



RADA FUNDACJI

Hallna Bortnowska-Dąbrowska Marek Antoni Nowicki
Jerzy Ciemniński Teresa Romer
Janusz Grzelak Mirosław Wyrzykowski
Michał Nawrocki

ZARZĄD FUNDACJI

Prezes: Danuta Przywara
Wiceprezes: Maciej Nowicki
Sekretarz: Piotr Kładoczny
Skarbnik: Lenur Kerymov
Członek Zarządu: Dominka Bychawska-Siniarska

Warszawa, dnia 13 grudzień 2016 r.

2232/2016/MPL/BGM

Szanowny Pan
Poseł Arkadiusz Czartoryski
Przewodniczący Komisji Administracji
i Spraw Wewnętrznych

Szanowna Pani
Poseł Beata Mazurek
Przewodnicząca Komisji
Polityki Społecznej i Rodziny

Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do rządowego 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 (druk sejmowy nr 1061)

1. Helsińska Fundacja Praw Człowieka pragnie przedstawić uwagi dotyczące rządowego projektu ustawy mającej na celu obniżenie wysokości emerytur, rent inwalidzkich oraz rent rodzinnych byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa PRL. Przedmiotem stanowiska Fundacji są zagadnienia związane ze zgodnością opiniowanej ustawy z Europejską Konwencją Praw Człowieka oraz z Konstytucją RP, w szczególności z zasadą ochrony praw nabytych oraz zasadą zaufania obywateli do państwa.

2. **Cel ustawy.** Projektodawca wskazał w uzasadnieniu, że celem niniejszej ustawy jest „w pełniejszym zakresie zniesienie przywilejów emerytalnych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa PRL”. Podobny cel realizowała również ustawa z 2009 r. (tzw. ustawa dezubekizacyjna¹), jednak zdaniem Rady Ministrów nie osiągnęła ona zamierzonych celów, tj. „rozwiązania nie okazały się w pełni skuteczne”². Ustawa z 2009 r. została uznana przez

1 Ustawa 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. Nr 24, poz. 145)

2 Zdaniem projektodawcy „konieczne jest ograniczenie przywilejów emerytalnych i rentowych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa PRL, ponieważ nie zasługują na ochronę prawną przede wszystkim ze

Trybunał Konstytucyjny za zgodną z Konstytucją³, ponieważ zdaniem Trybunału emerytury byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa PRL zostały „niegodziwie nabyte”. Nie jest zatem dopuszczalne w świetle Konstytucji tworzenie nieproporcjonalnych mechanizmów obniżania świadczeń uzyskanych godziwie.

3. Zakres podmiotowy ustawy. Dla zakreślenia kręgu podmiotowego osób, które zostaną objęte obniżką świadczeń, Rada Ministrów posłużyła się nowo utworzonym pojęciem „służby na rzecz totalitarnego państwa” (projektowany art. 13 b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy⁴). Tym samym projektodawca poszerzył – w porównaniu z ustawą z 2009 r. - katalog osób, które mają zostać objęte projektowanymi obniżkami emerytur⁵, jak również poszerzył katalog świadczeń, które zostaną objęte „ustawą dezubekizacyjną”. Prezes IPN w piśmie z 19 sierpnia 2016 r. adresowanym do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji wskazał na grupę nawet 200 tys. osób⁶.

Katalog osób pracujących – przykładowo – na etacie w MSW jest szeroki i różnorodny. Mimo to, w świetle ustawy będą one uważane za funkcjonariuszy służących systemowi totalitarnemu, którzy – w sposób domniemany – dopuścili się działań zbrodniczych. Prowadzi to do stygmatyzacji określonej kategorii osób bez wyraźnych – zindywidualizowanych – podstaw faktycznych. Na konieczność uwzględnienia charakteru wykonywanej pracy zwrócił uwagę Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku *Sõro przeciwko Estonii*. Stwierdził w nim, że doszło do naruszenia prawa do życia prywatnego (art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka), gdy rygory związane z zatajeniem współpracy ze służbami specjalnymi komunistycznego państwa zostały zastosowane do osoby zatrudnionej w KGB jako kierowca⁷. Wskazany nakaz uwzględnienia podstaw (okoliczności) faktycznych znajdzie zastosowanie *mutatis mutandis* w przypadku pozytywnie zweryfikowanych funkcjonariuszy służb PRL.

4. Fakt, nawet miesięcznej pracy o charakterze administracyjnym na etacie w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych (przed 31 lipca 1990 r.) czy bycia słuchaczem Wyższej Szkoły Oficerskiej MSW w Legionowie (niekoniecznie jej ukończenia), ma w świetle projektu stanowić czynnik, który spowoduje, że świadczenie emerytalne takiej osoby nie będzie wyższe niż przeciętna emerytura wypłacana przez ZUS. Nie będzie miał przy tym znaczenia przebieg kariery zawodowej funkcjonariusza po 1990 r. i fakt m.in. pozytywnej weryfikacji podczas procesu tworzenia nowych służb III RP, a następnie wieloletniej pracy z narażeniem życia na rzecz Rzeczypospolitej.

względu na poczucie naruszenia w tym zakresie zasady sprawiedliwości społecznej”.

- 3 Wyrok TK z 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09. Helsińska Fundacja Praw Człowieka złożyła w trakcie postępowania opinię *amicus curiae* - http://www.hfhrpol.waw.pl/przeszlosc-rozliczenia/images/stories/HFHR_2010-01-10_TK_amicus_curiae_K_6-09.pdf
- 4 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 (Dz. U. z 2015 r. poz. 900 ze zm, t.j.).
- 5 Ustawa z 2009 r. odwoływała się w tym zakresie do art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944—1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425, ze zm.). Obecnie projekt ustawy obejmuje m.in. osoby pracujące do 31 lipca 1990 r. na etacie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, słuchaczy i studentów Akademii Spraw Wewnętrznych, Centrum Wyszkożenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w Legionowie, Wyższej Szkoły Oficerskiej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w Legionowie.
- 6 Pismo Prezesa IPN z 19 sierpnia 2016 r. (BPRV-0241-2(1)16).
- 7 Wyrok ETPC z 3 września 2015 r, skarga nr 22588/08.

Tym samym definicja „służby na rzecz państwa totalitarnego” zaproponowana przez projektodawcę wskazuje na jej pierwszeństwo przed „służbą na rzecz III RP”. Wynika z tego, że „służba na rzecz państwa totalitarnego” ma większy wpływ na wysokość emerytury niż praca, poświęcenie i zasługi, którymi adresaci projektowanej ustawy wykazali się po 1990 r. jako funkcjonariusze publiczni służb III RP. **Taki automatyzm jest nieproporcjonalnym ograniczeniem praw związanych z zabezpieczeniem społecznym.** Projektodawca nie dostrzega wyraźnej granicy zarysowanej ustawodawstwem wprowadzanym w latach 1989-1990 i kształtowanych wówczas reguł mających na celu zniesienie instytucji PRL i utworzenia nowych instytucji publicznych działających na rzecz III RP. Takie rozwiązanie podważa znaczenie służby dużej grupy obywateli Polski na rzecz III RP.

5. Zaproponowane rozwiązanie legislacyjne stanowi zaprzeczenie zasady zaufania obywatela do państwa (art. 2 Konstytucji). Co istotne, zaufanie do państwa tracą obywatele, którzy przez wiele służyli Rzeczypospolitej. Rozwiązanie takie jest szczególnie niebezpieczne w świetle wyników badań opinii społecznej dotyczącej zaufania obywateli do instytucji publicznych⁸. Co więcej, jak wskazują przeprowadzone badań socjologiczne, „zaufanie do instytucji państwowych w Polsce jest jednym z najniższych w Europie – jest niższe niż w większości państw Europy Zachodniej i zaledwie przeciętne wśród krajów postkomunistycznych. Podobnie jednak jak w innych krajach, zaufanie do wymiaru sprawiedliwości jest wyższe niż zaufanie do parlamentu”⁹.

Sędzia M. Wyrzykowski w zdaniu odrębnym do wyroku TK z 24 lutego 2010 r. wskazał: „Państwo, by mogło być szanowane przez obywateli musi szanować własne decyzje. Państwo, które nie szanuje własnych decyzji, nie może oczekiwać szacunku i zaufania od swoich obywateli.” Tymczasem, opiniowana ustawa prowadzi do obniżenia zaufania społecznego do państwa i tworzonego prawa. „Niezależnie od oceny moralnej postępowania osób które pracowały w instytucjach, których dotyczy projekt, jeżeli zmiany w kraju nie nastąpiły w sposób rewolucyjny to działania odbierające nabyte uprawnienia podważają zaufanie do Państwa”¹⁰.

6. W ocenie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, wszelkie odstępstwa od zasady ochrony praw nabytych – będącej przejawem konstytucyjnej zasady zaufania obywatela do państwa – powinny zostać oparte na mechanizmach odpowiedzialności indywidualnej funkcjonariuszy, którzy w czasach PRL dopuścili się poważnych naruszeń praw i wolności obywateli. Spełnienie tych minimalnych warunków jest szczególnie istotne mając na uwadze czas kiedy projektowana zmiana ma zostać wprowadzona. Opiniowana ustawa „przywracająca sprawiedliwość społeczną” jest wprowadzana 27 lat po upadku reżimu komunistycznego w Polsce. Co więcej, projektowana ustawa jest drugą ustawą „dezubekizacyjną”. O nieskuteczności pierwszej ustawy mają świadczyć zbyt wysokie – zdaniem projektodawcy – świadczenia emerytalne byłych funkcjonariuszy PRL. Fakt dokonania weryfikacji byłych funkcjonariuszy PRL w 1990 r., a następnie przeprowadzenie tzw. dezubekizacji w 2009 r. zmienia znacząco ciężar dowodu, którego należy oczekiwać od

8 W świetle badań Głównego Urzędu Statystycznego z 2015 r. Polacy najmniejsze zaufanie mieli w stosunku do Sejmu i Senatu (ok. 25%) oraz do Rządu (ok. 27%) - GUS, Wartości i zaufanie społeczne w Polsce w 2015 r., Warszawa, 20.11.2015 r.

9 M. Kołczyńska, Zaufanie do instytucji państwowych, Zespół Porównawczych Analiz Nierówności Społecznych, Instytut Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk Warszawa 2015, s. 8-9.

10 Stanowisko Porozumienia Zielonogórskiego z 3 sierpnia 2016 r. – <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/12287556/12366417/12366420/dokument251479.pdf>.

państwa przy ewentualnych – kolejnych – zmianach emerytur funkcjonariuszy PRL w 2016 r., tj. 27 lat po transformacji ustrojowej.

Zwrócił na to uwagę również Europejski Trybunał Praw Człowieka oceniając przyjęte na Litwie instrumenty prawne o charakterze dekomunizacyjnym, wprowadzające w stosunku do byłych funkcjonariuszy KGB zakaz sprawowania szeregu funkcji. W sprawie *Žičkus przeciwko Litwie*¹¹ Trybunał podkreślił, że dla oceny proporcjonalności wprowadzanych rozwiązań znaczenie ma czas, jaki upłynął od zaprzestania współpracy z KGB¹². Trybunał orzekł wówczas o naruszeniu przez Litwę art. 14 w związku z art. 8 Konwencji, tj. nieproporcjonalnym i nieuzasadnionym ograniczeniu prawa do ochrony życia prywatnego.

7. Tymczasem uzasadnienie projektowanej ustawy stanowi analizę historyczną definicji i pozycji Służby Bezpieczeństwa PRL, nie zaś wymaganą przez Konstytucję analizę dopuszczalności, proporcjonalności i niezbędności projektowanych ograniczeń praw obywateli RP. Na gruncie projektowanej ustawy tworzony jest kolejny specjalny reżim, odmienny podmiotowo i przedmiotowo od tego wynikającego z ustawy z 2009 r. Trudno zatem mówić o korekcie mechanizmu ustawy z 2009 r., ale raczej o tworzeniu nowej niezależnej podstawy do kolejnego obniżenia świadczeń. Propozycje zmian związanych z obniżeniem przelicznika emerytur funkcjonariuszy zgłaszano również w trakcie prac Sejmu VII kadencji. Wówczas Sąd Najwyższy w opinii z 22 kwietnia 2015 r. wskazał, że „propozycja zmniejszenia wskaźnika za inne okresy służby niż w organach bezpieczeństwa narusza zasadę sprawiedliwości i równości przy ustalaniu formuły wymiaru świadczeń. (...) Ponowne obniżenie wskaźnika byłoby sprzeczne z porządkiem prawnym nie przewidującym powtórnego stosowania sankcji już raz zastosowanej wobec danej osoby”¹³.

8. Ponadto, projekt powinien zostać poddany analizie czy rzeczywiście prowadzi do zapewnienia sprawiedliwości społecznej i czy nie stanowi dyskryminacji osób nią objętych. W pierwszej kolejności należy wskazać, że **projektowany mechanizm automatycznego obniżenia emerytur do wysokości miesięcznej kwoty przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (projektowany art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy) będzie miał zastosowanie do osób znajdujących się w odmiennej sytuacji**, tj. do osób, które uzyskały uprawnienia emerytalne wyłącznie w oparciu o służbę w organach bezpieczeństwa PRL jak również do osób, które uprawnienia emerytalne uzyskały po pozytywnym przejściu weryfikacji, a następnie przepracowaniu odpowiedniej liczby lat w służbach III RP. Po drugie, osoby które pozytywnie przeszły weryfikację są traktowane odmiennie od funkcjonariuszy służb zatrudnionych w służbach po raz pierwszy po 1990 r. mimo że po 1990 r. pełniły one na tych samych warunkach służbę na rzecz Rzeczypospolitej. Takie rozwiązanie rodzi poważne wątpliwości w przypadku ludzi pracujących przez wiele lat dla Rzeczypospolitej.

Na marginesie należy zauważyć, że osoby, które nie poddały się weryfikacji w 1990 r. i trafiły do ogólnego systemu emerytalnego, mają wyższy przelicznik (1,3 %) niż funkcjonariusz objęty niniejszą ustawą za okres „służby na rzecz systemu totalitarnego” (0,5 %). Proponowany przelicznik 0,5% jest również niższy niż ten, który ma zastosowanie w wypadku skazania funkcjonariusza za przestępstwo umyślne, który tym samym przechodzi do

11 Wyrok ETPC z 7 kwietnia 2009 r., skarga nr 6652/02.

12 Podobne stanowisko Europejski Trybunał Praw Człowieka wyraził m.in. w wyrokach *Sidabras i inni przeciwko Litwie*, wyrok z 23 czerwca 2015 r., skargi nr 50421/08 i 56213/08 oraz *Rainys i Gasparavicius przeciwko Litwie*, wyrok z 7 kwietnia 2005 r., skargi nr 70665/01 i 74345/01.

13 Druk sejmowy nr 3336 - Opinia SN dostępna na stronie:

<http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/49B23DC47FICEDACC1257E3C00376228/%24File/3336-001.pdf>.

powszechnego systemu emerytalnego (art. 10 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy).

9. W ocenie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, powyższych zarzutów nie niweluje również specjalna procedura pozwalająca na zachowanie obecnego wymiaru emerytury. Zgodnie z projektowanym art. 15c ust. 5 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, nowego sposobu naliczania świadczeń nie stosuje się, jeżeli osoba „udowodni, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, podjęła współpracę i czynnie wspierała osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego”. Nie jest przy tym jasne, który organ władzy publicznej będzie to rozstrzygał – czy Instytut Pamięci Narodowej w ramach procedury określonej w art. 15c ust. 4 ustawy czy też dopiero sąd rozpoznający odwołanie od decyzji organu emerytalnego. Tym samym po 27 latach od upadku komunizmu, funkcjonariusze III RP będą zobowiązani do wykazania – przy pomocy dostępnych obecnie środków dowodowych – swojego heroizmu w czasach PRL kiedy byli zatrudnieni na etacie w MSW albo kiedy byli słuchaczami Akademii Spraw Wewnętrznych. Ciężar dowodu spoczywa nie na Instytucie Pamięci Narodowej, lecz na osobie, której świadczenia będą obniżane. Te same ograniczenia oraz procedury odnoszą się będą do zasad naliczania renty rodzinnej pobieranej przez rodziny funkcjonariuszy, którzy ponieśli śmierć w związku ze służbą na rzecz III RP, a którzy wcześniej wypełniali kryteria „służby na rzecz państwa totalitarnego”.

9. Przebieg procesu legislacyjnego. Na etapie rządowego procesu legislacyjnego, projekt w okresie między lipcem 2016 r. a listopadem 2016 r. uległ drastycznemu poszerzeniu i objął osoby, których nie dotyczyła dezubekizacja na gruncie ustawy z 2009 r. Jednak projekt z listopada 2016 r. nie został poddany żadnym konsultacjom społecznym. W szczególności swojej opinii nie przedstawiła Krajowa Rada Sądownictwa, mimo iż projekt wpływa na kognicję sądów i liczbę spraw, które wpłyną do sądów w 2017 r. Z pisma Ministra Sprawiedliwości z 13 września 2016 r. wynika, że wprowadzenie projektowanej ustawy będzie wiązało się z kosztami 8,6 mln zł w zakresie funkcjonowania sądownictwa (nowe etaty sędziowskie, asystenckie, urzędnicze). Tymczasem art. 5 projektu przewiduje jedynie, że na przestrzeni 10 najbliższych lat wszystkie koszty związane z wprowadzeniem ustawy będą wynosić 5,2 mln zł¹⁴. Z kolei negatywne stanowisko w przedmiocie projektu z lipca 2016 r. przedstawił Minsiter Spraw Zagranicznych, który argumentował, że jest to już druga zmiana prawa w tym zakresie przewidująca kolejne obniżenie emerytur ponad 25 lat od upadku komunizmu w Polsce. Tymczasem – jak podkreślił MSZ – z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka wynika ogólny obowiązek zapewnienia odpowiedniej jakości prawa. MSZ podkreślił – na ówczesnym etapie prac legislacyjnych – na potrzebę wskazania powodów ingerencji w materię, która dotyczy stosunkowo nielicznej grupy osób (na gruncie projektu ustawy z lipca 2016 r. wskazywano na ok. 30 tys. osób) w podeszłym wieku, często schorowanych, dla których uzyskiwane świadczenie stanowi podstawowe źródło utrzymania¹⁵.

11. W ocenie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Parlament powinien zaprzestać dalszych prac nad nieproporcjonalnym ograniczeniem praw emerytalnych funkcjonariuszy, którzy przez wiele lat służyli na rzecz porządku i bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej. Na obecnym etapie należałoby oczekiwać raczej, że racjonalny ustawodawca chcąc po raz

14 Pismo Ministra Sprawiedliwości z 13 września 2016 r. dostępne na stronie <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287556/12366411/12366414/dokument252016.pdf>.

15 Pismo Ministra Spraw Zagranicznych (BDG.024.1010.2016/5) z 25 lipca 2016 r. - dostępne na stronie: <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287556/12366411/12366414/dokument251472.pdf>.

kolejny zmniejszyć emerytury osobom pracującym w służbach bezpieczeństwa PRL, którzy dopuścili się poważnych naruszeń praw i wolności obywateli, będzie dochodził takich zmian na zasadzie odpowiedzialności indywidualnej, nie zaś zbiorowej. Prawo w kształcie zaproponowanym przez Radę Ministrów nie będzie w stanie zniwelować niesprawiedliwości wynikających z trudnej polskiej historii. Tymczasem, wydzwięk projektowanych zmian prowadzi do dezawuowania form i skutków pokojowej transformacji ustrojowej przeprowadzonej w 1990 r., w szczególności przeprowadzonej weryfikacji funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa PRL i ich ponownego zatrudnienia w nowych służbach Rzeczypospolitej Polskiej.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka
SEKRETARZ ZARZĄDU
Piotr Kładoczny
Piotr Kładoczny

Helsińska Fundacja Praw Człowieka
PREZES ZARZĄDU
Danuta Przywara
Danuta Przywara

