

Ustawą napiętnowano rodzaj "służby", a nie "osoby"

* Panie Pośle, zostałem objęty "ustawą dezubekizacyjną" za to, że w latach 1988–1990 studiowałem w Wyższej Szkole Oficerskiej MSW oraz Wydziale Bezpieczeństwa Państwa ASW w Legionowie.

Przed podjęciem studiów dwa lata służyłem w Milicji Obywatelskiej. Po rozwiązaniu WBP ASW kontynuowałem naukę w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie. W ubiegłym roku odszedłem na emeryturę po 26 latach służby w Policji. Mając na uwadze Pana zaangażowanie w sprawy związane z tzw. ustawą dezubekizacyjną – pragnę przedstawić następujący problem związany z jej stosowaniem:

Uważam, iż Zakład Emerytalno-Rentowy MSWiA dokonując interpretacji przepisów ustawy emerytalnej uwzględni wyłącznie jedną datę, tj. 31 lipca 1990 roku. Tymczasem należało uwzględnić, że w 2005 roku uzyskałem uprawnienia emerytalne z tytułu służby w Policji. Zatem, moje roszczenia do emerytury policyjnej znajdują uzasadnienie w postaci służby na rzecz demokratycznego państwa, bez konieczności uwzględnienia innych okresów. Nie sposób uznać za właściwe i zgodne z zasadami państwa prawnego doliczenie mi okresu „służby na rzecz totalitarnego państwa” tylko po to, aby drastycznie obniżyć emeryturę za lata służby po 1990 r. samodzielnie wystarczającą do uzyskania świadczeń emerytalnych.

Przy czym, niekoniecznie wynika to z niekonstytucyjności noweli ustawy emerytalnej, co z nieprawidłowej jej interpretacji i stosowania. Art. 13 ust. 1 pkt 1c stanowi, że **okresy służby** na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w Art. 13b, traktuje się jako równorzędne ze służbą w Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Straży Granicznej, Biurze Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służbie Celnej, Służbie Celno-Skarbowej i w Służbie Więziennej na zasadach określonych w Art. 15c.

Przepis ten odnosi się wyłącznie do „okresów służby”, a nie do osób. Jest to szczególnie istotne, gdyż wskazuje na negatywną ocenę takiej **służby**, a nie konkretnych **ludzi**, którzy wprawdzie służbę tą pełnili, ale żadnej winy przypisać im nie można. Inaczej mówiąc, napiętnowany został określony rodzaj służby. Nie można jednak uznać, że osoby pełniące taką służbę zasługują wyłącznie na potępienie i późniejsze zasługi nie mają żadnego znaczenia, a ich służba po 1990 r. miała mniejszą wartość dla społeczeństwa.

Natomiast Art. 15c określa sposób wyliczenia emerytury „**osobie, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa**”, o której mowa w Art. 13b, i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r. Jeżeli uznamy, iż celem przedmiotowej ustawy nie może być wymierzenie kary, to konieczne staje się zastosowanie wykładni zwięzającej *interpretatio restrictiva* Art. 15c, a w szczególności określenia „osoba, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa”, gdyż wykładnia językowa staje się niewystarczająca.

Zatem, Art. 15c może znajdować bezpośrednie zastosowanie wyłącznie wobec tych osób, które bez zaliczenia służby wskazanej w Art. 13b, nie uzyskałyby 15-letniego okresu służby uprawniającego do emerytury policyjnej. Natomiast osoby, które posiadają okresy służby, o której mowa w Art. 13b, ale jednocześnie posiadają ustalony ustawowo okres innej służby uprawniającej do uzyskania emerytury policyjnej, powinny mieć ją ustaloną na podstawie Art. 15 ustawy emerytalnej. Jednocześnie, zgodnie z jej Art. 13 ust. 1 pkt 1c w związku z Art. 15c ust. 1 pkt. 1, okresy „służby na rzecz totalitarnego państwa” należałoby pominąć przy takim wyliczeniu (przelicznik 0,0 %). Takie stosowanie przepisów ustawy znajduje uzasadnienie w wykładni celowościowej, funkcjonalnej i systemowej.

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 12 czerwca 2015 r. w sprawie II CSK 518/14 stwierdził, iż odstępstwo od wykładni językowej dopuszcza się dopiero wtedy, gdy po jej zastosowaniu dochodziłoby do rażąco niesprawiedliwych, czy irracjonalnych wniosków. W uchwale Sądu Najwyższego z 20.06.2000 (I KZP 14/00, OSNKW 2000/7-8/59) odnajdujemy także uzasadnienie konieczności kreatywnej interpretacji przepisu i odstąpienia od jego literalnego sensu koniecznością zapewnienia zgodności wykładni przepisu z Konstytucją. Z taką sytuacją mamy do czynienia w przypadku Art. 15c, 22a i 24a ustawy emerytalnej.

Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy z dnia 16 grudnia 2016 roku oraz licznych wypowiedzi Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, celem nowelizacji było pozbawienie niesłusznie nabytych przywilejów wynikających wprost lub pośrednio ze „służby na rzecz totalitarnego państwa”. Warunkiem koniecznym do uzyskania uprawnień emerytalnych jest 15-letni okres służby. Dlatego też, wśród osób pełniących w przeszłości służbę, o której mowa w Art. 13b ustawy, możemy wyodrębnić następujące grupy:

1. osoby, które pełniły wyłącznie „służbę na rzecz totalitarnego państwa” i z tego tytułu uzyskały uprawnienia emerytalne;
2. osoby, które pełniły „służbę na rzecz totalitarnego państwa” i inną służbę, ale bez doliczenia okresu „służby na rzecz totalitarnego państwa” nie uzyskałyby minimalnego okresu służby uprawniającego do uzyskania emerytury policyjnej;
3. osoby, które pełniły „służbę na rzecz totalitarnego państwa” i inną służbę, ale bez doliczenia okresu „służby na rzecz totalitarnego państwa” uzyskują uprawnienia do emerytury policyjnej. W mojej ocenie, ta grupa nie powinna mieć wyliczanej całej emerytury na podstawie Art. 15c. Przepis ten powinno się stosować wobec nich w ograniczonym zakresie, tj. wyłącznie w

odniesieniu do „okresu służby na rzecz totalitarnego państwa”.

Przy czym, nadal możliwe byłoby zastosowanie Art. 8a wobec osób wskazanych w punktach 2 i 3.

Sytuacja osób wskazanych w punkcie 3, w tym moja, jest nieporównywalnie gorsza od wielu byłych funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa, którzy rzeczywiście zajmowali się prześladowaniem opozycji i zostali negatywnie zweryfikowani, albo nawet nie zgłosili chęci podjęcia służby w demokratycznym państwie. Oni pobierali emerytury bez żadnych obniżek, co najmniej 19 lat. Jeżeli mieli grupę inwalidzką w związku ze służbą, to 27 lat w III Rzeczypospolitej Polskiej.

Osoby, które zostały zwolnione ze służby rok temu, tak jak ja, przeważnie nie podejmowały żadnych działań przeciwko opozycji, to jeszcze w czasie kiedy emeryci Służby Bezpieczeństwa spokojnie żyli i pobierali świadczenia, służyły demokratycznemu państwu i społeczeństwu narażając życie i zdrowie. I jeszcze się okaże, że gdyby odeszli na emeryturę cztery lata wcześniej, to teraz nie byłoby można jej obniżyć (Art. 33 ustawy emerytalnej). Czy to nie jest jakiś absurd?

Ograniczenie się do wykładni językowej Art. 15c prowadzi do takiego skutku, że im dłużej była pełniona służba po 1990 roku i im wyższe stanowisko służbowe funkcjonariusz zajmował, co wiąże się ze wzmożoną dyspozycyjnością, odpowiedzialnością i wyższymi kwalifikacjami oraz doświadczeniem zawodowym, tym większą stratę, a raczej karę w postaci obniżenia emerytury poniesie.

Ustawa emerytalna nie zawiera definicji pojęcia „osoba, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa”. Jednakże, przyjęcie wykładni literalnej czyli uznanie, że chodzi o każdą osobę, która kiedykolwiek pełniła służbę, o której mowa w Art. 13b prowadzi do naruszenia norm konstytucyjnych i prawa międzynarodowego. Tak szerokie rozumienie tego pojęcia pozostaje także w sprzeczności z Art. 3 ust. 2 i 3 ustawy emerytalnej, które odnoszą się wprost do osób zwolnionych ze służby w Policji. Z całą pewnością warunkiem tego nie spełniają funkcjonariusze organów bezpieczeństwa państwa, którzy zostali negatywnie zweryfikowani w 1990 roku i nigdy nie zostali zwolnieni ze służby w Policji, gdyż nigdy nie zostali przyjęci do tej formacji.

Mając na względzie ww. przepisy należałoby uznać, że „osoba, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa” to taka osoba, której przyznano emeryturę lub rentę policyjną i pełniła służbę zdefiniowaną w Art. 13b, ale nie spełnia ona jednocześnie żadnego z warunków wskazanych w Art. 1 i 12 ust. 1 oraz Art. 3 ust. 2 i 3 ustawy emerytalnej.

Odnośząc się do sytuacji funkcjonariuszy, którzy nie podjęli służby po 1990 roku należy zwrócić uwagę na Art. 58 ust. 1 ustawy emerytalnej, który stanowi, iż osobom, którym w dniu wejścia w życie ustawy przysługują emerytury i renty na podstawie przepisów dotychczasowych, wysokość tych świadczeń ustala się na nowo z urzędu, według zasad określonych w ustawie, z tym że:

- 1) emerytury i renty, do których prawo ustalono na podstawie przepisów dotychczasowych, stają się emeryturami i rentami w rozumieniu ustawy;
- 2) **wysługa emerytalna funkcjonariuszy, zwolnionych ze służby do dnia poprzedzającego dzień wejścia w życie ustawy, podlega zachowaniu i traktuje się ją jako okres służby, z zastrzeżeniem przepisu Art. 13 ust. 2.** W tym miejscu następuje wyłączenie służby w latach 1944–1956 w charakterze funkcjonariusza organów bezpieczeństwa państwa, porządku i bezpieczeństwa publicznego, jeżeli przy wykonywaniu czynności służbowych funkcjonariusz popełnił przestępstwo przeciwko wymiarowi sprawiedliwości lub naruszające dobra osobiste obywatela i za to został zwolniony dyscyplinarnie, umorzono wobec niego postępowanie karne ze względu na znikomy lub nieznaczny stopień społecznego niebezpieczeństwa czynu lub został skazany z winy umyślnej prawomocnym wyrokiem sądu;
- 3) dotychczasowa podstawa wymiaru świadczeń pieniężnych podlega przeliczeniu na stawki uposażenia obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy w następujący sposób:

- a) stawki uposażenia zasadniczego oraz dodatku za stopień z dnia zwolnienia ze służby funkcjonariusza zastępuje się stawkami uposażenia zasadniczego i dodatku za stopień z dnia wejścia w życie ustawy,
- b) ustala się wskaźnik relacji: sumy miesięcznej kwoty dodatków o charakterze stałym (z wyjątkiem dodatku za stopień) i miesięcznej równowartości nagrody rocznej do uposażenia zasadniczego i dodatku za stopień z dnia zwolnienia ze służby; wskaźnik ten wyraża się w procentach z zaokrągleniem do setnych części procentu; do ustalenia powyższego wskaźnika przyjmuje się dodatki o charakterze stałym, które stosownie do przepisów o uposażeniu funkcjonariuszy obowiązują w dniu wejścia w życie ustawy,
- c) odtworzoną kwotę dodatków o charakterze stałym, nagrody rocznej lub premii oblicza się mnożąc przeliczone na dzień wejścia w życie ustawy uposażenie zasadnicze i dodatek za stopień przez wskaźnik wysokości dodatków;

- 4) nie uwzględnia się podwyższeń, o których mowa w Art. 15 ust. 2 i 3.

Emerytury i renty w wysokości ustalonej stosownie do ust. 1 przysługują od pierwszego dnia miesiąca następującego po

miesiącu wejścia w życie ustawy. Realizacja podwyżki następuje nie później niż w ciągu 60 dni od dnia wejścia w życie ustawy.

Jeżeli kwota emerytury lub renty, ustalona w myśl ust. 1 i 2, byłaby niższa od kwoty świadczenia przysługującego na podstawie przepisów obowiązujących do dnia wejścia w życie ustawy, zachowuje się świadczenie w dotychczasowej wysokości do czasu, gdy jego wymiar, ustalony w myśl tych przepisów, przekroczy kwotę dotychczasowego świadczenia, z uwzględnieniem ust. 4 i 5.

Przy ustalaniu wysokości świadczenia uwzględnia się kwotę świadczenia ze wszystkimi wzrostami i dodatkami, z wyłączeniem dodatków określonych w Art. 25 ust. 1.

Emerytury i renty, o których mowa w ust. 1, podlegają waloryzacji na zasadach określonych w ustawie.

Jeżeli po dniu wejścia w życie ustawy zostanie zgłoszony wniosek o doliczenie nieuwzględnionych dotychczas w wymiarze emerytury okresów składkowych lub nieskładkowych, do ustalenia wysokości emerytury stosuje się przepisy Art. 14 i Art. 15 ust. 1.

Mając na względzie treść przepisu określonego w Art. 58 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 należałoby rozważyć, jaka tutaj relacja następuje z Art. 15c tej samej ustawy. Z literalnego brzmienia ust. 3 jednoznacznie wynika, iż osoby, które mają przyznaną emeryturę na podstawie ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej oraz ich rodzin zachowują świadczenie w dotychczasowej wysokości do czasu, gdy jego wymiar, ustalony w myśl nowych przepisów, przekroczy kwotę dotychczasowego świadczenia.

Organ emerytalny powinien również uwzględnić Art. 150 ust. 1 ustawy o Policji stanowiący, iż funkcjonariusze Milicji Obywatelskiej lub Służby Bezpieczeństwa, którzy podjęli służbę w Policji albo zostali zatrudnieni w jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych, zachowują odpowiednio ciągłość służby lub zatrudnienia. Oznacza to, że ustawodawca zagwarantował tym osobom uznanie okresów ich wcześniejszej służby na takich samych warunkach, jak służba w Policji. Przepis ten nie może zostać pominięty podczas interpretacji Art. 13 ust. 1 pkt 1c ustawy emerytalnej. Przyjęcie do Policji jest jednoznaczne z uznaniem kwalifikacji zawodowych, etycznych i moralnych oraz potwierdzeniem, że do dotychczasowego przebiegu służby istotnych zastrzeżeń nie było. Był to swoisty **akt abolicji**. Mogły z niego skorzystać wyłącznie te osoby, które podjęły służbę w nowych strukturach demokratycznego państwa i spełniły kryteria umożliwiające jej pełnienie. Nie może to dzisiaj pozostawać bez znaczenia podczas oceny możliwych sankcji polegających na obniżeniu świadczeń emerytalnych.

Niewątpliwie lepszym rozwiązaniem byłoby doprecyzowanie przepisów ustawy tak, aby nie zachodziła konieczność sięgania do innych rodzajów wykładni, poza wykładnią językową. Rozwiązaniem takim mogłoby być dodanie ustępu 3a w Art. 15c o następującej treści:

Ograniczenia określonego w ust. 3 nie stosuje się wobec osób spełniających warunek określony w Art. 12 ust. 1 bez doliczenia okresów służby, o której mowa w Art. 13b.

W takim przypadku należałoby również dokonać odpowiednich zmian w Art. 22a i 24a.

Wprowadzenie tej zmiany doprowadziłoby do takiej sytuacji, że osoby posiadające wysługę emerytalną np. z tytułu służby w Policji (co najmniej 15 lat służby) uzyskałyby emeryturę za ten okres bez obniżenia. Natomiast okres „służby na rzecz totalitarnego państwa”, wobec przelicznika 0,0 % za każdy rok, byłby w praktyce pomijany.

Osoby, które nie uzyskały wymaganego stażu służby np. w Policji, za czas tej służby miałyby przelicznik 2,6 % i za pozostałe okresy składkowe i nieskładkowe zgodnie z przelicznikami określonymi w Art. 15 ust. 1 pkt 2, 3 i 4, a za „służbę na rzecz totalitarnego państwa” 0,0 %. Wysokość emerytury nie mogłaby przekroczyć średniej emerytury z ZUS. Tu sytuacja pozostawałaby bez zmian.

Osoby, które pełniły wyłącznie „służbę na rzecz totalitarnego państwa” otrzymywałyby najniższą emeryturę, a jeśli posiadałyby okresy składkowe i nieskładkowe, o których mowa w Art. 15 ust. 1 pkt 2, 3, 4 emerytura ta nie mogłaby przekroczyć średniej emerytury z ZUS. W praktyce bardzo trudno byłoby im zbliżyć się do tego progu. Tu sytuacja również pozostawałaby bez zmian.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 4 stycznia 2000 r., K. 18/99 stwierdził, że u podstaw praw nabytych znajduje się dążenie do zapewnienia jednostce bezpieczeństwa prawnego i umożliwienia jej racjonalnego planowania przyszłych działań. Konstytucyjna zasada ochrony praw nabytych nie wyklucza stanowienia regulacji ograniczających lub znoszących prawa podmiotowe. Ocena dopuszczalności wyjątków od zasady ochrony praw nabytych wymaga, zdaniem Trybunału, rozważenia na ile oczekiwanie jednostki dotyczące ochrony praw nabytych jest usprawiedliwione, ponieważ zasada ochrony praw nabytych chroni wyłącznie oczekiwania usprawiedliwione i racjonalne. W tym przypadku moje oczekiwanie nie wydaje się być wygórowane. Oczekuję, że

będę otrzymywał taką samą emeryturę, jak każdy inny policjant, który zajmował równorzędne stanowisko i służył w Policji, tak jak ja 26 lat. Nic więcej. Służba przed 31 lipca 1990 roku, to odrębna kwestia. Czy takie oczekiwania nie są usprawiedliwione i racjonalne?

Mając na uwadze powyższe, zwróciłem się do Rzecznika Praw Obywatelskich z prośbą o rozważenie możliwości wystąpienia na podstawie Art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich z wnioskiem do Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisu określonego w Art. 15c ustawy emerytalnej, a w szczególności sprecyzowania kryteriów określających osoby, do których znajduje on zastosowanie.

(dane adresowe do wiadomości posła J. Zemke), 15 września 2017 r.
