

## UZASADNIENIE

do obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy 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, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. 2016 r. poz. 708, 2270, z 2017 r. poz. 38, 715).

Z perspektywy minionych kilkunastu miesięcy od uchwalenia 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, po dokonaniu wnikliwej analizy przyjętych w niej rozwiązań prawnych, można stwierdzić bez żadnych wątpliwości, że ignoruje ona fundamentalne zasady konstytucyjne, takie jak zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, ochrony praw nabytych, równości wobec prawa oraz gwarancje należytego zabezpieczenia społecznego osób niezdolnych do pracy i szczególnie potrzebujących. W sposób skrajnie rażąco narusza, ugruntowaną w polskim i europejskim systemie prawnym, zasadę niedziałania prawa wstecz oraz niestosowania odpowiedzialności zbiorowej.

Ww. ustawa jest kolejnym, jawnie bezprawnym zerwaniem umowy zawartej w 1990 r. między policjantami i funkcjonariuszami służb mundurowych z jednej strony a niepodległym Państwem Polskim. Jedna ze stron tej umowy w pełni się z niej wywiązała, druga natomiast – Państwo Polskie, bez żadnej racjonalnej i prawnie uzasadnionej przyczyny zerwało ją, uznając po kilkudziesięciu latach, że ówczesne ustalenia nie są nic warte, podobnie jak wieloletnia służba tysięcy policjantów i funkcjonariuszy po 1990 r. dla wolnej i niepodległej Ojczyzny. Ten niezrozumiały i nieludzki akt prawny, przyjęty bezkrytycznie przez większość sejmową, bez żadnego powodu wyrządza krzywdę ponad 50 tys. emerytów i rencistów policyjnych oraz ich rodzinom. Okoliczności te, a przede wszystkim praktyczna realizacja postanowień ww. ustawy, tj. doręczanie decyzji drastycznie obniżających świadczenia emerytalne, już spowodowały tragiczne skutki. Odnotowano, nie budzące wątpliwości, przypadki samobójstw i nagłych zgonów, których podłożem był ponad wszelką wątpliwość stan załamania nerwowego i poczucie krzywdy wyrządzonej byłym policjantom i funkcjonariuszom oraz ich rodzinom postanowieniami ustawy represyjnej uchwalonej 16 grudnia 2016 r. w Sali Kolumnowej Sejmu.

Ustawę tą jej autorzy przedstawiają jako tzw. ustawę „dezubekizacyjną”. Jest to określenie czysto propagandowe i z gruntu fałszywe, świadomie wprowadzające w błąd opinię publiczną. Sugeruje ono objęcie działaniem tej ustawy wyłącznie byłych funkcjonariuszy UB, za lata służby przed 1990 r. na rzecz tzw. „państwa totalitarnego”, a więc w odbiorze społecznym ludzi rzekomo niegodnych i zasługujących na „karę” w postaci odebrania im emerytury lub renty. Jest to oczywista nieprawda z cechami manipulacji. Należy przypomnieć, że Ministerstwo Bezpieczeństwa Publicznego (od 14 grudnia 1954 r. Komitet do spraw Bezpieczeństwa Publicznego) oraz podległe mu UBP, zostały rozwiązane 28 listopada 1956 r. Oznacza to, że liczba żyjących funkcjonariuszy z tego okresu, z racji praw biologicznych, musi być znikoma. Natomiast zdecydowana większość policjantów i funkcjonariuszy zweryfikowanych pozytywnie, objętych skutkami tej ustawy, urodziła się w latach pięćdziesiątych. To pokazuje rzeczywisty wymiar propagandy towarzyszącej procesowi uchwalania ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r.

Nowelizowana ustawa daje pierwszeństwo czysto politycznemu rozumieniu pojęcia tzw. „sprawiedliwości społecznej”, która ze sprawiedliwością rozumianą dosłownie nie ma nic wspólnego, przed zasadą domniemania niewinności oraz zasadą wymierzania kary wyłącznie na mocy prawomocnego wyroku sądowego. Po latach okazało się, że lepiej byłoby być zweryfikowanym negatywnie i ułożyć swoje życie zawodowe na nowo, niż po

okresie przemian służyć wiernie swojej Ojczyźnie. Dziś wielu policjantów i funkcjonariuszy uważa, że popełniło życiowy błąd. Jako kuriozum należy wskazać fakt, że zgodnie z uchwalonym prawem funkcjonariusz, który popełnił przestępstwo i został wydalony ze służby, a następnie był aktywny zawodowo będzie miał znacznie wyższą emeryturę niż osoby pozytywnie zweryfikowane i przez wiele lat wiernie służące wolnej Polsce.

Ustawa używa zradyzowanego języka quasi-prawnego, który nadaje wprowadzonemu pojęciu „państwo totalitarne” szczególnego znaczenia, które można byłoby określić jako techniczne, gdyby służyło, czego nie czyni, legislacyjnemu dookreśleniu materii oraz gdyby nie miało oczywistego wydzźwięku polityczno-ideologicznego, znajdującego się poza sferą prawną. Ustawodawca nie uwzględnił stanowiska przedstawicieli odpowiednich nauk społecznych, dla których wydarzenia roku 1956 stanowiły istotną cezurę czasową w dziejach „Polski Ludowej”, oddzielając okres państwa totalitarnego od okresu państwa oczywiście niedemokratycznego, lecz już nie totalitarnego. Poza tym w ustawie brak jest definicji legalnej pojęcia „państwo totalitarne”, mimo że nakaz zdefiniowania tego określenia, którego znaczenie nie jest powszechnie rozumiane, wynika wprost z § 146 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Podawane przez przedstawicieli obecnego rządu informacje o rzekomo nieproporcjonalnie wysokich emeryturach mundurowych w relacji do emerytur cywilnych nie znajdują żadnego potwierdzenia w informacjach statystycznych. Według oficjalnych danych Zakładu Emerytalno-Rentowego MSW, średnia emerytura policyjna wszystkich funkcjonariuszy wynosi 2870,84 zł. (netto). Natomiast średnia emerytura funkcjonariuszy dotkniętych pierwszą ustawą represyjną z 2009 r. wynosi 2125,49 zł. (netto) i nie jest żadnym społecznym przywilejem, wzięwszy pod uwagę charakter i uciążliwość służby, a co starają się wmówić społeczeństwu autorzy ustawy. Mimo tych oczywistych faktów w przestrzeni publicznej rozpowszechniane są przez czołowych reprezentantów opcji rządzącej, a w ślad za nimi przez sprzyjające jej media, nieprawdziwe informacje porównujące emerytury wysokich rangą oficerów, a tak naprawdę nielicznych generałów, z emeryturami z funduszu ubezpieczeń społecznych, np. pracowników niewykwalifikowanych. Nie jest prawdą, że świadczenia emerytalne byłych policjantów i funkcjonariuszy, w ramach tzw. „sprawiedliwości społecznej” zostaną sprowadzone do poziomu średniej emerytury z ZUS czyli 1716,81 zł. (netto). Teza ta jest świadomą manipulacją. Drastycznie zmniejszone emerytury i renty zamkną się w przedziale, od około 750 zł. – do 1716,81 zł. (netto), gdzie kwota 1716,81 zł., będzie maksymalną, którą otrzyma jedynie część emerytów i rencistów policyjnych za wiele lat służby po 1990 r. dla wolnej Polski. Stanu tego nie można w żaden sposób określić jako „przywrócenie sprawiedliwości społecznej”, które to określenie jest wykorzystywane przez rządzących jako eufemistyczne nazwanie zemsty i chęci upokorzenia byłych policjantów i funkcjonariuszy.

Okoliczności tworzenia projektu ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...), z punktu widzenia przepisów, które regulują proces ustawodawczy, są wyrazem absolutnej ignorancji prawniczej i braku poszanowania podstawowych reguł legislacji. Rząd, jako projektodawca, złamał w tym zakresie wszystkie podstawowe zasady zapisane w obowiązującym Regulaminie pracy Rady Ministrów, tzn. nie przeprowadził obowiązkowych konsultacji projektu, nie przekazał go do zaopiniowania przez Komisję Prawniczą i nie uzyskał wymaganej opinii Rady Legislacyjnej. Są to tylko niektóre z okoliczności towarzyszące procesowi przygotowania prawa rzekomo realizującego tzw. „sprawiedliwość dziejową” i nie mające nic wspólnego z prawem, ze sprawiedliwością ani też z przyzwoitą legislacją. Abstrahując od meritum, zastosowana „praktyka prawodawcza” sama w sobie narusza zasadę państwa prawnego określoną w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

## **I. Określenie potrzeb i celu ustawy.**

Projektodawcy ustawy z 16 grudnia 2016 roku o zmianie ustawy 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, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin wskazali w uzasadnieniu projektu (druk sejmowy nr 1061), iż „projektowana ustawa ma na celu wprowadzenie rozwiązań zapewniających w pełniejszym zakresie zniesienie przywilejów emerytalnych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa PRL przez ustalenie na nowo świadczeń emerytalnych i rentowych osobom pełniącym służbę na rzecz totalitarnego państwa w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r.”. Określenie to celowo wprowadza w błąd, albowiem skutkiem ustawy nie będzie odebranie pozornych przywilejów emerytalnych, ale drastyczne obniżenie emerytur i rent osobom, które w zdecydowanej większości służyły także po 31 lipca 1990 r. na rzecz wolnej Polski. Ustawa z 16 grudnia 2016 r., wprowadzając pojęcie „służby na rzecz totalitarnego państwa”, dla określenia zakresu podmiotowego osób objętych obniżeniem świadczeń, nie uwzględnia w żaden sposób różnorodności i indywidualnego przebiegu ich służby. Ponadto, ustawa nie wskazuje, na czym te przywileje miały rzekomo polegać. Podkreślenia wymaga fakt, że zmiany wprowadzone ustawą z 16 grudnia 2016 roku są kolejnym rozwiązaniem legislacyjnym stanowiącym rażące odstępstwo od zasady ochrony praw nabytych. Ustawa 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. Nr 24, poz. 145) służyła podobnemu celowi. Ostatnie zmiany, wprowadzone w ciągu krótkiego okresu czasu, ale już po 27 latach od przeprowadzenia zasadniczych przemian ustrojowych w Rzeczypospolitej Polskiej tworzą nowy, kolejny mechanizm obniżania świadczeń emerytalnych i rentowych, poszerzając zarówno katalog osób objętych obniżeniem świadczeń, jak również rodzaje tych świadczeń. Ustawa w obecnym kształcie przybrała charakter skrajnie represyjny, stosując zasadę odpowiedzialności zbiorowej. Żadna z przywołanych ustaw nie przewiduje odpowiedzialności indywidualnej, a wręcz przeciwnie, w sposób premedytowany prowadzi do zbiorowej stygmatyzacji funkcjonariuszy, co wymaga szczególnego podkreślenia, pozytywnie zweryfikowanych i pełniących służbę po 1990 roku dla wolnej i demokratycznej Polski. Należy jednocześnie przypomnieć, że na konieczność indywidualnego, a nie kolektywnego stosowania instrumentów służących rozliczeniu z przeszłością i likwidacji spuścizny po państwie komunistycznym, co dotyczy również instrumentów służących obniżeniu świadczeń emerytalnych przedstawicielom tzw. organów bezpieczeństwa państwa komunistycznego, a jednocześnie na niedopuszczalność ich oparcia o zasadę winy, czy odpowiedzialności zbiorowej, wskazało już wcześniej Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy – Rezolucja nr 1096 z 1996 r. w sprawie środków demontażu dziedzictwa po byłych totalitarnych systemach komunistycznych.

Ustawa z 16 grudnia 2016 roku o zmianie ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...), wprowadza definicję „służby na rzecz totalitarnego państwa”, która w sposób irracjonalny obejmuje wiele grup zawodowych, w tym np. lekarzy, techników, tłumaczy, policjantów służby kryminalnej, a także pracowników administracyjnych, takich jak np. sekretarki i magazynierzy. Ustawa ta, w aktualnym brzmieniu, prowadzi do sytuacji, w której jakiegokolwiek okres służby przed 31 lipca 1990 roku decyduje o drastycznym obniżeniu świadczeń emerytalnych i rentowych, np. słuchaczy i wykładowców szkół podległych ówczesnemu Ministrowi Spraw Wewnętrznych. Nie różnicuje sytuacji osób, które zostały pozytywnie zweryfikowane oraz nie bierze pod uwagę przebiegu kariery zawodowej przed i po 1990 roku. Z pewnością takiemu celowi nie służy art. 8a ustawy, który w sposób dyskrecjonalny umożliwia uznaniowe wyłączenie stosowania restrykcji ustawowych

w tzw. „szczególnie uzasadnionych przypadkach”. Ustawodawca nie wprowadził żadnych kryteriów oraz zasad oceny służby pełnionej zarówno przed, jak i po 1990 r. Zignorował całkowicie skutki prawne, jakie wywołała ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz. U. 1990 nr 30, poz. 180), z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. 1990 nr 30, poz. 179) oraz z dnia 6 kwietnia 1990 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych (Dz. U. 1990 nr 30, poz. 181). De facto uznał za niebyte postanowienia art. 133 ustawy o UOP oraz art. 150 ustawy o Policji, które gwarantowały funkcjonariuszom podejmującym służbę w jednostkach organizacyjnych podległych MSW demokratycznej Polski, zachowanie ciągłości służby. Tym samym ustawodawca bezprawnie zerwał ciągłość zobowiązań państwa polskiego wobec swoich obywateli.

Ustawodawca zignorował także przeprowadzony w 1990 r. proces weryfikacji byłych funkcjonariuszy służb ochrony państwa przeprowadzony przez komisje kwalifikacyjne na podstawie uchwały nr 69 Rady Ministrów z dnia 21 maja 1990 r. w sprawie trybu i warunków przyjmowania byłych funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa do służby w Urzędzie Ochrony Państwa i w innych jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych oraz zatrudniania ich w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych.

Uznano arbitralnie, że wszyscy jako zbiorowość, bez żadnej zindywidualizowanej oceny, pełnili służbę na rzecz tzw. „totalitarnego państwa”, z wszelkimi tego negatywnymi skutkami. W konsekwencji wszystkim tym osobom nie należą się świadczenia emerytalne w zindywidualizowanej i przypisanej prawem wysokości. Stało się tak, mimo tego, że autorom ustawy represyjnej z dnia 16 grudnia 2016 r. znany był wyrok Trybunału Konstytucyjnego, a zwłaszcza pkt 10.4.2. jego uzasadnienia, gdzie czytamy: „Każdy funkcjonariusz organów bezpieczeństwa Polski Ludowej, który został zatrudniony w nowo tworzonych służbach policji bezpieczeństwa, ma w pełni gwarantowane, równe prawa z powołanymi do tych służb po raz pierwszy od połowy 1990 r., w tym równe prawa do korzystania z uprzywilejowanych zasad zaopatrzenia emerytalnego”. Okoliczność ta jest potwierdzeniem arogancji prawniczej większości sejmowej uchwalającej ustawę represyjną, a także jednoznaczny dowód na jedynie polityczną motywację przyjętej ustawy.

Uwzględniając przedstawione wyżej okoliczności, przepisy ustawy nowelizującej z dnia 16 grudnia 2016 r., należy uznać za oczywiście sprzeczne z zasadami konstytucyjnymi. Krytycznie uwagi do ww. ustawy, jeszcze na etapie projektu, przedstawił Sąd Najwyższy (pismo z 9 grudnia 2016 roku, BSA III-021-525/16), wskazując na liczne uchybienia i sprzeczność celów ustawy z przyjętymi rozwiązaniami prawnymi. Organizacje pozarządowe m.in.: Helsińska Fundacja Praw Człowieka (pismo z 13 grudnia 2016 roku, 2292/2016/MPL/BGM) oraz wiele uznanych autorytetów prawnych (np. opinie m.in.: prof. dr hab. Marka Chmaja, oraz prof. Magdaleny Szczepańskiej), wskazało na sprzeczność przyjętych rozwiązań prawnych z Konstytucją RP. Wykazano, że przepisy ustawy są sprzeczne z Konstytucją RP, w szczególności z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 67 ust. 1, art. 69, art. 71 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 2 Konstytucji, a także z Europejską Konwencją Praw Człowieka. Helsińska Fundacja Praw Człowieka, w swojej opinii z dnia 13 grudnia 2016 r., zwróciła uwagę na stygmatyzację określonej kategorii osób bez wyraźnych zindywidualizowanych podstaw faktycznych. Fundacja wskazała także, iż wszelkie odstępstwa od zasady ochrony praw nabytych – będącej przejawem konstytucyjnej zasady zaufania obywatela do państwa – powinny zostać oparte na mechanizmach karnej odpowiedzialności indywidualnej tych funkcjonariuszy, którzy w czasach PRL dopuścili się naruszeń praw i wolności obywateli. Sąd Najwyższy wskazał też, że „system emerytalny (rentowy) oraz kształtowane w jego ramach uprawnienia emerytalne (rentowe) nie mogą być instrumentem prowadzenia polityki represyjnej przez Państwo. Oznacza to, że służba w określonej instytucji czy formacji nie może być uznana za samodzielne i wyłączne kryterium różnicowania wysokości emerytalnych (rentowych) uprawnień. Tym bardziej nie może być rodzajem kary, a zarazem formą odpowiedzialności zbiorowej.

Proponowany przez Komitet Inicjatywy Ustawodawczej projekt ustawy przywraca elementarną zgodność przyjętych rozwiązań z Konstytucją RP oraz Europejską Konwencją Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Należy podkreślić, że ustawa z 16 grudnia

2016 r. wprowadza rozwiązania daleko bardziej radykalne i skrajnie niesprawiedliwe, niż ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...). Należy zatem przyjąć, że Europejski Trybunał Praw Człowieka, badając powtórnie sprawę, nie zaakceptuje przyjętych rozwiązań, a tym samym uzna rację skarżących, mimo wcześniejszej decyzji w sprawie Cichopek i inni z dnia 13 maja 2013 roku skarga 15189/10. Trybunał krytycznie odnosił się do zmian dokonywanych w państwach postkomunistycznych bez zachowania proporcjonalności działań. W tej decyzji w pkt. 137 uznał, że „całkowite pozbawienie uprawnień, powodujące utratę środków utrzymania, w zasadzie stanowiłoby naruszenie prawa własności” (art. 1 Protokołu Dodatkowego nr 1 do EKPC) a takim działaniem jest pozbawienie uprawnień emerytalnych za służbę przed 31 lipca 1990 roku. Należy przypomnieć, iż w wielu sprawach Trybunał podkreślał, że zasada proporcjonalności jest naruszona, jeżeli na obywatela nakłada się nadmierny ciężar nieproporcjonalnie do celu, który ma być osiągnięty. Sprawy takie jak *Sõro przeciwko Estonii*, wyrok z 3 września 2015, czy *Sidabras i Dziautas przeciwko Litwie*, wyrok z 27 lipca 2004 roku, *Rainys i Gasparavicius przeciwko Litwie* wyrok z 7 lipca 2005 roku czy *Zickus przeciwko Litwie* wyrok z 7 kwietnia 2009 roku pokazują jak krytycznie Trybunał patrzy na automatyzm oceny z powodu zatrudnienia w czasach istnienia służby bezpieczeństwa. W uzasadnieniach wyroków *Sidabras i Dziautas przeciwko Litwie* Trybunał podkreślał, że dla oceny proporcjonalności wprowadzanych rozwiązań znaczenie ma między innymi czas, jaki upłynął od zaprzestania pracy, bądź współpracy z służbami bezpieczeństwa, do momentu wprowadzenia kwestionowanych rozwiązań prawnych. Podobne stanowisko wyraziła Rada Europy w Rezolucji nr 1096 z 1996 r. w sprawie środków demontażu dziedzictwa po byłych totalitarnych systemach komunistycznych, wskazując, że takie rozliczenia powinny nastąpić możliwie szybko po przeprowadzonych przemianach politycznych. Zgodnie z tą Rezolucją utrata związku czasowego między popełnieniem czynu a reakcją prawną, oznacza bowiem nie tylko naruszenie zasady proporcjonalności znajdującej ogólne zakotwiczenie w zasadzie rządów prawa, ale również uniemożliwia realizowanie funkcji prewencyjnej prawa. W sprawie *Sõro* Trybunał zajmował się brakiem indywidualizacji restrykcji wobec skarżącego i zgodził się z jego stanowiskiem, stwierdzając naruszenie art. 8 Konwencji. Trybunał uznał, że publikacja informacji na temat skarżącego miała negatywny wpływ na jego dobre imię, stanowiła ingerencję w jego prawo do poszanowania życia prywatnego. Ingerencja ta była bezsprzecznie przewidziana w ustawie, a także realizowała uprawniony cel - to jest leżała w interesie publicznym w postaci ochrony bezpieczeństwa narodowego i porządku publicznego oraz miała na celu ochronę praw i wolności innych osób. Trybunałowi pozostało więc zważyć, czy była ona proporcjonalna do realizowanych w ten sposób celów. Jednym z zastrzeżeń Trybunału był zupełny brak indywidualizacji zaskarżonego środka. Sprawa ta jasno pokazuje, jak ETPCz stosuje zasadę proporcjonalności oraz jak odnosi się do zagadnienia stosowania „zbiorowej odpowiedzialności”.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...), ma na celu przywrócenie stanu prawnego zgodnego z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, a w szczególności odbudowanie zaufania obywateli do państwa polskiego i tworzonego przez nie prawa. Projekt zmierza do wyłączenia z systemu prawa RP ustawy z gruntu szkodliwej i motywowanej celami politycznymi, pozbawionej jakichkolwiek racji społecznych i prawnych, nacechowanej populizmem i propagandą. Proponowane rozwiązania zmierzają do wyeliminowania niesprawiedliwości polegającej na przypisaniu byłym policjantom i funkcjonariuszom, podlegającym ustawie, negatywnego znaczenia ich służby na rzecz tzw. totalitarnego państwa. Wskazać należy, za prof. Hubertem Izdebskim, iż w uzasadnieniu do projektu ustawy z 16 grudnia 2016 r. (druk sejmowy nr 1061) nie wyjaśniono semantycznych powodów wprowadzenia terminu „państwo totalitarne”, ograniczając się do lapidarnego stwierdzenia, że wyrażenie „służba na rzecz totalitarnego państwa” jest bardziej adekwatne do przedmiotu regulacji niż „służba w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1989/1990”. Równoległym celem proponowanych zmian ustawowych jest odwrócenie sytuacji, kiedy nasze państwo, po raz kolejny na przestrzeni siedmiu lat, represjonuje bez żadnych

racjonalnych powodów, określoną grupę swoich obywateli. Szczególnie, gdy chodzi o policjantów i funkcjonariuszy, którzy chronili życie i zdrowie oraz mienie Polek i Polaków w najtrudniejszym okresie transformacji ustrojowej na początku lat 90-tych.

## **II. Aktualny, rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana.**

Ustawa z 16 grudnia 2016 roku o zmianie ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...), w art. 13c ust. 1 wprowadza nieznaną w polskim systemie ubezpieczeń społecznych wskaźnik 0% podstawy wymiaru za okres służby od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. Służba pełniona w tym czasie została potraktowana tak, jakby w tym okresie funkcjonariusz w ogóle nie pracował i nie był aktywny zawodowo. Ma to realny wpływ na wysokość świadczeń emerytalno-rentowych nie tylko dla emerytów policyjnych, ale również dla ich rodzin uprawnionych do świadczeń. W tym miejscu należy przywołać wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2010 r. (K 6/09), który uznał, że „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”. Antycypując stanowisko TK wobec ustawy z 16 grudnia 2016 r. można stwierdzić, że wprowadzając wskaźnik 0% za każdy rok służby do 31 lipca 1990 r. ustawodawca odebrał prawa emerytalne całej grupie zawodowej, czyli konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego. Tak ukształtowany stan prawny pozostaje w rażącej sprzeczności z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadami sprawiedliwości społecznej, a także z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Istotnego znaczenia nabiera tutaj przywołanie rozwiązania z powszechnego systemu emerytalnego, w którym od 1 stycznia 2009 r., w zakresie ustalania podstawy wymiaru świadczeń, wprowadzone zostały zmiany do ustawy emerytalnej, zgodnie z którymi: „Jeżeli nie można ustalić podstawy wymiaru składek w okresie pozostawania w stosunku pracy wskazanym do ustalenia podstawy wymiaru emerytury i renty, za podstawę wymiaru składek przyjmuje się kwotę obowiązującego w tym okresie minimalnego wynagrodzenia pracowników, proporcjonalnie do okresu podlegania ubezpieczeniu i wymiaru czasu pracy”. Oznacza to, że jeżeli pracownik z określonych przyczyn nie może wskazać do ustalenia podstawy wymiaru świadczenia - zarobków z okresu 10 kolejnych lat kalendarzowych i wskaże zarobki tylko z 7 lat – wówczas w miejsce tych brakujących 3 lat zostanie przyjęte minimalne wynagrodzenie, a nie jak dotychczas „zerowe wynagrodzenie”. Podstawa prawna: *ustawa z dnia 4 września 2008 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2008 r. nr 192, poz. 1180)* objęte tekstem jednolitym Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 z wyj. art. 2-3/. Tak więc z powszechnego systemu emerytalnego ustawodawca wyeliminował możliwość stosowania „zerowego wynagrodzenia” do ustalania podstawy wymiaru emerytury i renty już w 2008 r. z uwagi na stan prawny pozostający w sprzeczności z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadami sprawiedliwości społecznej, a także z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Tymczasem 9 lat później ustawą represyjną z dnia 16 grudnia 2016 r. wprowadzono tę zasadę do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

Rzetelny przekaz medialny w tym zakresie jest bardzo ograniczony. Media nie wspominają, że znowelizowane przepisy, które obecnie już obowiązują, obejmują nie tylko byłych policjantów i funkcjonariuszy, ale także ich dzieci pobierające renty rodzinne oraz współmałżonków pobierających emerytury po zmarłym mężu czy żonie. Z niewiadomych przyczyn restrykcje obejmą również osoby, które nigdy nie pracowały w organach bezpieczeństwa państwa, co więcej - urodziły się po 1989 r.

### **III. Różnice pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym.**

Zmiany proponowane przez Komitet Inicjatywy Ustawodawczej w projekcie ustawy mają na celu wprowadzenie racjonalnego wskaźnika 1,3 % podstawy wymiaru emerytury za każdy rok służby pełnionej w okresie od 1944 r. do dnia 12 września 1989 r. Należy podkreślić, że ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych - zalicza do okresów składkowych m.in. okresy pełnienia służby. Przyjęcie więc, że służba w tzw. „organach bezpieczeństwa państwa”, w okresie od 1944 r. do 12 września 1989 r., powinna być uwzględniana przy wyliczaniu wysokości emerytury w wymiarze 1,3% podstawy za każdy rok, jest systemowym rozwiązaniem tej kwestii. Natomiast każdy rok służby po 12 września 1989 r., a także w tzw. okresach równorzędnych, co oczywiste, powinien być liczony wskaźnikiem 2,6% podstawy wymiaru. Takie przeliczniki są adekwatne także do tych, które funkcjonują w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych, wprowadzonych ustawą z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Ponadto podkreślają odmienny charakter aktywności zawodowej policjanta i funkcjonariusza, tj. pełnionej przez nich służby. Należy też pamiętać, że w systemie powszechnym, przy ustalaniu prawa do świadczeń i obliczaniu ich wysokości, uwzględnia się okresy składkowe będące okresami aktywności zawodowej i nieskładkowe, gdy osoba ubezpieczona z jakiegoś powodu nie była aktywna zawodowo. Do okresów składkowych zalicza się m. in. okresy służby.

Proponowane w projekcie zmiany zakładają, że w przypadku śmierci lub zaginięcia funkcjonariusza wymiar renty rodzinnej ukształtuje się na wysokości renty inwalidzkiej I grupy, jaka przysługiwałaby funkcjonariuszowi w dniu jego śmierci lub zaginięcia. Renty rodzinne po zmarłym emerycie lub renciście naliczane byłyby od kwoty świadczenia przysługującego zmarłemu. Świadczenia przysługiwałyby w kwocie nie mniejszej niż renta inwalidzka II grupy.

Projekt reguluje także sytuację osób, które na podstawie ustawy z 16 grudnia 2016 r. rozpoczęły pobieranie świadczenia w nowej (zmniejszonej) wysokości. W takim przypadku postępowania w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości pobieranego świadczenia ZER MSW będzie wszczynał z urzędu, w terminie 6 miesięcy od daty wejścia proponowanej ustawy w życie. Od wydanej decyzji, osobie uposażonej będzie przysługiwało prawo odwołania do sądu ubezpieczeń społecznych, właściwego na podstawie przepisów kodeksu postępowania cywilnego. Świadczenie, po przeliczeniu, będzie należne za okres od pierwszego miesiąca po miesiącu wejścia w życie postulowanej nowelizacji.

Projekt przywraca, całkowicie unicestwione przez ustawę z dnia 16 grudnia 2016 r., zasady systemu emerytalnego, których istotą jest, między innymi, indywidualizacja świadczeń emerytalnych i rentowych. Oczywistym jest, że każdy emeryt policyjny otrzymuje inną wysokość emerytury. Jej wymiar uzależniony jest od pobieranego wcześniej uposażenia, o którym decydowały staż służby, zajmowane stanowisko oraz stopień służbowy. Zgodnie z ustawą emerytalną, w brzmieniu nadanym nowelizacją z 16 grudnia 2016 r., wszyscy objęci tą regulacją otrzymają świadczenie w wysokości pomiędzy najniższym a przeciętnym, w rozumieniu „przeciętnej emerytury” wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i ogłaszanej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Świadczenia takiego w żadnym stopniu nie można nazwać emeryturą, gdyż jej wysokość nie zależy od wypracowanych indywidualnie składników. W tym miejscu należy przywołać stanowisko Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, która w piśmie nr BPM-II.051.89.2017.AB z dnia 6 kwietnia 2017 r., skierowanym do Federacji Stowarzyszeń Służb Mundurowych wyjaśniła, że w systemie ubezpieczeń społecznych przeciętna kwota emerytury lub renty nie stanowi i nigdy nie stanowiła parametru służącego do ustalenia wysokości świadczenia (emerytury, renty) należnego konkretnej osobie. Pojęcie „przeciętnego świadczenia” jest natomiast stosowane przy ocenie wpływu zasad ustalania oraz waloryzowania emerytur i rent na sytuację materialną emerytów i rencistów w różnych systemach ubezpieczenia i zaopatrzenia emerytalnego.

#### **IV. Przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne**

##### Skutki społeczne

Konieczna jest niezwłoczna zmiana skrajnie niesprawiedliwej i sprzecznej z zasadami demokratycznego państwa prawa ustawy 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, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, w zakresie zmienionym ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r.

Projektowana przez Komitet Inicjatywy Ustawodawczej ustawa zniesie skutki prawne i społeczne nowelizacji uchwalonej w dniu 16 grudnia 2016 r., w Sali Kolumnowej Sejmu, w warunkach naruszenia norm konstytucyjnych, ustawowych i regulaminowych, a tym samym przywróci naruszoną istotę i zasady systemu emerytalnego służb mundurowych. Odbuduje też, poważnie osłabione, zaufanie obywateli do Państwa i stanowionego przez nie prawa, jako normy konstytucyjnej państwa demokratycznego. Dokonane zmiany ustawowe i ich uzasadnienie wpłyną pozytywnie na obecny, skrajnie upolityczniony, krzywdzący i nieuprawniony przekaz wielu mediów, który bez żadnej przyczyny stygmatyzuje byłych policjantów i funkcjonariuszy, rozpoczynających służbę przed 1990 r., określając ich mianem „oprawców” i ludzi wyjętych spod prawa, którym słusznie odbierane są świadczenia emerytalne. Stworzone będą warunki do ukazania karygodnego zjawiska niweczenia dorobku państwa prawnego poprzez wprowadzenie ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r., nieznaną państwu demokratycznemu, zasady odpowiedzialności zbiorowej obejmującej także rodziny byłych policjantów i funkcjonariuszy służb mundurowych.

##### Skutki gospodarcze oraz skutki finansowe

Dalsze funkcjonowanie ustawy emerytalnej w zakresie zmienionym ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r., drastycznie obniżającej należne świadczenia emerytalne i rentowe, w krótkim czasie doprowadziłoby do głębokiej pauperyzacji dużej grupy świadczeniobiorców. Niezależnie od towarzyszących temu emocji i poczucia krzywdy doznanej od państwa polskiego, wielu emerytów i rencistów policyjnych oraz ich rodziny, zostanie zepchniętych na skraj ubóstwa, co zmusi ich do wystąpienia o pomoc społeczną. Nie można też zapominać o tych, spośród byłych policjantów i funkcjonariuszy, którzy w wyniku depresji i załamania psychicznego wynikającego ze sposobu ich potraktowania już odebrali sobie życie lub wkrótce mogą to zrobić. Przypadki takie, w liczbie siedemnastu, zostały już odnotowane.

##### Skutki prawne

Skutki prawne zostały omówione powyżej w pkt I-III.

#### **V. Źródła finansowania projektu pociągające obciążenie budżetu państwa lub jednostki samorządu terytorialnego**

Projektowana ustawa spowoduje określone obciążenie budżetu państwa. Konsekwencje finansowe wprowadzenia ustawy zostaną sfinansowane z budżetu państwa w wymiarze ok. 60 000 000 zł. miesięcznie, tj. ok. 720 000 000 zł. w skali roku. Podkreślenia wymaga także fakt, że wobec oczywistej bezprawności ustawy z 16 grudnia 2016 r., należy przewidywać znaczące koszty odszkodowań, wraz z odsetkami, które będą orzekane w trybie postępowań sądowych, z powództwa dziesiątków tysięcy byłych policjantów i funkcjonariuszy oraz ich rodzin.



## **VI. Informacja dotycząca aktów wykonawczych**

Przedmiot projektowanej ustawy nie powoduje konieczności wydania aktów wykonawczych.

## **VII. Oświadczenie o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej**

Przedmiot projektowanej ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej. Co więcej, ustawa dostosowuje jej przepisy do postanowień Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzonej w Rzymie 4 listopada 1950 r. i ratyfikowanej przez Polskę w dniu 19 stycznia 1993 r.

Projektowana ustawa nie podlega procedurze notyfikacji zgodnie z trybem przewidzianym w przepisach dotyczących funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych, ponieważ nie zawiera przepisów technicznych.

Projektowany akt prawny nie był przedstawiany instytucjom i organom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, celem uzyskania opinii, dokonania konsultacji albo uzgodnienia.