, która świadczy o represyjności przepisów ustawy zaopatrzeniowej, jest fakt, iż jednym z elementów postępowania o uzyskanie świadczenia emerytalnego jest informacja z IPN co do przebiegu służby. To postępowanie ma dla mnie charakter inkwizycyjny, albowiem jest ono tajne i nie mamy na niego wpływu. Twierdzenie takie opieram na tym, iż postępowanie co do wydania tejże informacji wszczynane jest z urzędu. Osoba zainteresowana na tym etapie nie bierze żadnego w nim udziału. Nie może zgłaszać świadków, wskazywać IPN aby zwrócił się do innych organów, przedstawiać dokumenty. O istnieniu informacji co do przebiegu służby i jej treści oraz zawartych w niej wnioskach funkcjonariusz dowiaduje się de facto dopiero na etapie wydania decyzji przez organ rentowy.

I taki też dokument jest punktem wyjścia dla sądu rozpatrującego odwołanie danego funkcjonariusza. Ze spraw prowadzonych przez kancelarię, niektórzy sędziowie, zwłaszcza z okręgu szczecińskiego opierają się tylko i wyłącznie na tejże informacji nie uwzględniając na korzyść ubezpieczonego wszelkich wątpliwości.

W mojej ocenie represyjny charakter ustawy zaopatrzeniowej implikuje możliwość stosowania instytucji prawa karnego, w tym gwarancji procesowych postępowania karnego w drodze analogii, a w szczególności zasady in dubio pro reo – niedające się usunąć wątpliwości należy rozstrzygnąć na korzyść oskarżonego. Wynika to z faktu, iż wiele dokumentów, do których dostęp uzyskała strona na etapie postępowania sądowego, wcześniej (na etapie wydania decyzji) były one tajne i dla niej niedostępne.