



Pani

Krystyna Łybacka

Poseł do Parlamentu Europejskiego

Pan

Bogusław Liberadzki

Poseł do Parlamentu Europejskiego

Pan

Janusz Zemke

Poseł do Parlamentu Europejskiego

Szanowni Państwo,

w nawiązaniu do wystąpienia Państwa Posłów w sprawie ustawy 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. poz. 2270)¹, przekazanego zgodnie z właściwością przy piśmie Sekretarza Stanu Zastępcy Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Pana Pawła Szrota (sygn. SPRM.2326.3.1.2018.DS) uprzejmie przedstawiam, co następuje.

Na wstępie można zauważyć, że ww. wystąpienie opiera się na uprzednim przedstawieniu indywidualnych spraw, co w Państwa interpretacji doprowadziło do przyjęcia przez Państwa Posłów też odnośnie ustawy dezubekizacyjnej, w tym ogólnej tezy co do rzekomo jawnie niesprawiedliwych rozwiązań ustanowionych w tej ustawie, czy też co do zarzucanego naruszenia praw konstytucyjnych, zwłaszcza ochrony praw nabytych. Toteż poniżej nastąpi odniesienie się kolejno do zastrzeżeń podniesionych na gruncie poszczególnych spraw. Ogólnego zauważenia wymaga jednak, że negatywna ocena ustawy dezubekizacyjnej wydaje się abstrahować od uzasadnienia rządowego projektu tej ustawy (druk sejmowy nr 1061)², gdzie do przedmiotowej problematyki obszernie odniesiono się, w tym z odwołaniem do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Uzasadnienie to wydaje się usuwać przynajmniej w istotnej części wątpliwości wyrażone przez Państwa Posłów.

¹ zwanej dalej ustawą dezubekizacyjną

² <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1061>

Należy nadmienić, że analogiczny mechanizm obniżenia świadczeń funkcjonariuszom pełniącym służbę w organach bezpieczeństwa miał już miejsce na gruncie ustawy dezubekizacyjnej z 2009 roku³, która była przedmiotem pozytywnej oceny konstytucyjnej. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 lutego 2010 roku, sygn. akt K 6/09, wskazał bowiem w szczególności, że:

- 1) „Ochrona praw nabytych nie oznacza przy tym nienaruszalności tych praw i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że odstąpienie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne, jeżeli przemawiają za tym inne zasady, normy lub wartości konstytucyjne (...). Według utrwalonego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego zasada ochrony praw nabytych nie ma zastosowania do praw nabytych niesłusznie lub niegodziwie, a także praw niemających oparcia w założeniach obowiązującego w dacie orzekania porządku konstytucyjnego (...)”;
- 2) „ustawodawca, stanowiąc ustawę z 2009 r., nie naruszył istoty prawa do zabezpieczenia społecznego (...) Do naruszenia prawa do zabezpieczenia społecznego członków Wojskowej Rady oraz funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polski Ludowej doszłoby w szczególności, gdyby ustawodawca odebrał im prawa emerytalne albo obniżył je do wysokości poniżej minimum socjalnego. Obniżając świadczenia emerytalne wskazanym grupom, ustawodawca jednocześnie nie tylko zagwarantował, że świadczenie emerytalne nie może być niższe od kwoty najniższej emerytury z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych (...) ale zapewnił, że przeciętna wysokość emerytury przysługująca obu tym grupom na podstawie nowych przepisów pozostaje w dalszym ciągu istotnie wyższa niż średnia emerytura wypłacana w ramach powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych (...) kwestionowane przepisy nie mają na celu ani pozbawienia minimum socjalnego (...) funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polski Ludowej, ani też ich poniżenia. Celem kwestionowanych przepisów jest natomiast obniżenie wysokości świadczeń emerytalnych, które (...) pochodzą z uprzywilejowanego systemu zaopatrzenia emerytalnego. Po wejściu w życie przepisów ustawy z 23 stycznia 2009 r. przeciętna obniżona emerytura funkcjonariusza organów bezpieczeństwa Polski Ludowej jest wciąż wyższa o 58% od przeciętnej emerytury w powszechnym systemie emerytalnym oraz wyższa prawie cztery razy od najniższej gwarantowanej emerytury (...)”.

W świetle przedstawionych w ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego wartości konstytucyjnych nie można stwierdzić, iż nie odpowiada im ustawa zaopatrzeniowa⁴ w brzmieniu nadanym aktualną ustawą dezubekizacyjną. Warto przy tym podkreślić, że zgodnie z art. 18 ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej kwota emerytury lub renty nie może być co do zasady niższa od kwoty najniższej emerytury lub renty.

W powyższym kontekście warto zauważyć, że art. 8a ustawy zaopatrzeniowej przewiduje możliwość wyłączenia przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w danym, szczególnie uzasadnionym przypadku, stosowania określonych przepisów ustawy regulującej wysokość świadczeń osób, które pełniły służbę na rzecz totalitarnego państwa. Przesłankami do jego zastosowania jest „krótkotrwała służba przed dniem 31 lipca 1990 r. oraz rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989 r., w szczególności z narażeniem zdrowia i życia”.

W rezultacie, oceniając ewentualne uprzywilejowanie lub pokrzywdzenie funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa, należałoby odnieść ich przypadki do, znajdujących się

³ tj. ustawy 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. poz. 145).

⁴ tj. 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, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2018 r. poz. 132, z późn. zm.).

niejednokrotnie w o wiele gorszej sytuacji, osób objętych powszechnym system emerytalnym, w tym byłych opozycjonistów i ofiar totalitarnego państwa, a nie do funkcjonariuszy, którzy od początku pełnili służbę na rzecz niepodległego państwa polskiego bez jakiegokolwiek związku z pełnieniem uprzednio służby na rzecz totalitarnego państwa.

Mając powyższe na uwadze, w tym wspomniany wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2010 roku o sygn. akt K 6/09, trudno zgodzić się z twierdzeniem o drastycznym i nieuzasadnionym obniżeniu emerytur i rent oraz o naruszeniu zasady zaufania obywateli do państwa i pewności prawa.

Za niezasadne można uznać także twierdzenia o:

- 1) wprowadzeniu pozasądowej odpowiedzialności zbiorowej („zbiorowa represja”) – wszystkie świadczenia oraz ich zmiana w systemie emerytalnym, zarówno powszechnym, jak i zaopatrzeniowym, są bowiem ustalane w drodze indywidualnych decyzji administracyjnych wydawanych na podstawie przepisów ustawowych znajdujących zastosowanie do ogółu adresatów i podlegających zaskarżeniu do właściwego sądu powszechnego;
- 2) naruszeniu zasady niedziałania prawa wstecz – poza przedstawioną argumentacją Trybunału Konstytucyjnego należy bowiem nadmienić, że zgodnie z art. 2 ust. 4 ustawy dezubekizacyjnej wypłata świadczeń w zmienionej wysokości następuje od dnia 1 października 2017 roku, a więc prawie rok po ogłoszeniu i wejściu w życie z dniem 1 stycznia 2017 roku tej ustawy (por. art. 7 ww. ustawy);
- 3) zbiorowej represji bez udawadniania indywidualnej winy – ustawa dezubekizacyjna nie jest bowiem ustawą karną, lecz ustawą w zakresie zabezpieczenia społecznego.

Ponadto należy podkreślić, że ustawa dezubekizacyjna dotyczy funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę na rzecz totalitarnego państwa. Ustawodawca enumeratywnie wskazał w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, co należy uznać za służbę na rzecz totalitarnego państwa. Zatem jeżeli sportowcy czy też olimpijczycy, którzy pozostawali na etatach przynależnych funkcjonariuszom, pełnili służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b tej ustawy, co zostało wykazane w informacji Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, ich świadczenia podlegały ponownemu ustaleniu na podstawie przepisów ustawy dezubekizacyjnej.

Za służbę na rzecz totalitarnego państwa, w myśl art. 13b ustawy zaopatrzeniowej uznaje się służbę od dnia 22 lipca 1944 roku do dnia 31 lipca 1990 roku w cywilnych i wojskowych instytucjach oraz formacjach wymienionych w ust. 1 tej regulacji. Za służbę na rzecz totalitarnego państwa ustawodawca uznał również służbę na etatach określonych w art. 13b ust. 2 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej oraz okresy, o których mowa odpowiednio w art. 13b ust. 2 pkt 2 i 3 tej ustawy. Natomiast, stosownie do art. 13c ustawy zaopatrzeniowej, za służbę na rzecz totalitarnego państwa nie uznaje się służby w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, która rozpoczęła się po raz pierwszy nie wcześniej niż w dniu 12 września 1989 roku lub obowiązek której wynikał z przepisów o powszechnym obowiązku obrony.

Okresy służby na rzecz totalitarnego państwa, w myśl art. 13a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, wskazuje Instytut Pamięci Narodowej - Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, w sporządzonej na wniosek organu emerytalnego informacji o przebiegu służby danego funkcjonariusza na rzecz totalitarnego państwa.

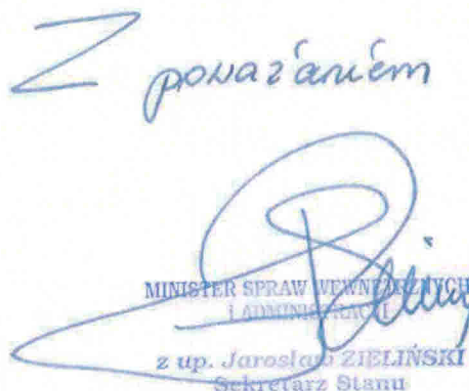
Na podstawie otrzymanej z Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu informacji organ emerytalny ponownie ustala wysokość świadczeń osobom, które pełniły służbę na rzecz totalitarnego państwa oraz osobom uprawnionym do rent rodzinnych przysługujących po osobach, które pełniły tę służbę.

Odnosząc się do wskazanej w wystąpieniu Państwa Posłów liczby 57 tysięcy osób, które otrzymały decyzje o ponownym ustaleniu wysokości świadczenia na podstawie ustawy dezubekizacyjnej, zgodnie ze stanowiskiem Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji należy wyjaśnić, że organ emerytalny sporządził 56 544 decyzji o ponownym ustaleniu wysokości świadczenia, jednakże weryfikacją zostało objętych 38 331 osób pobierających emerytury, renty inwalidzkie lub renty rodzinne (według danych statystycznych sporządzonych na wypłatę w październiku 2017 roku). Różnica wynika z faktu, że w przypadku, gdy osoba, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa jest jednocześnie uprawniona do emerytury oraz renty inwalidzkiej, to organ emerytalny był zobowiązany do ponownego ustalenia wysokości obu świadczeń (pomimo, że jedno z nich jest zawieszona) i wydania dwóch odrębnych decyzji.

Jednocześnie wymaga podkreślenia, że świadczeniobiorcy, którym organ emerytalny dokonał ponownego ustalenia wysokości świadczeń na podstawie art. 15c, art. 22a lub art. 24a ustawy zaopatrzeniowej mają możliwość kwestionowania decyzji organu emerytalnego składając odwołanie od decyzji do sądu właściwego w sprawach ubezpieczeń społecznych. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 11 stycznia 2012 roku o sygn. akt K 36/09: „Jeśli decyzja organu emerytalnego zostanie zaskarżona, to o ostatecznym ukształtowaniu praw emerytalnych byłego funkcjonariusza organów bezpieczeństwa PRL można dopiero mówić po przeprowadzeniu stosownego postępowania przed sądem powszechnym. Należy podkreślić, że sąd powszechny nie ogranicza się w takim wypadku do kontroli decyzji organu emerytalnego z punktu widzenia jej legalności, jak ma to miejsce w przypadku kontroli dokonywanej przez sąd administracyjny. Wręcz przeciwnie - sąd powszechny rozstrzyga merytorycznie co do istoty sprawy. Nie ulega więc wątpliwości, że w toku postępowania sądowego, z zastosowaniem wszelkich środków dowodowych, może nastąpić także weryfikacja informacji, o której mowa w art. 13a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Dla oceny przez sąd zasadności obniżenia świadczenia emerytalnego byłego funkcjonariusza organów bezpieczeństwa PRL nieodzowne jest ustalenie stanu faktycznego mającego bezpośredni wpływ na ponowne ustalenie przez organ emerytalny świadczeń w tym zakresie. Sąd powszechny ma zatem obowiązek oceny całego materiału dowodowego łącznie z treścią informacji IPN. W razie uwzględnienia odwołania sąd orzeka bowiem co do istoty sprawy, zmieniając zaskarżoną decyzję w całości lub w części”.

Ponadto informuję, że obecnie nie są prowadzone prace nad wprowadzeniem zmian w ustawie zaopatrzeniowej.

Z poważaniem



MINISTER SPRAW WEWNĘTRZNYCH
I ADMINISTRACJI
z up. Jarosław ZIELIŃSKI
Sekretarz Stanu

Do wiadomości:

Sekretariat Prezesa Rady Ministrów w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (dot. sygn. SPRM.2326.3.1.2018.D5).