

Warszawa, dn. 24 listopada 2016r.

Opinia prawna

Zagadnienie prawne:

1. Czy zmiany zaproponowane w nowelizacji 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 są zgodne z obowiązującym porządkiem prawnym?

Podstawa prawna:

Projekt 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, zwany dalej projektem tzw. ustawy dezubekizacyjnej

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r. (Dz. U. 1997.78.483), zwana dalej Konstytucją

Rozstrzygnięcie:

W pierwszej kolejności podnieść trzeba, iż projekt tzw. ustawy dezubekizacyjnej stanowi uzupełnienie noweli z 2009r. o obniżenie emerytur policyjnych i policyjnych rent inwalidzkich funkcjonariuszom, którzy pełnili służbę na rzecz totalitarnego państwa w okresie 22 lipca 1944 – 31 lipca 1990 oraz policyjnych rent rodzinnych pobieranych po takich funkcjonariuszach.

Projekt zakłada, że po raz kolejny dokonane będzie obniżenie współczynnika procentowego podstawy wymiaru emerytury za każdy rok służby z 0,7% do 0,5%, a także obniżenie współczynnika procentowego podstawy wymiaru renty inwalidzkiej o 2% za każdy rok służby. Odnośnie zaś rent rodzinnych zastosowane zostanie w pierwszej kolejności obniżenie świadczenie (renta inwalidzka bądź emerytura), które przysługiwałoby zmarłemu funkcjonariuszowi, a następnie w oparciu o to zmniejszona zostanie renta rodzinna.

Co istotne ustawodawca gwarantuje maksymalne kwoty świadczeń, które nie mogą przekroczyć wysokości średniej emerytury lub renty wypłacanej przez ZUS, przy zachowaniu dodatków oraz podlegały będą waloryzacji na zasadach ogólnych. Maksymalna wysokość emerytury ustalana będzie dopiero po dokonaniu wszystkich możliwych zwiększeń, zwłaszcza okresów sprzed i po służbie.

Nowością w stosunku do noweli z 2009r. jest wprowadzenie pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa”, w miejsce dotychczasowych „organów bezpieczeństwa państwa” oraz enumeratywnego zamkniętego katalogu instytucji i formacji, w których pełniona była służba.

Podstawowym punktem wyjścia, na którym ustawodawca opiera zasadność proponowanej zmiany jest uznanie, iż służba w latach 1944 – 1990 była służbą na rzecz totalitarnego państwa, o ile była pełniona w organach wskazanych w art. 13b projektu tzw. ustawy dezubekizacyjnej. Nie

sposób zgodzić się z tak przyjętą koncepcją. Otóż do chwili obecnej nie ma jednolitego stanowiska, czy komunizm w peerelowskiej wersji był ustrojem totalitarnym. Co prawda wszystkie z elementów determinujących uznanie PRL – u za totalitaryzm występowały, jednakże różniły się one w stopniu znaczącym od tych przyjętych dla państwa totalitarnego. Nie było silnego kultu jednostki, propaganda spełniała swoją rolę. Milicja i tajne służby działały efektywnie, lecz zwalczanie opozycji nigdy nie miało takiej mocy i charakteru, jak w innych państwach totalitarnych. Na przestrzeni PRL – u można było manifestować, wyrażać swoje zdania i opinie. Przychylić się zatem należy do twierdzenia, iż PRL nie był państwem z ustrojem totalitarnym, lecz dyktaturą z pewnymi cechami totalitaryzmu. Takie ujęcie pozwoli na oddanie istoty tego okresu i nieidentyfikowania służby w organach jako tej na rzecz totalitarnego państwa.

Analizując projekt tzw. ustawy dezubekizacyjnej wskazać trzeba na naruszenia podstawowych zasad Konstytucji takich jak: ochrona praw nabytych, niedziałanie prawa wstecz, zaufania obywateli do państwa.

Nie sposób zgodzić się ze stwierdzeniami zawartymi w samym projekcie, jak również jego uzasadnieniu, że nowela nie ma charakteru retorsyjnego i nie powoduje odpowiedzialności zbiorowej, zwłaszcza za przestępstwa, których nie udowodniono grupie obywateli będącej adresatami projektu. Na domiar tego stanowi to ponowne karanie za domniemane winy, choć jedną z podstawowych zasad w polskim prawodawstwie jest zasada domniemania niewinności.

Bezsprzecznie uznać należy, iż przepisy nowelizujące naruszają art. 2 Konstytucji i wynikające z niego zasady oraz art. 32 ust. 1 i art. 67 ust. 1, a także art. 69 i 71 ust.1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Projekt zakłada ponowne obniżenie świadczeń emerytalnych funkcjonariuszom służb bezpieczeństwa. Takie zachowanie w sposób jednoznaczny godzi w elementarną zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa. Obywatele nie mają zapewnionej stabilności i rodzi się w nich uzasadniona obawa, iż każda opcja polityczna może dokonywać kolejnych zmian na

krótkiej przestrzeni czasu. Państwo prawa winno gwarantować swoim obywatelom stałość i wiążące się z tym poczucie bezpieczeństwa pewności prawa. Nierozerwalnie związane jest to z zaufaniem obywateli do państwa prawa, co wyraża się także w interpretacji przepisów prawa jakich dokonują organy państwowe podczas ich stosowania.

Przedmiotowy projekt zakłada odebranie przywilejów, jednakże patrząc kompleksowo na wcześniejszą ustawę dezubekizacyjną i obecną nasuwa się wniosek, iż ustawodawca chce odebrać to, czego już raz pozbawił. Zatem działania takie jawią się jako karanie po raz kolejny obywateli, bez podstawy faktycznej i prawnej. Co więcej jest to działanie arbitralne, z góry nakierunkowane na osiągnięcie korzyści fiskalnej, ale jednocześnie pozbawiające obywatela możliwości odwołania się od takiej decyzji. Warto zauważyć, że nowela jednakowo traktuje wszystkich funkcjonariuszy bez względu na zakres ich zajęcia, a także proces weryfikacyjny, któremu musieli się poddać przy procesie dekomunikacji stanowiącemu rozliczenie się z poprzednim ustrojem. Dlatego też rodzi się uzasadniona obawa, iż projekt tak naprawdę dąży do ukarania funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę w latach 1944 – 1990, pomimo przejścia przez nich w sposób pozytywny weryfikacji. Taki proces karania jest niedopuszczalny i godzi w podstawowe prawa, albowiem osoby te nie popełniły przestępstwa, a tym samym nie podlegają odpowiedzialności karnej.

Podkreślić trzeba okoliczność, iż prawo do emerytury i świadczeń pokrewnych jest prawem nabytym, dlatego też drogą arbitralnych decyzji ustawodawcy nie można go pozbawiać czy też ograniczać. Obywatel musi mieć świadomość, iż bez względu na panującą tendencję legislacyjną będzie miał zagwarantowane to, co już wypracował. Każde inne zachowanie prowadziłoby do sytuacji, w których brak w dowolnym momencie pozbawia się obywatela nabytych przez niego praw. Z samej swej natury ochrona praw nabytych jest stałą w często zmieniających się (tu: na potrzeby fiskalne państwa) aktach normatywnych. Inaczej bowiem nie byłoby zachowanej gwarancji nabytych

uprawnień, a ich osiągnięcie nie byłoby równoznaczne z późniejszą realizacją. Zachwiane jest prawo do zabezpieczenia emerytalnego i rentowego funkcjonariuszy i ich rodzin.

Należy szczególną uwagę zwrócić na fakt, że ochronie winny podlegać również maksymalnie ukształtowane ekspektatywy realizujące art. 67 ust. 1 Konstytucji poprzez zabezpieczenie na poziomie co najmniej minimalnym. Przy czym na uwadze mieć trzeba, iż ta okoliczność winna być rozpatrywana indywidualnie. Dodatkowo ochronie podlegają wszelkie prawa nabyte o charakterze podmiotowym (nie tylko konstytucyjne), prywatne i publiczne, zarówno osiągnięte *in concreto*, jak i *in abstracto*.

Zasadne jest stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z dnia 4 stycznia 2000r. K 18/99, w którym stoi on na straży uprawnień emerytalnych jako podlegających szczególnej ochronie: *„szczególna ochrona tych praw pozostaje w ścisłym związku z zasadą wzajemności świadczeń z ubezpieczeń społecznych. Ubezpieczony bierze bowiem udział w tworzeniu funduszu ubezpieczeniowego, z którego wypłacane są świadczenia. Oczekuje on, że w razie zajścia określonych zdarzeń, uniemożliwiających mu działalność zarobkową, uzyska on określone przez prawo świadczenia.”* Szerokie rozumienie ochrony praw nabytych pozwala przeciwdziałać dowolności ustawodawcy, który w zależności od własnego „widzi mi się „ (i przy braku kontroli) uzależniałby przyznawanie i odbieranie praw. Daje również możliwość kierowania swoim zachowaniem i podejmowaniem działań zmierzających do realizacji praw już nabytych z jednoczesną ochroną przed ingerencją państwa. Naruszenie prowadzi do zachwiania stabilności stosunków regulowanych przez państwo.

Dodatkowo zdaniem Trybunału Konstytucyjnego zasada ochrony (nienaruszalności) praw nabytych *„polega na zakazie pozbawienia obywateli praw podmiotowych i ekspektatyw, ukształtowanych przez ustawy wydane w wyniku realizacji praw podstawowych lub na zakazie ich ograniczania w stopniu naruszającym istotę danego prawa bez pełnego ekwiwalentu praw (uprawnień) utraconych (...) zasada ochrony praw nabytych stanowi podstawę bezpieczeństwa prawnego obywateli, ma ważne i wielokierunkowe uzasadnienie aksjologiczne. Stanowi oparcie dla wiarygodności państwa*

i jego organów w stosunkach z obywatelami, których zaufanie z kolei jest warunkiem skuteczności wykonywania władzy państwowej. Odbieranie obywatelom przyznanych uprawnień jest także wysoce niekorzystne dla stanu świadomości prawnej obywateli. Tracą oni w takich wypadkach szacunek dla samej idei prawa, skoro w ustawach nie znajdują niezawodnego źródła swoich praw" (orzeczenie TK z dnia 4 października 1989 r., K 3/88.).

Kolejną zasadą naruszoną w projekcie tzw. ustawy dezubekizacyjnej jest reguła *lex retro non agit*. Fundamentem jest to, że nie może zaskakiwać obywateli jako adresatów danego aktu rozwiązaniami dla nich niekorzystnymi, albowiem mocy wstecznej nie można nadawać aktom normatywnym generującym obowiązki, czy też pozbawiającym bądź ograniczającym dotychczasowe uprawnienia. Takie postępowanie jest sprzeczne z ideą demokratycznego państwa prawa, a zasada ta daje gwarancje niezmienności ocen prawnych, które są dokonywane pod rządami wcześniejszego prawa. Wyraża się to w zaufaniu do bezpieczeństwa prawa, które winno determinować niezmiennosc już ustalonych praw i obowiązków (tak m.in. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 17 maja 1990 r., III CZP 24/90; z dnia 29 listopada 1991 r., III CZP 123/91). Co więcej stosowanie retroakcji nie może powstać w wyniku interpretacji.

Warto podkreślić, iż doktryna stoi na stanowisku, że zachodzi potrzeba wyeliminowania kryterium celowościowego przy tworzeniu nowego prawa jako dostatecznie uzasadniającego zastosowanie kanonu *lex retro non agit* z uwagi na stanie w opozycji do zasady demokratycznego państwa prawa. Jednocześnie z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że nie ogranicza on stosowania retroakcji, o ile działa ona na korzyść. Jak wskazał TK w orzeczeniu z dnia 2 marca 1993 r. K 9/92, nie można odmówić ustawodawcy "*racji posługiwania się zasadą bezpośredniego działania nowego prawa w określonych warunkach i w celu osiągnięcia stanu pożądanego przez ustawodawcę*", jednak wadą tej zasady jest to, że: "*jej stosowanie prowadzi bowiem do sytuacji zaskoczenia adresatów norm prawa nową regulacją prawną, może bowiem radykalnie zmieniać na niekorzyść ich*

dotychczasowe sytuacje prawne, nie daje możliwości skalkulowania zdarzeń, z którymi może się zetknąć adresat normy prawnej. Może zatem w konsekwencji podważyć zaufanie obywateli do prawa jako elementu zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 1 Konstytucji RP), a zatem pozostawać w sprzeczności z tą zasadą".

Odnosnie kwestii renty inwalidzkiej i rodzinnej podnieść winno się zagrożenie jakie niesie za sobą obniżenie świadczeń, które bezpośrednio przekładają się na egzystencję osób niezdolnych do pracy. Zupełnie niezrozumiałe jest karanie rodziny funkcjonariusza za jego postawę czy też czyny. Projekt daje możliwość wstrzymania wypłacania świadczenia w całości bądź w części, a także do momentu zweryfikowania legalności zapadłej decyzji uprawniony nie otrzyma w całości lub w części świadczenia. Może to doprowadzić do sytuacji, w których wypłacana kwota nie będzie stanowiła nawet minimum socjalno – bytowego. Jest to całkowicie sprzeczne z normą wynikającą z art. 69 Konstytucji zapewniającą osobom niepełnosprawnym pomoc w zabezpieczeniu ich egzystencji.

Ustawodawca rozszerza odpowiedzialność na krąg osób bliskich powodując tym samym kolejne karanie. W najmniejszym stopnie nie można się zgodzić z twierdzeniami, że takie działania przyczynią się do restytuowania sprawiedliwości. Polskiemu prawu nie jest znana instytucja odpowiedzialności zbiorowej osób nie biorących udziału w danym zachowaniu, nie mamy tu również do czynienia z zaniechaniem. Konstytucja w art. 71 ust.1 narzuca na ustawodawcę obowiązek dbania o rodzinę wyrażający się polityce społecznej i gospodarczej państwa. Nowela w swoim brzmieniu może doprowadzić do realnego pogorszenia się sytuacji wielu rodzin. Następuje zatem pewne zaprzeczenie w realizacji podstawowych obowiązków. Państwo ma dbać o swoich obywateli, a w przypadku uchwalenia noweli w projektowanej wersji nie zostanie ten cel zrealizowany.

Uzasadnione obawy rodzi brak limitu obniżania wysokości świadczenia, w przypadku rent inwalidzkich i rodzinnych, o 2% podstawy za każdy rok służby. Może to doprowadzić do sytuacji, w których dojdzie do całkowitego pozbawienia świadczenia. Procedura taka może stanowić obejście gwarancji otrzymania świadczenia w maksymalnej wysokości będącej średnią wypłacaną przez ZUS.

Te dwa wzajemnie sprzeczne, a jednocześnie się niewykluczające zapisy finalnie mogą doprowadzić do kuriozalnego stanu rzeczy.

Brak jest przesłanek pozwalających na tak dalekie różnicowanie uprawnionych do policyjnych świadczeń emerytalno – rentowych, co jest niezgodne z konstytucyjną zasadą równości wyrażoną w art. 32 ust. 1. Szczególnie mocno zaakcentować trzeba, iż od zasady równości Konstytucja nie zna żadnych odstępstw i wyjątków. Sąd Apelacyjny w Łodzi w wyroku z dnia 31 maja 2016r. III AUa 1464/15 *„Artykuł 32 Konstytucji stanowi o równości wszystkich wobec prawa, o prawie obywateli do równego traktowania przez władze publiczne oraz zakazie dyskryminowania w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. O naruszeniu zasady równości można mówić tylko wtedy, gdy nierówne traktowanie dotyczy osób posiadających tę samą wspólną cechę, gdyż podmioty charakteryzujące się w takim samym stopniu tą samą, relewantną cechą winny być jednakowo traktowane.”*

Na uwzględnienie nie zasługuje także stanowisko przyjęte w projekcie, a odnoszące się do ustalania wysokości świadczeń osób pełniących służbę tylko w organach bezpieczeństwa (których świadczenie nie może przekraczać ustalonej wysokości), choćby posiadały wysługę lat w okresie poza służbą. Nie ma tu żadnego związku z krytykowaniem funkcjonariuszy służących w organach bezpieczeństwa, gdyż dochodzi do rozciągnięcia sankcji. Dywersyfikowanie sytuacji emerytów służących jedynie w organach bezpieczeństwa z tymi, którzy służyli nie tylko w takich organach nie znajduje uzasadnienia i nie ma poparcia w żadnych racjonalnych argumentach.

Istotna jest kwestia odwołania od zapadłych decyzji do sądu, którego złożenie nie skutkuje wstrzymaniem wykonania takiej decyzji. Takie ujęcie stanowi realne zagrożenie pozbawienia na wiele miesięcy, a nawet i lat osoby uprawnione do skorzystania z nabytych świadczeń.

Przepisy przejściowe regulują sytuację funkcjonariuszy, którzy złożyli wnioski o świadczenia emerytalno – rentowe, a które nie zostały rozpatrzone przed wejściem w życie nowej ustawy. Do takich spraw stosować się będzie dotychczasowe zasady, jednakże wysokość tak ustalonych świadczeń będzie ponownie przeliczana już podług regul nowej ustawy. Procedura taka znów stanowi próbę

ponownego karania i obejścia zasady praw nabytych. Tak naprawdę stosowanie w okresie przejściowym dotychczasowych przepisów w momencie wejścia w życie noweli będzie iluzoryczne. Da pewne poczucie bezpieczeństwa, po czym zostanie odebrane to, co uprzednio zostało przyznane. Rodzi się pytanie czy jakkolwiek zasada pozwala na ingerowanie w nabyte prawa.

Idąc tokiem myślenia twórców projektu opierających celowość nowelizacji na uprzywilejowaniu funkcjonariuszy jako grupy społecznej. Należy zauważyć, że w obecnym systemie zabezpieczeń społecznych, w tym głównie emerytalno – rentowych w państwie polskim jest wiele uprzywilejowanych grup zawodowych w stosunku do pozostałej części społeczeństwa. W tym jednak wypadku dla ustawodawcy nie jest to rażąca dysproporcja, mimo iż wiele z beneficjentów pracowało na swoje uprawnienia właśnie w okresie i na rzecz (jak to definiuje projekt) totalitarnego państwa. Dlaczego więc posługując się tak szumnie zasadą sprawiedliwości społecznej ustawodawca nie obniży tym grupom świadczeń bądź nie podwyższy pozostałym obywatelom.

Reasumując niewątpliwie uznać trzeba, iż zaproponowane w projekcie rozwiązania oraz cel jaki tej nowelizacji przyświeca stoi w sprzeczności z podstawowymi zasadami demokratycznego państwa prawa godząc w prawa jednostki. Obywatel winien mieć świadomość, że państwo w swych działaniach kieruje się jego dobrem, a nie przy tworzeniu prawa narusza je, mimo że ma stać na jego straży. Wbrew twierdzeniom zawartym w projekcie przy zastosowaniu tak wielu wzajemnie nie wykluczających się procedur, gdy każda z nich powoduje obniżenie świadczenia pojawia się realne zagrożenie obniżenia świadczenia do stopy poniżej minimum socjalnego lub nawet brak jakiegokolwiek świadczenia.

RADWA PRAWNY
Ewelina Słusarz