

Adwokat Kacper Matlak
Kancelaria Adwokacka
ul. Stojsława 3/3, 70-223 Szczecin
tel. 091 433 33 43, fax. 091 434 30 57

Szczecin, dnia 28 listopada 2016r.

OPINIA PRAWNA
sporządzona na zlecenie
Zarządu Głównego NSZZ Policjantów w Warszawie.

Stan faktyczny:

Zarząd Główny NSZZ Policjantów zwrócił się o przygotowanie opinii uzupełniającej, co do wykładni art. 15 c ust. 3 projektu ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji i ich rodzin, w szczególności czy, gdy ktoś pracował w SB lub innych organach totalitarnego państwa, choć jeden dzień, to czy wysokość jego emerytury nie może przekraczać średniej emerytury ZUS t.j. aktualnie 2053 zł brutto. Nadto zleceniodawca prosi o wyjaśnienie terminu „pozostający w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r.”, w rozumieniu art. 15c ust. 1 tej ustawy, czy zakres podmiotowy art. 15c obejmuje również osoby, które pełnił służbę po dniu 2 stycznia 1999 r..

Podstawa prawna:

Projekt ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa, 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, z dnia 14.11.2016 r., ujęty w Wykazie prac legislacyjnych pod pozycją nr UD103, w szczególności nowe brzmienie art. 15 c. tej noweli.

Analiza:

W uzasadnieniu projektu opisanej noweli ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym Funkcjonariuszy Policji i ich rodzin, nie ma szczegółowego opisu intencji projektodawcy do przeprowadzonej zmiany opiniowanego art. 15 c.. Natomiast wykładnia literalna propozycji art. 15 c ust. 3 zawartej w opiniowanym projekcie wskazuje, że faktycznie wysokość emerytury osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b (również znowelizowanym), i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r. nie może wynieść więcej niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Koreluje to z uzasadnieniem projektu, w którym to wskazane zostało, że projektowana ustawa ma na celu wprowadzenie rozwiązań zapewniających w pełniejszym zakresie zniesienie przywilejów emerytalnych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa PRL w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. Co więcej projektodawca wskazuje, że jego zdaniem aktualne rozwiązania prawne mimo przeprowadzonej weryfikacji funkcjonariuszy oraz wejścia w życie pierwszej ustawy dezubekizacyjnej są nadal niewystarczające i naruszają powszechne poczucie sprawiedliwości społecznej. Co więcej zdaniem projektodawcy możliwość zapewnienia świadczenia emerytalnego na poziomie 80% czy 90 % uposażenia osobom, które pełniły służbę na rzecz totalitarnego państwa, a więc w organach, które systemowo naruszały przyrodzone prawa człowieka i rządy prawa jest niesprawiedliwa w odczuciu społecznym. Z tegoż projektu wynika również, że „projektowana ustawa zakłada obniżenie policyjnych emerytur i rent inwalidzkich policyjnych wszystkim funkcjonariuszom, którzy pełnili służbę na rzecz totalitarnego państwa oraz rent rodzinnych pobieranych po takich funkcjonariuszach”.

Zatem skutkiem proponowanej noweli może być zmniejszenie wysokości emerytury do tej wskazanej w art. 15c ust. 3 dla wszystkich funkcjonariuszy, o których mowa w art. 13b, zarówno tych, którzy już prawa

emerytalne nabyli i na rzecz których emerytura jest już wypłacana, jak i przyszłych emerytów, którzy w służbie do dzisiaj pozostają i służą demokratycznej Polsce 26 lat.

Nadto podkreślenia wymaga, iż art. 15 c jest dość ogólny i nie wskazuje wprost, czy wystarczy 1 dzień służby we wskazanych w art. 13b instytucjach, czy chodzi o co najmniej rok, aby móc stosować art. 15c ust. 3.

W aktualnym brzmieniu mimo pewnych wątpliwości jakie ten zapis może wywołać, może on być rozumiany, iż wystarczy jakikolwiek okres służby na rzecz totalitarnego państwa. Gdyby miało być inaczej pożądanym byłoby dodanie do art. 15 c, iż „art. 15c ust. 3 nie ma zastosowania do osób pełniących służbę dla instytucji określonych w art. 13 b poniżej jednego roku”. Bez takiego zapisu normę prawną określoną w tym artykule należy interpretować, jako dotyczącą wszystkich funkcjonariuszy w rozumieniu tego przepisu, służących nawet 1 dzień w instytucjach opisanych w art. 13b.

Co do zapytania o przyczynę wskazania przez projektodawcę osób, które pozostawały w służbie przed 2 stycznia 1999 r., to może to mieć związek z obowiązującymi obecnie dwoma modelami wyliczenia wysokości emerytury, które obowiązują z uwagi na art. 15 a Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w brzmieniu nadanym 23 lipca 2003 r. (Dz. U. nr 166 poz. 1609, ze zm.). Należy zauważyć, że co do tej noweli ZG NSZZP wypowiadał się wielokrotnie krytycznie, a analiza prawna tej noweli była przygotowana przez opiniującego w bieżącym roku.

Ustosunkowując się do przedmiotowego projektu należy co do zasady podtrzymać stanowisko zawarte w opinii z 25 lipca 2016 r., tym niemniej dodane do projektu ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym art. 13b i 15 c w brzmieniu z 14.11.2016 r. wskazują na słuszność zawartych w tej opinii uwag.

Należy podkreślić, iż nie można zgodzić się z projektodawcą, iż istnieje powszechne poczucie naruszenia w tym zakresie zasady sprawiedliwości społecznej, tym bardziej, że proponowane zapisy noweli nie podlegały konsultacjom zarówno ze związkami zawodowymi, jak i innym społecznym konsultacjom. Zatem takie stwierdzenia są co najmniej nieuprawnione. Należy również podkreślić, iż z informacji otrzymanych za pośrednictwem

Zarządu Głównego zapisy noweli wzbudzają niemal jednogłośnie oburzenie wszystkich policjantów, którzy od 26 lat chronią bezpieczeństwo wolnej demokratycznej Polski. Należy podkreślić, iż z uzasadnienia nie wynika, dlaczego projektodawca dąży do odpowiedzialności zbiorowej osób wówczas bardzo młodych, często nastolatków albo 20 - latków, z osobami, które faktycznie miały jakiś wpływ na funkcjonowanie aparatu bezpieczeństwa w PRL.

Należy podkreślić, iż wskazywani w dodanym art. 13 b studenci szkół chorążych, czy innych szkół, jak i osoby służące w sekcji kadr, szkolenia, sprawozdawczości, ogólno-organizacyjnej w większości przypadków nie wykonywały żadnych obowiązków, które obiektywnie analizując służyłyby utrzymaniu ustroju komunistycznego w Polsce. Wskazać należy, iż projektodawca stosuje odpowiedzialność zbiorową wobec wszystkich funkcjonariuszy służących na wszystkich stanowiskach w określonych w art. 13 b instytucji i wydziałów. Katalog ten jest bardzo szeroki i nie podlegał jakimkolwiek konsultacjom.

Takie systemowe domniemanie pracy na rzecz totalitarnego państwa, będąc przypisanym do pracy we wskazanych w art. 13 b instytucjach, powoduje powstanie takich absurdów, że osoba która jedynie szkolila się jak wykonywać zawód policjanta i to przez kilka miesięcy przed datą wskazaną w art. 15 c, a następnie poświęciła całe życie służbie na rzecz bezpieczeństwa w demokratycznej Polsce po 26 latach służby, w trakcie której odniosła wiele sukcesów i awansów, otrzyma w podziękowaniu od tego demokratycznego Państwa niższą emeryturę aniżeli osoba, która służyła w Policji znacznie krócej, ale służbę rozpoczęła w 1991 r. Nadto takie definiowanie osób określonych w art. 13b prowadzi do przyjęcia wniosku, iż każdy człowiek, pracujący w instytucjach określonych w art. 13 b, był zły, walczył o utrzymanie systemu komunistycznego w Polsce i zasługuje na karę w postaci obniżenia wysokości emerytury.

Przed wprowadzeniem tak szerokiej definicji służb działających na rzecz totalitarnego państwa, należy zwrócić uwagę, iż we wszystkich dziedzinach życia w demokratycznej Polsce w urzędach państwowych, samorządowych, Parlamencie, funkcjonują lub w niedalekiej przeszłości

funkcjonowały osoby popierane zarówno przez aktualny obóz rządzący, jak i opozycję, które przed 1989 r. pracowały, służyły, oskarżały, orzekały w PRL i z tego tytułu nie ponoszą żadnych negatywnych konsekwencji. Zatem niezrozumiałym jest, dlaczego wobec takich osób można przeprowadzać indywidualną weryfikację, a wobec policjantów należy prowadzić bardzo szeroką odpowiedzialność zbiorową, na skalę niespotykaną wobec żadnej innej grupy społecznej.

Należy podkreślić, iż takie działania osłabiają bez wątpienia również wizerunek Policjanta i osób służących w ciągu ostatnich 26 lat na rzecz demokratycznej Polski, prowadząc do nieuprawnionych skojarzeń, że Policjant w wolnej Polsce to w głównej mierze osoba pochodząca z poprzedniego systemu, broniąca komunizmu i walcząca z demokracją i wolnościowymi dążeniami Polaków.

Analizując powyższą nowelizację należy podkreślić, iż projekt ten został przygotowany przez projektodawcę bez właściwych konsultacji, gdyż przesłany do konsultacji projekt z dnia 12.07.2016 r. nie zawierał zmian kluczowych, t.j. dodanych art. 15 c, oraz art. 13b., mimo, iż oczywistym jest, że właściwie te niekonsultowane zmiany wywołują najpoważniejszą krytykę i wymagają szerokiej analizy.

Deklaracje o woli prowadzenia dialogu społecznego, przynajmniej w tej kwestii nie mają nic wspólnego z rzeczywistością, skoro ZG NSZZ Policjantów otrzymał projekt nowelizacji ustawy z uzasadnieniem w czasie uniemożliwiającym merytoryczne odniesienie się do tego projektu, co więcej opisane w uzasadnieniu konsultacje i stanowiska związków zawodowych dotyczyły zupełnie innych propozycji w tej kwestii. Należy podkreślić, iż projekt, który trafił pod obrady Rady Ministrów w dniu 16.11.2016 r. datowany jest na 14.11.2016 r.

Z poważaniem

Kacper Matlak
adwokat