

Łódź, dnia 28 listopada 2016 roku

**Do:**

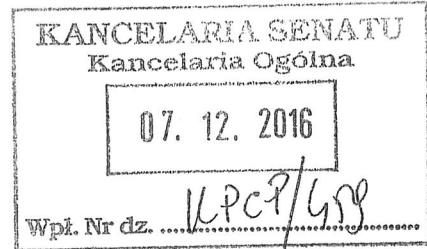
**Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji**

**Senat Rzeczypospolitej Polskiej**

**Kancelaria Senatu**

ul. Wiejska 6

00 – 902 Warszawa



**Wnioskodawca:**

I L

ul.

**reprezentowana przez:**

adw. Piotra Kłosińskiego

Kłosiński Bulesowski Adwokaci sp. z o.o.

ul. Piotrkowska 287 lok. 8

93 – 004 Łódź

### **PETYCJA**

w przedmiocie projektu ustawy z dnia 24 listopada 2016 roku 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, zgłoszony przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji  
(druk sejmowy nr 1061).

W imieniu mojej Mandantki, pełnomocnictwo w załączniu, oraz byłych  
funkcjonariuszy służb mundurowych, zwracam się z prośbą o podjęcie wszelkich możliwych  
działan, które spowodują odstąpienie od zamieru podjęcia kolejnej inicjatywy ustawodawczej,  
stanowiącej jedynie środek represji wobec środowiska byłych funkcjonariuszy, przeciwko  
którym skierowany jest projekt ustawy z dnia 24 listopada 2016 roku 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, zgłoszony przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (druk sejmowy nr 1061).

Od stycznia bieżącego roku przedstawiciele ministerstwa biorą udział w medialnej kampanii podsycającej i radykalizującej nastroje społeczne, a odnoszącej się do odebrania rzekomo niezasadnych przywilejów emerytalnych funkcjonariuszy. Korzystając z populistycznych metod i dążąc do uzyskania społecznej akceptacji dla podejmowanych restrykcji, prezentują fałszywe dane liczbowe na temat wysokości świadczeń byłych funkcjonariuszy są fałszywe, przesadnie wyolbrzymiając wysokości emerytur i rent.

Konstytucyjny nakaz sprawiedliwości społecznej, na który powołuje się projektodawca, nakłada na organy władzy publicznej obowiązek podejmowania działań zmierzających do osiągnięcia stanu sprawiedliwości społecznej w takim stopniu, w jakim to jest faktycznie i prawnie możliwe. Jednakże, jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, „Sejm może dużo, ale nie może wszystkiego. To bowiem co <<może>> musi mieścić się w granicach wyznaczonych Konstytucją i ustawami” (wyrok TK z dnia 22 września 2006 roku, U 4/06, OTK ZU nr 8A/2006, poz. 109). Podejmując wszelkie działania ustawodawcze, Sejm pozostaje związany wartościami i zasadami konstytucyjnymi, przede wszystkim zasadą lojalności państwa wobec obywatela, wywodzoną przez Trybunał Konstytucyjny z art. 2 Konstytucji.

Obecnie, w sposób budzący zasadnicze wątpliwości z punktu widzenia zasad prawidłowej legislacji, bez odpowiednich konsultacji społecznych oraz wbrew przyjętym standardom, po dokonaniu zasadniczych zmian w projekcie ustawy, co istotne, wyjątkowo niekorzystnych dla adresatów regulacji, a także w oparciu o materiały z konsultacji społecznych odnoszących się do zupełnie innego brzmienia projektu, projekt został skierowany do prac w Sejmie RP.

Decyzja partyjnego ugrupowania politycznego przy obecnym układzie sił w organach ustawodawczych bez trudu sprawi, że projekt ten stanie się obowiązującym prawem.

W lipcu bieżącego roku Minister Mariusz Błaszczał, prezentując projektowaną ustawę nowelizującą, publicznie zapewniał, że obniżenie emerytur dotyczyć będzie jedynie okresu służby w SB. Jako dowód prawdziwości tak określonego twierdzenia zamieszczam komunikat z dnia 22 listopada 2016 roku, ze strony MSWiA

---

(<https://mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/rok-rzadu/15362,Obniżamy-wysokie-emerytury-byłym-funkcjonariuszom-SB.html?search=6970535>).

W brzmieniu dosłownie przytoczonym:

„*Obniżamy wysokie emerytury byłym funkcjonariuszom SB*”

---

*Projekt nowej ustawy obniżającej emerytury i renty byłym funkcjonariuszom SB to wyraz sprawiedliwości społecznej. Ponad 32 tys. osób zostanie objętych ustawą, a oszczędności w budżecie państwa będą wynosić ponad 11 mln zł miesięcznie. Nowa ustanowiona przewiduje obniżenie procentowego wymiaru emerytury z 0,7 proc. Do 0,5 proc. podstawy wymiaru za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990. Dodatkowo nie będzie już możliwości podwyższenia emerytury o 15 proc. podstawy wymiaru za inwalidztwo pozostające w związku ze służbą dla osób pełniących służbę wyłącznie w organach bezpieczeństwa państwa. Zgodnie z projektem wysokość emerytur dla osób posiadających wyłącznie okresy służby w organach bezpieczeństwa państwa nie będzie mogła być wyższa od kwoty przeciętnej emerytury z ZUS, jest to ok. 2130 zł brutto. Wysokość rent inwalidzkich nie przekroczy 1610 zł brutto, a rent rodzinnych 1850 zł brutto.*’

W listopadzie bieżącego roku MSWiA stworzyło nową wersję ustawy nowelizującej, która wskazuje zupełnie inny sposób obliczenia emerytury za okres służby oraz pracy w służbach po weryfikacji, a także pracy poza resortami. Zgodnie z nim, wyliczona na tej podstawie emerytura nie może być wyższa od przeciętnej emerytury określonej przez ZUS.

W uzasadnieniu projektu silnie akcentuje się argument wskazujący, że za obniżeniem emerytur byłych funkcjonariuszy, stanowiących nieuzasadnione przywileje, przemawia sprawiedliwość społeczna, stanowiąca wartość konstytucyjną.

Służbę w organach mundurowych moja Mandantka pełniła z pobudek obywatelskich i patriotycznych, z zamiarem zapobiegania zagrożeniom dla bezpieczeństwa państwa polskiego i wszystkich Polaków, a nie w celu prowadzenia działalności skierowanej „przeciwko wolnościowym dążeniom Narodu Polskiego”.

Przez kilka miesięcy pracowała w charakterze obsługi sekretariatu, następnie, po prawidłowej weryfikacji, kontynuowała pracę w polskiej Policji przez kolejne 26 lat. Co więcej, rozpoczęła ona pracę w tak określonym charakterze już po pierwszych wolnych wyborach, w 1989 roku. W żaden sposób nie mogła ona przypuszczać, że jej praca będzie mogła być uznana za pracę dla totalitarnego państwa, które nota bene już wówczas nie funkcjonowało.

---

Tak jak obecni funkcjonariusze analogicznych instytucji, pełniła legalną służbę w państwie uznany przez międzynarodową społeczność za podmiot prawa międzynarodowego.

W 1990 roku w następstwie pozytywnie dokonanej weryfikacji podjęła służbę w Policji. W toku weryfikacji wskazano, iż skarżąca:

- wykonywała swoje obowiązki służbowe w sposób nie naruszający przepisów prawa i nieuchybiamygodności zawodu;
- nie dopuściła się naruszenia prawa;
- uzyskała od przedstawicieli Państwa Polskiego potwierdzenie moralnego prawa do służby na rzecz III RP.

Rzeczypospolita Polska zobowiązała się respektować uprawnienia funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa. W konsekwencji służba funkcjonariuszy traktowana miała być jako nieprzerwana. Prawodawca jasno wskazał, iż okresy służby przed 1990 rokiem, w stosunku do funkcjonariuszy pozytywnie zweryfikowanych będą identycznie traktowane jak okresy służby odbywanej po 1990 roku, w szczególności okresy zatrudnienia przed 1990 rokiem będą się wliczać do okresów potrzebnych do uzyskania uprawnień emerytalnych w tym renty i emerytury policyjnej.

Zasada lojalności państwa wobec jednostki odgrywa doniosłą rolę w procesie ustalania standardów procesu ustawodawczego. Wyraża ona przeświadczenie, że prawo należy stanowić i stosować w taki sposób, by nie stawało się swojego rodzaju pułapką dla obywatela (wyrok TK z dnia 28 lutego 2012 roku, K 5/11). Adresaci regulacji muszą móc układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie narażają się na prawne skutki, których nie mogli przewidzieć w momencie podejmowania decyzji czy działań oraz w przekonaniu, że ich działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem, będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawnego (orzeczenie TK z dnia 24 maja 1994 roku, K 1/94). Nowe unormowania, przyjmowane przez ustawodawcę, nie mogą zaskakiwać adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji, co do dalszego postępowania (wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 roku, K 27/00).

Z zasady lojalności nie wynika jednak, że podmiot może trwać w zaufaniu, że jego sytuacja prawa nigdy nie ulegnie zmianie na jego niekorzyść. Przyjęcie takiego poglądu prowadziłoby niechybnie do petryfikacji systemu prawa i znacznego ograniczenia swobody legislacyjnej ustawodawcy (wyrok TK z dnia 26 stycznia 2010 roku, K 9/08). Oczywiście, ocena konkretnych regulacji zależy od treści dokonywanych przez prawodawcę

---

zmian i sposobu ich wprowadzenia, wymaga uwzględnienia całokształtu okoliczności oraz konstytucyjnego systemu zasad. Zasadę lojalności można jednak sprowadzić do prostego stwierdzenia, że ustawodawca zobowiązany jest przestrzegać „reguł gry”, które sam ustalił, w oznaczonym przez siebie horyzoncie czasowym (postanowienie TK z dnia 25 listopada 2009 roku, SK 30/07). Odstępstwo od owych ustaleń dopuszczalne jest tylko w sytuacjach wyjątkowych, uzasadnionych interesem publicznym (wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 roku, P 11/98), gdy jest ono rekompensowane koniecznością ochrony innych konstytucyjnych wartości (wyrok TK z dnia 19 marca 2007 roku, K 47/). Prawodawca sprzeniewierza się ideałowi projektowanemu w Konstytucji i stawia pod znakiem zapytania bezpieczeństwo prawne jednostek, gdy jego rozstrzygnięcia są zaskoczeniem dla adresatów; gdy w danych okolicznościach adresat regulacji nie mógł jej przewidzieć; szczególnie zaś wtedy, gdy charakter regulacji uzasadnia przypuszczenie, że jednostka inaczej zadecydowałaby o swoich sprawach, gdyby mogła przewidzieć zmianę prawa ((wyrok TK z 19 kwietnia 2005 roku, K 4/05).

Zasadę lojalności państwa wobec obywatela rozumieć więc należy nie tylko jako postulat względnej stabilności porządku prawnego, lecz jako pewność tego, iż w oparciu o obowiązujące prawo, obywatel może kształtować swoje stosunki życiowe. Stabilność przepisów prawa w niektórych dziedzinach prawa, w określonej sytuacji ekonomicznej może być trudna do osiągnięcia; zmiana warunków społecznych czy gospodarczych może wymagać nie tylko zmiany obowiązującego prawa, lecz także niezwłocznego wprowadzenia w życie nowych regulacji prawnych. Zasada lojalności wymaga jednak, by bez względu na zaistniałą sytuację, działania organów państwa były możliwe do przewidzenia; by obywatel miał realną możliwość przystosowania się do nowej sytuacji prawnej (orzeczenie TK z dnia 2 marca 1993 roku, K 9/92), odpowiedniego planowania swojej działalności, skalkulowania zdarzeń, z którymi może się zetknąć jako adresat normy prawnej (wyrok TK z dnia 16 czerwca 2003 roku, K 52/02). Zasada lojalności winna stać się naczelną dyrektywą działań ustawodawczych, gdy skutki regulacji będą miały charakter długotrwący - im dłuższa jest, w danej sferze życia, perspektywa czasowa podejmowanych działań, tym silniej chronić należy zaufanie obywateli. Zawsze, gdy chodzi o akty prawne ograniczające wolności i prawa obywatelskie oraz nakładające obowiązki wobec państwa, ogólne zasady wynikające z art. 2 Konstytucji winny być przestrzegane szczególnie restrykcyjnie (wyrok TK z dnia 20 listopada 2002 roku, K 41/02).

Ustawodawca jest także zobowiązany do poszanowania „interesów w toku” oraz ochrony praw słusznie nabitych. Treścią tych zasad jest zakaz arbitralnego stanowienia przepisów odbierających lub ograniczających prawa podmiotowe,

---

przysługujące jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. Sytuacja prawa osób dotkniętych nową regulacją winna być poddana takim przepisom przejściowym, by mogły mieć one czas na dokończenie przedsięwzięć, podjętych na podstawie wcześniejszej regulacji, w przeswiadczeniu, że będzie ona miała charakter stabilny (wyrok TK z dnia 17 października 2005 roku, K 6/04). Ustawodawca, chcąc pozostawać w zgodzie z klauzulą demokratycznego państwa prawnego musi uwzględniać przy kolejnych modyfikacjach stanu prawnego towarzyszące im konsekwencje faktyczne i prawne oraz pamiętać o interesach podmiotów, jakie ukształtowały się przed dokonaniem zmiany stanu prawnego (wyrok TK z dnia 13 kwietnia 1999 roku, K 36/98).

Zasada lojalności realizuje się poprzez niestanowienie norm rażąco niesprawiedliwych i sprzecznych z ustawą zasadniczą. **Ustawodawca nie powinien swymi działaniami podważać ufności obywateli w sprawiedliwość i racjonalność swych działań** (wyrok TK z dnia 29 czerwca 2005 roku, SK 34/04). **Jednostka ma prawo oczekwać od władzy, której zachowanie się ocenia, czytelności, przejrzystości oraz poszanowania zasad systemowych gwarantujących ochronę praw człowieka** (Zob. *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym*, opracowanie Biura Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2014, s. 23)

Podczas pracy w Policji moja Mandantka podjęła walkę z zupełnie nowym zjawiskiem przestępcości zorganizowanej. Uczyła nowoprzyjętych funkcjonariuszy metod pracy policyjnej i budowała sukcesy Policji.

**Czym się różni jej służba w Policji od służby jej kolegów przyjętych do tej formacji np. w roku 1991?**

Najbardziej bulwersującą sprawą jest chęć odebrania praw nabytych, a powstałych z innych tytułów prawnych w żaden sposób nie dotyczących służby w okresie PRL. Odnosi się to szczególnie do służby wykonywanej w 1990 roku w Policji lub innych służbach mundurowych, **czy też części pracy świadczonej na podstawie umowy o pracę, a składki emerytalne mojej Mandantki przez 6 lat zasilały systematycznie budżet ZUS. To też był nieuzasadniony przywilej?**

Jaka jest podstawa do takiej represji? Nie można ulegać złudzeniom i pogodzić się z nieprawdziwymi zdaniami z uzasadnienia projektowanej ustawy nowelizującej, że to nie jest represja tylko sprawiedliwość.

Rzekomym przywilejem ma być to, że przeciętna emerytura byłego funkcjonariusza jest wyższa od przeciętnej ZUS. Prezentowano dane nieprawdziwe, że wynosi ona

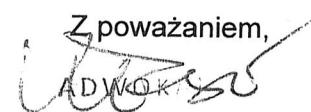
w przedziale od 4 tys. zł do 6 tys. zł. Rzeczywistość, jest jak zwykle inna - według danych ZER MSW średnia wynosi dla tej grupy około 3,5 tys. zł.

Moja Mandantka w pełni popiera postulaty wysuwane przez niektóre środowiska podniesienia wysokości przeciętnych emerytur z systemu powszechnego. Nie podziela jednak opinii MSWiA, iż wysokość przeciętnej emerytury z systemu powszechnego ZUS jest zdeterminowana wysokością emerytur byłych funkcjonariuszy służb czy przez nich zawoniona.

Zysk z tak dramatycznego obniżenia emerytur, zgodnie z uzasadnieniem projektu, wyniesie około 11 mln zł miesięcznie. Nie zmieni to sytuacji pozostałych emerytur. Drastycznie zmieni natomiast sytuację mojej Mandantki, która buduje obecnie dom na wsi, w którym chciałaby spędzać czas z wnuczką oraz swoim małżonkiem rencistą.

Podobnie jak w przypadku pozostałych członków służb mundurowych, beneficjentami systemu emerytalnego są w większości starsi ludzie, w wieku 60 – 70 lat. Z uzyskiwanych świadczeń emerytalnych i rentowych często pomagają oni dzieciom czy wnukom, którzy także są obywatelami RP i nie mieli żadnego wpływu oraz związku ze służbą w organach bezpieczeństwa PRL. Drastyczne obniżenie świadczeń w wersji nowelizującej ustawę w listopadzie dotknie nie tylko ich, ale przede wszystkim ich rodzin.

Apeluję o podjęcie wszelkich możliwych działań w celu zablokowania bezzasadnego stanowienia represyjnego prawa w formie nowelizacji ustawy emerytalnej.

Z poważaniem,  
  
ADWOKAT

Piotr Kłosiński

**W załączniu:**

- pełnomocnictwo.

Łódź, dnia 26 listopada 2016 roku

**PEŁNOMOCNICTWO**

Upoważniam adwokata Piotra Kłosińskiego prowadzącego Kancelarię Adwokacką w Łodzi do reprezentowania mojej osoby we wszelkich sprawach.

Pełnomocnictwo niniejsze upoważnia do składania wszelkich oświadczeń woli i wiedzy w ww. zakresie.

Pełnomocnictwo niniejsze upoważnia do udzielania substytucji.

I L

ADWOKAT  
*Piotr Kłosiński*

Za zgodność  
z oryginałem  
*Łódź, dn. 30.11.16*