

## **RPO wypracowuje stanowisko w sprawie "drugiej ustawy dezubekizacyjnej"**

Realizując nałożony na RPO ustawowy obowiązek ochrony podstawowych praw i wolności obywateli Rzecznik Praw Obywatelskich analizuje wpływające do niego wnioski z prośbą o pomoc. Przekazują je związki zawodowe funkcjonariuszy, organizacje pozarządowe zrzeszające byłych funkcjonariuszy i żołnierzy, mundurowi emeryci, renciści i członkowie rodzin zmarłych funkcjonariuszy i żołnierzy.

Rzecznik Praw Obywatelskich z najwyższą powagą podchodzi do tych spraw i bierze pod uwagę wszystkie argumenty dotyczące rządów prawa.

### **Rzecznik Praw Obywatelskich ma obecnie następujące możliwości**

- Skierowanie ustawy do oceny Trybunału Konstytucyjnego
- Przystępowania do konkretnych spraw obywateli przed sądami

Decyzji, które rozwiązanie wybrać, RPO jeszcze nie podjął. Rzecznik analizuje teraz ewentualny wpływ sposobu przyjęcia ustawy na to, jak będą jej postanowienia traktować sądy, do których świadczeniobiorcy będą się zwracać w sprawach swoich rent i emerytur.

### **Dwie ustawy „dezubekizacyjne”**

Ustawa ta – tzw. „druga ustawa dezubekizacyjna” (ustawa 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) wprowadza następującą zasadę:

- Każdy funkcjonariusz, który choć przez jeden dzień służył w formacjach uznanych za „wspierające totalitarne państwo” będzie miał obcięte świadczenie. To samo dotyczy rodzin otrzymujących renty po zmarłych i poległych funkcjonariuszach, nawet jeśli polegli w służbie III RP.
- Niezależnie od tego, co robił funkcjonariusz, jakie są jego zasługi dla państwa polskiego po 1990 r., może dostać świadczenie od min. 1000 zł do ok. 2000 zł (czyli średniej krajowej emerytury z systemu powszechnego).

To kolejna ustawa w ich sprawie – pierwsza, z 23 stycznia 2009 r., zmieniła system świadczeń emerytalnych tak, że funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa PRL przeliczono okres tej służby tak, jakby było to okres bezskładkowy w systemie powszechnym (wskaźnik emerytalny został obniżony do 0,7% podstawy wymiaru świadczenia za każdy rok pełnienia służby przed 1990 rokiem). Za służbę w wolnej Polsce funkcjonariusze ci byli traktowani jednakowo z osobami przyjętymi po 1990 roku otrzymując 2,6% podstawy wymiaru świadczenia za każdy rok służby.

## **Przykłady z wniosków do RPO i uwag organizacji pozarządowych**

1. Pan X. od początku pracował w pionie kryminalnym. W ramach struktur PZ (specjalna komórka Policji ds. przestępczości zorganizowanej, aktualnie CBS) rozpracowywał najbardziej niebezpieczne grupy przestępcze o charakterze zbrojnym. Przestępcy wydali na niego wyrok śmierci (zleceniodawca został potem prawomocnie skazany). Odznaczony Złotym i Srebrnym Krzyżem Zasługi RP. W III RP został słuchaczem Akademii Spraw Wewnętrznych, Wydziału Bezpieczeństwa Państwa w Legionowie. W 2007 roku odszedł na emeryturę ze stanowiska w CBS. Ma trzy miesiące służby w SB. Emerytura zostanie obniżona do ok. 2000 zł.
2. Pan Y. był sportowcem w czasach PRL uprawiającym swoją dyscyplinę – jak to bywało w tamtych czasach – na etacie w MSW. Zdobył nawet jako sportowiec sporą renomę. Teraz straci znaczną część swojej renty.
3. Pan Q. został ranny jako żołnierz znanej jednostki specjalnej, która powstała w 1990 r., ale od początku była jednostką zawodową - pan Q. przeszedł rekrutację do niej a wcześniej służył w formacjach PRL. Teraz jego renta zostanie zmniejszona do minimum – tysiąca złotych.
4. Pani Xy. od urodzenia jest osobą z niepełnosprawnością. Jako córka funkcjonariusza nie mogła dostać „zwykłej” renty, ale rentę rodzinną z „systemu mundurowego”. Teraz wysokość tej renty zostanie zmniejszona do tysiąca złotych, bo zmarli rodzice pani X. byli funkcjonariuszami „totalitarnego państwa” w rozumieniu ustawy z 16 grudnia 2016 r.
5. Pan Yx., antyterrorysta (zaczynał jako szeregowy, odchodził ze służby jako wysoki funkcjonariusz polskich służb zabezpieczenia antyterrorystycznego), instruktor taktyki i techniki antyterrorystycznej, instruktor pletwonurkowania, skoczek spadochronowy, z wysokimi umiejętnościami drugim stopniem mistrzowski karate. Uczestniczył w dziesiątkach działań bojowych, w likwidacji zorganizowanych grup przestępczych (m.in. pruszkowskiej, wołomińskiej, mokotowskiej, gangu obcinaczy palców), w odbijaniu zakładników. Wielokrotnie reprezentował polskich antyterrorystów polskiej policji za granicą (platforma ATLAS). Był też odznaczany w III RP (m.in. Brązowym Krzyżem Zasługi).  
Miał wyższą emeryturę, gdyż z uwagi na szczególne zagrożenie życia

i zdrowia okres służby w jednostkach antyterrorystycznych liczy się podwójnie. Ale przed 1990 r. pan Y. był milicjantem i pracował jako operator maszyny cyfrowej w biurze C Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w latach 1985–1990. Emerytura zostanie obniżona do dwóch tysięcy.

6. Pan Qx. służył 8 lat w MSW w latach PRL a następnie – w Urzędzie Ochrony Państwa i w Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Otrzymał wysoką emeryturę „mundurową”. Pan Q. wziął kredyt – bank wyliczył mu zdolność kredytową na podstawie emerytury. Teraz rata będzie wyższa niż nowa emerytura, która wyniesie ok dwóch tysięcy.
7. Pani Xy pracowała od 1986 r. jako maszynistka i sekretarka kolejnych ministrów spraw wewnętrznych (to znaczy – była sekretarką, ale jej praca w rozumieniu przepisów prawa była służbą na etacie „mundurowym”). Od 1990 r. była sekretarką w UOP i ABW (ciągle na etacie „mundurowym”). Była wielokrotnie nagradzana, a na emeryturę przeszła w 2011 r. Z uwagi na lata zaliczone jako służbę na rzecz totalitarnego państwa, wysokość pobieranego świadczenia zostanie obniżona.
8. Pan Yq., pirotechnik, dzięki którego pracy powstał system szkolenia minersko-pirotechnicznego dla nowej polskiej policji, i który zabezpieczał pirotechnicznie pielgrzymki papieża Jana Pawła II do Polski, współpracował przy szkoleniach antyterrorystycznych milicji ukraińskiej, został za to odznaczony Srebrnym Krzyżem Zasługi. Wykładowca ASW Wydziału Bezpieczeństwa Państwa w Legionowie. Emerytura zostanie obniżona do 2000 zł.
9. Pan Qy., emerytowany policjant pełniący służbę do 2010 r., przed 1990 r. pracował w SB, ale – jak podkreśla – jego prawdziwe osiągnięcia zawodowe zaczęły się dopiero po 1990 r., kiedy przeszedł pozytywną weryfikację i zajął się zwalczaniem przestępczości kryminalnej. Kolejne pokolenia policjantów kształcił następnie w szkole policyjnej. Miał emeryturę przekraczającą średnią krajową. Teraz dostanie ok. 2000 zł.
10. Pan Xq. od początku służby w pionie kryminalnym. Jeden z pierwszych tzw. „przykrywkowców” - jako policjant przenikał do grup przestępczych rozpracowując je od środka. To niebezpieczna i wyczerpująca służba. To on pozyskał do współpracy z Policją i prowadził jako informatora przez wiele lat członka grupy zorganizowanej, który dzięki temu stał się później słynnym świadkiem koronnym - umożliwiło rozbięcie nie tylko tzw. grupy

„pruszkowskiej”, ale także wielu innych, oraz zatrzymanie sprawców najcięższych przestępstw kryminalnych w tym zabójstw. Z zemsty pomówiony przez środowisko przestępcze, w wyniku czego pół roku spędził w areszcie. Dwukrotnie uniewinniony i odznaczony Srebrnym Krzyżem Zasługi. Słuchacz WSO MSW w Legionowie. W 1989 r. trzy miesiące w SB. Emerytura zostanie obniżona do 2000 zł.

## **Zarzuty wnioskodawców**

### **Świadczenie „mundurowe” jako kara a nie rekompensata za służbę**

Ustawa z 16 grudnia nie pozwala „ukaranym” funkcjonariuszom korzystać z systemu powszechnego, tylko każe ich obciążać systemem „mundurowego”. Tymczasem istotą takich systemów – na całym świecie – jest to, że państwo stara się zrehabilitować ograniczenia nakładane przez służbę obietnicą stabilizacji finansowej w postaci specjalnie wyliczanej emerytury.

Stosunki służbowe funkcjonariuszy i żołnierzy nie są bowiem stosunkami pracy. Dlatego wśród szczególnych warunków uzasadniających korzystniejsze zasady „mundurowych” uprawnień emerytalno-rentowych podaje się m.in.: pełną dyspozycyjność i zależność od władzy służbowej, wykonywanie zadań w nielimitowanym czasie pracy i trudnych warunkach, związanych nierzadko z bezpośrednim narażeniem życia i zdrowia (np. w czasie udziału w obronie kraju lub ochronie bezpieczeństwa obywateli), wysoką sprawność fizyczną i psychiczną wymaganą w całym okresie jej pełnienia, niewielkie możliwości wykonywania dodatkowej pracy i innych źródeł utrzymania, ograniczone prawo udziału w życiu politycznym i zrzeszania się.

### **Ukaranie także tych, którzy przed 1990 r. byli na najniższych stanowiskach**

Ustawa z 16 grudnia obciążeniem świadczenia karze każdego, kto choćby jeden dzień służył totalitarnemu państwu przed 1990 r.

Skarżący podkreślają, że w ten sposób nieudolność państwa w zakresie ustalenia, zatrzymania i skazania rzeczywistych sprawców naruszeń praw w PRL została rekompensowana odpowiedzialnością zbiorową wszystkich funkcjonariuszy PRL, nawet tych, którzy przez większość swojej kariery zawodowej służyli w III Rzeczypospolitej Polskiej.

Znaczna część funkcjonariuszy i żołnierzy, szczególnie tych z niewielkim stażem przed 1990 rokiem, pełniła służbę na najniższych stanowiskach. Wykonywali oni rozkazy przełożonych na takich samych zasadach, jak to obecnie czynią ich młodszy koledzy.

Niektórzy z nich realizowali czynności o charakterze logistycznym (zaopatrzenie) czy organizacyjnym (np. prace sekretarskie), ale z uwagi

na dostęp do informacji prawnie chronionych oraz charakter samej PRL, musieli mieć etaty funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa.

Do służby w III RP mogli przejść ci, którzy zostali pozytywnie zweryfikowani. Każdemu z tych funkcjonariuszy zatrudnionych w nowo tworzonych służbach w 1990 r. III Rzeczpospolita zagwarantowała traktowanie na równi z funkcjonariuszami powołanymi do tych służb po raz pierwszy po 12 września 1989 r. (dzień powołania pierwszego niekomunistycznego rządu Tadeusza Mazowieckiego).

Przechodząc na służbę III RP funkcjonariusze ci musieli się wykazać potwierdzonymi przez odpowiednie organy III RP kwalifikacjami (por - uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 6/09, strona 83 i 88 orzeczenia).

Ustawa z 16 grudnia 2016 r. wszystkie ich zasługi dla III RP unieważnia. Skarżący uważają, że ciągle piętnowanie ich jako byłych funkcjonariuszy SB, w ponad ćwierć wieku od przemian ustrojowych i lat służby III RP narusza ich godność. Podkreślają, że nawet pospolic przestępcy mogą liczyć na zatarcie wyroków.

### **Bardziej optaca się popełnić przestępstwo niż być wzorowym funkcjonariuszem III RP z epizodem w PRL**

Paradoksalnie – jak zauważył w swojej opinii Sąd Najwyższy – okres indywidualnej pracy (w obojętnym charakterze i na obojętnym stanowisku) w latach 1944-1990 w ustawowo wskazanych instytucjach nowa ustawa traktuje gorzej od okresu nieskładkowego w powszechnym systemie emerytalnym. Tu bowiem obowiązuje przelicznik 0,7. „Druga ustawa dezubekizacyjna” wprowadza zaś przelicznik zero.

Innymi słowy, bardziej korzystne dla emerytów (rencistów) byłoby skazanie wyrokiem karnym za przestępstwo umyślne, gdyż wtedy trafiłyby do ZUS a wysokość ich składek zostałaaby przeliczona przy zastosowaniu przelicznika 1,3 (art. 10 ustawy zaopatrzeniowej). Wskazując na ten paradoks skarżący przypominają, że nawet w przypadku odbywania kary pozbawienia wolności dostaje się przelicznik 0,7 – a nie zero.

**W toku prac nad ustawą swoje obawy zaczęli też zgłaszać funkcjonariusze oddziałów prewencji Policji zatrudnieni po 1990 roku. Zaczynają się obawiać, że i oni w przyszłości mogą stracić zagwarantowane przez państwo świadczenia, jeśli kolejny rządzący uznają, że "niewłaściwa" z politycznego punktu widzenia reakcja na zachowania np. protestujących obywateli może zostać negatywnie oceniona, czego skutkiem może być z kolei odebranie "nienależnie przyznanych przywilejów emerytalnych".**

### **Sytuacja rencistów, w tym niepełnosprawnych od urodzenia dzieci funkcjonariuszy**

Zgodnie z art. 24a ust. 1 i 2 ustawy, obniżeniu podlegają także renty rodzinne, ustalone po zmarłych funkcjonariuszach, jeśli pełnili służbę na

rzecz totalitarnego państwa. Policyjne renty rodzinne otrzymują, nie licząc małżonków, również dzieci do 25. roku życia (jeżeli się uczą) lub starsze, gdy ich niepełnosprawność powstała w okresie okołoporodowym. W tym ostatnim przypadku rentę rodzinną pobierają osoby, które przed przemianami demokratycznymi były dziećmi, teraz są dorosłe i są od zawsze z pierwszą grupą inwalidzką.

Zmniejszenie przepisem art. 22a ust. 1 i 2 rent inwalidzkich o 10% podstawy wymiaru tego świadczenia za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa spowoduje radykalne zmniejszenie świadczeń także tych osób, których inwalidztwo powstało w bezpośrednim związku z pełnioną służbą po 1990 r. W przypadku osób zwolnionych przed 1990 r. renty inwalidzkie wypłacane mają być w kwocie minimalnej według orzeczonej grupy.

### **Sposób uchwalenia ustawy z 16 grudnia 2016 r.**

Sposób procedowania nad projektem ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. budzi poważne wątpliwości z punktu widzenia obowiązujących w Polsce zasad tworzenia prawa. Wskazać należy w szczególności na :

- sygnalizowany przez związki zawodowe funkcjonariuszy problem naruszenia obowiązku konsultacyjnego. Związki zawodowe opiniowały projekt, który potem został znacznie zmieniony (powstał de facto inny projekt). Projekt został zwolniony obowiązku rozpatrzenia projektu przez Komisję Prawniczą – bez wskazania na konkretny uzasadniony przypadek (na etapie rządowym);
- naruszenie obowiązku konsultacyjnego z Krajową Radą Sądownictwa. Opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących władzy sądowniczej wywodzące się z art. 186 ust. 1 Konstytucji jest nie tylko uprawnieniem KRS, lecz także jej obowiązkiem. KRS nie została poproszona o opinię. Tymczasem ustawa wpływa na kognicję sądów i sprawy, które wpłyną do sądów w 2017 r. Jak szacuje Ministerstwo Sprawiedliwości wprowadzenie ustawy będzie kosztowało sądownictwo 8,6 mln zł (nowe etaty sędziowskie, asystenckie, urzędnicze). Tymczasem w ustawie (art. 6) koszty w ciągu 10 najbliższych lat szacowane są na 5,2 mln zł;
- sposób uchwalenia ustawy w III czytaniu na posiedzeniu Sejmu 16 grudnia 2016 r. wskazuje na możliwość naruszenia art. 119 ust. 2 i art. 120 Konstytucji. Istniejące ekspertyzy prawne z dnia 9 stycznia 2017 r. (BAS-2/17A) w szerszym zakresie odnoszą się do legalności 33 posiedzenia Sejmu RP.

### **Groźba postępowań sądowych i skarg na Polskę**

Przedstawione skutki wprowadzenia w życie ustawy prawdopodobnie doprowadzą do masowego kierowania skarg na naruszenie prawa do sądów krajowych oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Wprawdzie skargi na ustawę z 2009 r. zostały przez ETPCz odrzucone (sprawy (nr 15189/10, 16970/10, 17185/10, 20080/10, 20705/10, C i

inni przeciwko Polsce z dnia 14 maja 2013 r.), jednak ta sama ustawa zyskała aprobatę Trybunału Konstytucyjnego i nie było w jej przypadku wątpliwości dotyczących sposobu jej przyjęcia.