



PREZES RADY MINISTRÓW

Warszawa, dnia 24 listopada 2016 r.

RM-10-151-16

Pan Marek KUCHCIŃSKI
Marszałek Sejmu

Szanowny Panie Marszałku

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przedstawiam Sejmowi

projekt ustawy 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.

W załączniu przedstawiam także opinię dotyczącą zgodności proponowanych regulacji z prawem Unii Europejskiej.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych został upoważniony Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Z poważaniem

U S T A W A

z dnia

**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**

Art. 1. W ustawie 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. z 2016 r. poz. 708) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 13 w ust. 1:
 - a) uchyla się pkt 1b,
 - b) po pkt 1b dodaje się pkt 1c w brzmieniu:
„1c) okresy służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, na zasadach określonych w art. 15c, z wyjątkiem służby określonej w ust. 2;”;
- 2) w art. 13a:
 - a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:
„1. Na wniosek organu emerytalnego Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu sporządza na podstawie posiadanych akt osobowych i, w terminie 4 miesięcy od dnia otrzymania wniosku, przekazuje organowi emerytalnemu informację o przebiegu służby wskazanych funkcjonariuszy na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b.”,
 - b) w ust. 4 pkt 2 otrzymuje brzmienie:
„2) wskazanie okresów służby na rzecz totalitarnego państwa, o których mowa w art. 13b;”;

3) po art. 13a dodaje się art. 13b w brzmieniu:

„Art. 13b. 1. Za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się służbę od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. w niżej wymienionych cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach:

- 1) Resort Bezpieczeństwa Publicznego Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego;
- 2) Ministerstwo Bezpieczeństwa Publicznego;
- 3) Komitet do Spraw Bezpieczeństwa Publicznego;
- 4) jednostki organizacyjne podległe organom, o których mowa w pkt 1–3, a w szczególności jednostki Milicji Obywatelskiej w okresie do dnia 14 grudnia 1954 r.;
- 5) służby i jednostki organizacyjne Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, i ich poprzedniczki, oraz ich odpowiedniki terenowe:
 - a) nadzorujące prace jednostek wypełniających zadania: wywiadowcze, kontrwywiadowcze, Służby Bezpieczeństwa, czynności operacyjno-techniczne niezbędne w działalności Służby Bezpieczeństwa, odpowiedzialne za szkolnictwo, dyscyplinę, kadry i ideowo-wychowawcze aspekty pracy w służbie bezpieczeństwa:
 - Gabinet Ministra Spraw Wewnętrznych,
 - Główny Inspektorat Ministra Spraw Wewnętrznych, z wyłączeniem Zespołu do spraw Milicji Obywatelskiej w wojewódzkich komendach Milicji Obywatelskiej oraz w wojewódzkich urzędach spraw wewnętrznych,
 - Wojskowa Służba Wewnętrzna Jednostek Wojskowych MSW,
 - Zarząd Ochrony Funkcjonariuszy,
 - b) wypełniające zadania wywiadowcze i kontrwywiadowcze:
 - Departament I,
 - Departament II,
 - Biuro Paszportów, od dnia 1 kwietnia 1964 r.,
 - Biuro „A”,
 - Biuro Szyfrów,
 - Biuro Radiokontrwywiadu,
 - wydziały paszportów, od dnia 15 lipca 1964 r.,

- Zwiad Wojsk Ochrony Pogranicza,
 - Inspektorat I,
 - samodzielne grupy specjalne,
- c) wypełniające zadania Służby Bezpieczeństwa:
- Departament Ochrony Konstytucyjnego Porządku Państwa,
 - Departament Ochrony Gospodarki,
 - Departament Studiów i Analiz,
 - Departament III,
 - Departament IV,
 - Departament V,
 - Departament VI,
 - Główny Inspektorat Ochrony Przemysłu, od dnia 27 listopada 1981 r.,
 - Biuro Śledcze,
 - Departament Społeczno-Administracyjny,
 - Biuro Studiów Służby Bezpieczeństwa,
 - Biuro Rejestracji Cudzoziemców,
 - Zarząd Kontroli Ruchu Granicznego,
 - Biuro Ochrony Rządu,
 - Samodzielna Sekcja Operacyjno-Ochronna,
 - Inspektorat Operacyjnej Ochrony Elektrowni Jądrowej w Żarnowcu,
- d) wykonujące czynności operacyjno-techniczne niezbędne w działalności Służby Bezpieczeństwa:
- Biuro „B”,
 - Biuro Informatyki,
 - Biuro „C”,
 - Biuro „T”, w tym Zakład Techniki Operacyjnej,
 - Departament Techniki, w tym Zakład Konstrukcji Sprzętu Operacyjnego,
 - Biuro „W”,
 - Departament PESEL,
 - Zarząd Łączności, od dnia 1 stycznia 1984 r.,
 - Wydział Zabezpieczenia Operacyjnego,
 - Samodzielna Stacja „P”,
 - Inspektorat Analityczno-Informacyjny,

- e) odpowiedzialne za szkolnictwo, dyscyplinę, kadry i ideoowo-wychowawcze aspekty pracy w Służbie Bezpieczeństwa:
- Departament Kadr, z wyłączeniem terenowych odpowiedników jako całości w wojewódzkich, powiatowych i równorzędnych komendach Milicji Obywatelskiej oraz w wojewódzkich, rejonowych i równorzędnych urzędach spraw wewnętrznych,
 - Departament Szkolenia i Wychowania, z wyłączeniem terenowych odpowiedników jako całości w wojewódzkich, powiatowych i równorzędnych komendach Milicji Obywatelskiej oraz w wojewódzkich, rejonowych i równorzędnych urzędach spraw wewnętrznych,
 - Zarząd Polityczno-Wychowawczy,
 - Biuro Historyczne,
 - Akademia Spraw Wewnętrznych, a w jej ramach kadra naukowo-dydaktyczna, naukowa, naukowo-techniczna oraz słuchacze i studenci, z wyłączeniem Wydziału Porządku Publicznego w Szczytnie,
 - Centrum Wyszkolenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w Legionowie, a w jej ramach kadra naukowo-dydaktyczna, naukowa, naukowo-techniczna oraz słuchacze i studenci,
 - Wyższa Szkoła Oficerska Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w Legionowie, a w jej ramach kadra naukowo-dydaktyczna, naukowa, naukowo-techniczna oraz słuchacze i studenci,
 - Szkoła Chorążych Biura „B”, a w jej ramach kadra naukowo-dydaktyczna, naukowa, naukowo-techniczna oraz słuchacze i studenci,
 - Szkoła Chorążych Milicji Obywatelskiej z siedzibą w Warszawie, a w jej ramach kadra naukowo-dydaktyczna, naukowa, naukowo-techniczna oraz słuchacze i studenci,
 - Wydział Pracy Operacyjnej w Ośrodku Doskonalenia Kadry Kierowniczej MSW w Łodzi, a w jej ramach kadra naukowo-dydaktyczna, naukowa oraz naukowo-techniczna,
 - Samodzielna Sekcja Kadr,
 - Samodzielna Sekcja Kadr i Szkolenia,
 - Samodzielna Sekcja Informacji i Sprawozdawczości,

- Samodzielna Sekcja Ogólno-Organizacyjna;
- 6) jednostki organizacyjne Ministerstwa Obrony Narodowej i ich poprzedniczki:
- a) Informacja Wojskowa oraz podległe jej jednostki terenowe, w tym Organa informacji Powszechnej Organizacji „Służba Polsce” oraz Organa informacji Wojskowego Korpusu Górnictwa,
 - b) Wojskowa Służba Wewnętrzna, w tym Zarząd Wojskowej Służby Wewnętrznej Korpusu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Wojsk Ochrony Pogranicza i jego poprzedniczki,
 - c) Zarząd II Sztabu Generalnego Wojska Polskiego,
 - d) inne służby Sił Zbrojnych prowadzące działania operacyjno-rozpoznawcze lub dochodzeniowo-śledcze, w tym w rodzajach broni oraz w okręgach wojskowych.
2. Za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się również:
- 1) służbę na etacie:
- a) Ministra Spraw Wewnętrznych,
 - b) funkcjonariusza nadzorującego służby i jednostki organizacyjne wymienione w ust. 1 pkt 5,
 - c) komendanta wojewódzkiego, zastępcy komendanta wojewódzkiego, powiatowego, miejskiego lub dzielnicowego do spraw bezpieczeństwa, zastępcy komendanta wojewódzkiego, powiatowego, miejskiego lub dzielnicowego do spraw Służby Bezpieczeństwa, zastępcy szefa wojewódzkiego, rejonowego, miejskiego lub dzielnicowego urzędu spraw wewnętrznych do spraw Służby Bezpieczeństwa,
 - d) zastępcy komendanta wojewódzkiego, powiatowego lub miejskiego do spraw polityczno-wychowawczych, zastępcy szefa wojewódzkiego, rejonowego lub miejskiego urzędu spraw wewnętrznych do spraw polityczno-wychowawczych,
 - e) oficera szkolenia operacyjnego Służby Bezpieczeństwa w wydziałach kadr i szkolenia komend wojewódzkich Milicji Obywatelskiej oraz w wojewódzkich urzędach spraw wewnętrznych,
 - f) funkcjonariusza w referacie do spraw bezpieczeństwa w wydziale kadr komendy wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej,

- g) starszego inspektora przy zastępcy komendanta wojewódzkiego do spraw Służby Bezpieczeństwa,
 - h) słuchacza na kursach Służby Bezpieczeństwa, organizowanych przez jednostki i szkoły wchodzące w skład Ministerstwa Spraw Wewnętrznych;
- 2) okres odbywania szkolenia zawodowego w szkołach i kursach Służby Bezpieczeństwa przez funkcjonariuszy pełniących służbę, o której mowa w ust. 1 i ust. 2 pkt 1;
- 3) okres oddelegowania funkcjonariuszy pełniących służbę, o której mowa w ust. 1 i ust. 2 pkt 1, do innych instytucji państwowych, w tym przeniesienia na etaty niejawne w kraju lub poza granicami Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.”;
- 4) uchyla się art. 15b;
- 5) po art. 15b dodaje się art. 15c w brzmieniu:

„Art. 15c. 1. W przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., emerytura wynosi:

- 1) 0,5% podstawy wymiaru – za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b;
- 2) 2,6% podstawy wymiaru – za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, 1a oraz 2–4.

2. Przepisy art. 14 i art. 15 ust. 1–3a i 5–6 stosuje się odpowiednio. Emerytury nie podwyższa się zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3, jeżeli okoliczności uzasadniające podwyższenie wystąpiły w związku z pełnieniem służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b.

3. Wysokość emerytury ustalonej zgodnie z ust. 1 i 2 nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

4. W celu ustalenia wysokości emerytury, zgodnie z ust. 1–3, organ emerytalny występuje do Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu z wnioskiem o sporządzenie informacji o przebiegu służby wskazanych funkcjonariuszy na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b.

5. Przepisów ust. 1–3 nie stosuje się, jeżeli osoba, o której mowa w tych przepisach, udowodni, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, podjęła

współpracę i czynnie wspierała osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego.

6. W przypadku, o którym mowa w ust. 5, środkiem dowodowym może być zarówno informacja, o której mowa w art. 13a ust. 1, jak i inne dowody, w szczególności wyrok skazujący, choćby nieprawomocny, za działalność polegającą na podjęciu, bez wiedzy przełożonych, czynnej współpracy z osobami lub organizacjami działającymi na rzecz niepodległości Państwa Polskiego w okresie służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b.

7. Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych ogłosi, w formie komunikatu, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, obowiązującą od dnia ogłoszenia ustawy z dnia ... 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. ...) miesięczną kwotę przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, obliczoną za ostatni miesiąc kwartału poprzedzającego datę ogłoszenia ustawy z dnia ... 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. ...).

8. Do obliczenia miesięcznej kwoty przeciętnej emerytury, o której mowa w ust. 3, przyjmuje się kwoty wszystkich jednostkowych emerytur, wypłacanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, przed odliczeniem składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz zaliczki i innych należności z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych, a także przed dokonaniem zmniejszeń z tytułu zawieszań oraz przed dokonaniem potrąceń i egzekucji. Kwoty, o których mowa w zdaniu pierwszym, oblicza się bez kwot wyrównań oraz dodatków i innych świadczeń pieniężnych przysługujących do emerytury.

9. Miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszona przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych zgodnie z ust. 7, podlega waloryzacji na zasadach

i w terminach przewidzianych w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

10. Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych ogłasza, w formie komunikatu, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” co najmniej na 12 dni roboczych przed najbliższym terminem waloryzacji obowiązującą od tego terminu kwotę, o której mowa w ust. 9.”;

- 6) po art. 22 dodaje się art. 22a w brzmieniu:

„Art. 22a. 1. W przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, i która pozostała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., rentę inwalidzką ustaloną zgodnie z art. 22 zmniejsza się o 2% podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b. Przy zmniejszaniu renty inwalidzkiej okresy służby, o której mowa w art. 13b, ustala się z uwzględnieniem pełnych miesięcy.

2. Wysokość renty inwalidzkiej, ustalonej zgodnie z ust. 1, nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej renty z tytułu niezdolności do pracy wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

3. W celu ustalenia wysokości renty inwalidzkiej, zgodnie z ust. 1 i 2, organ emerytalny występuje do Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu z wnioskiem o sporządzenie informacji o przebiegu służby wskazanych funkcjonariuszy na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b. Przepisy art. 13a stosuje się odpowiednio.

4. Przepisów ust. 1 i 2 nie stosuje się, jeżeli osoba, o której mowa w tych przepisach, udowodni, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, podjęła współpracę i czynnie wspierała osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego.

5. W przypadku, o którym mowa w ust. 4, przepis art. 15c ust. 6 stosuje się odpowiednio.

6. Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych ogłosi, w formie komunikatu, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, obowiązującą od dnia ogłoszenia ustawy z dnia ... 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. ...) miesięczną kwotę przeciętnej renty z tytułu niezdolności do pracy wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, obliczoną za ostatni miesiąc kwartału poprzedzającego datę ogłoszenia ustawy z dnia ... 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. ...). Przepis art. 15c ust. 8 stosuje się odpowiednio.

7. Miesięczna kwota przeciętnej renty z tytułu niezdolności do pracy wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszona przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych zgodnie z ust. 6, podlega waloryzacji na zasadach i w terminach przewidzianych w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

8. Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych ogłasza, w formie komunikatu, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” co najmniej na 12 dni roboczych przed najbliższym terminem waloryzacji obowiązującą od tego terminu kwotę, o której mowa w ust. 7.”;

7) w art. 24:

a) pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) w razie śmierci albo zaginięcia funkcjonariusza rentę rodzinną wymierza się od renty inwalidzkiej I grupy, jaka przysługiwałaby temu funkcjonariuszowi w dniu śmierci albo zaginięcia, bez uwzględnienia dodatku pielęgnacyjnego, z zastrzeżeniem art. 22a; przepis art. 22 ust. 2 stosuje się odpowiednio;”;

b) pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) rentę rodzinną po zmarłym emerycie lub renciście wymierza się od kwoty świadczenia, które przysługiwało zmarłemu, jednakże od kwoty nie niższej niż kwota renty inwalidzkiej II grupy, która przysługiwałaby zmarłemu, z zastrzeżeniem pkt 1b i art. 22a;”;

8) po art. 24 dodaje się art. 24a w brzmieniu:

„Art. 24a. 1. W przypadku renty rodzinnej przysługującej po 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., renta rodzinna przysługuje na zasadach określonych w art. 24, z zastrzeżeniem, iż wysokość renty rodzinnej ustala się na podstawie świadczenia, które przysługiwało lub przysługiwałoby zmarłemu z uwzględnieniem przepisów art. 15c lub art. 22a.

2. Wysokość renty rodzinnej, ustalonej zgodnie z ust. 1, nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej renty rodzinnej wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

3. W celu ustalenia wysokości renty rodzinnej, zgodnie z ust. 1 i 2, organ emerytalny występuje do Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu z wnioskiem o sporządzenie informacji o przebiegu służby wskazanych funkcjonariuszy na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b. Przepisy art. 13a stosuje się odpowiednio.

4. Przepisów ust. 1 i 2 nie stosuje się, jeżeli osoba uprawniona do renty rodzinnej udowodni, że osoba, o której mowa w tych przepisach, przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, podjęła współpracę i czynnie wspierała osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego.

5. W przypadku, o którym mowa w ust. 4, przepis art. 15c ust. 6 stosuje się odpowiednio.

6. Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych ogłosi, w formie komunikatu, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, obowiązującą od dnia ogłoszenia ustawy z dnia ... 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. ...) miesięczną kwotę przeciętnej renty rodzinnej wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, obliczoną za ostatni miesiąc kwartału poprzedzającego datę ogłoszenia ustawy z dnia ... 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.).
Przepis art. 15c ust. 8 stosuje się odpowiednio.

7. Miesięczna kwota przeciętnej renty rodzinnej wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszona przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych zgodnie z ust. 6, podlega waloryzacji na zasadach i w terminach przewidzianych w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

8. Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych ogłasza, w formie komunikatu, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” co najmniej na 12 dni roboczych przed najbliższym terminem waloryzacji obowiązującą od tego terminu kwotę, o której mowa w ust. 7.”.

Art. 2. 1. W przypadku osób, w stosunku do których z informacji, o której mowa w art. 13a ustawy, o której mowa w art. 1, wynika, że pełniły służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy, o której mowa w art. 1, i które w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy mają przyznane świadczenia na podstawie ustawy, o której mowa w art. 1, organ emerytalny właściwy według przepisów ustawy, o której mowa w art. 1, wszczyna z urzędu postępowanie w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości świadczeń, o których mowa w art. 15c lub art. 22a ustawy, o której mowa w art. 1.

2. W przypadku osób pobierających renty rodzinne przysługujące po osobach, w stosunku do których z informacji, o której mowa w art. 13a ustawy, o której mowa w art. 1, wynika, że pełniły służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy, o której mowa w art. 1, i które w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy mają przyznane świadczenia na podstawie ustawy, o której mowa w art. 1, organ emerytalny właściwy według przepisów ustawy, o której mowa w art. 1, wszczyna z urzędu postępowanie w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości świadczeń, o których mowa w art. 24a ustawy, o której mowa w art. 1.

3. Od decyzji ustalającej prawo do świadczeń, o których mowa w art. 15c, art. 22a lub art. 24a ustawy, o której mowa w art. 1, przysługuje zainteresowanemu odwołanie do właściwego sądu, według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego. Złożenie odwołania od decyzji nie wstrzymuje jej wykonania.

4. Wypłata świadczeń ustalonych zgodnie z ust. 1 i 2 oraz art. 4 ust. 4 następuje od dnia 1 października 2017 r.

Art. 3. 1. Komunikat, o którym mowa w art. 15c ust. 7, art. 22a ust. 6 oraz art. 24a ust. 6 ustawy, o której mowa w art. 1, zostanie ogłoszony w terminie 1 miesiąca od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

2. Miesięczne kwoty przeciętnej emerytury, renty z tytułu niezdolności do pracy oraz renty rodzinnej wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszone przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, będą podlegać po raz pierwszy waloryzacji od najbliższego terminu waloryzacji przypadającego po miesiącu, o którym mowa w art. 15c ust. 7, art. 22a ust. 6 oraz art. 24a ust. 6 ustawy zmienianej w art. 1.

Art. 4. 1. Do postępowania w sprawie ponownego ustalenia wysokości świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego wszczętych, na podstawie informacji o przebiegu służby, o której mowa w art. 13a ust. 1 ustawy, o której mowa w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym, i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się art. 15b ustawy, o której mowa w art. 1.

2. Do wniosków organu emerytalnego, o których mowa w art. 13a ustawy, o której mowa w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym, które wpłynęły do Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy i nie zostały rozpatrzone do tego dnia, stosuje się art. 13a ustawy, o której mowa w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym.

3. Do postępowania w sprawie ponownego ustalenia wysokości świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego wszczętych na podstawie informacji o przebiegu służby, wydanych na podstawie wniosku organu emerytalnego rozpatrywanego zgodnie z ust. 2, stosuje się art. 15b ustawy, o której mowa w art. 1.

4. W przypadku osób, którym ustalono wysokość świadczeń zgodnie z ust. 1 lub 3, organ emerytalny właściwy według przepisów ustawy, o której mowa w art. 1, wszczyna z urzędu postępowanie w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości świadczeń, o których mowa w art. 15c, art. 22a lub art. 24a ustawy, o której mowa w art. 1.

Art. 5. 1. W latach 2016–2025 maksymalny limit wydatków budżetu państwa będących skutkiem finansowym niniejszej ustawy wynosi 5,2 mln zł, z tym że w poszczególnych latach limit wynosi:

- 1) 2016 r. – 0 mln zł;
- 2) 2017 r. – 1,1 mln zł;

- 3) 2018 r. – 0,6 mln zł;
- 4) 2019 r. – 0,5 mln zł;
- 5) 2020 r. – 0,5 mln zł;
- 6) 2021 r. – 0,5 mln zł;
- 7) 2022 r. – 0,5 mln zł;
- 8) 2023 r. – 0,5 mln zł;
- 9) 2024 r. – 0,5 mln zł;
- 10) 2025 r. – 0,5 mln zł.

2. W przypadku przekroczenia w pierwszym półroczu danego roku 65% limitu określonego w ust. 1 lub w przypadku zagrożenia przekroczenia przyjętego na dany rok budżetowy limitu wydatków stosuje się mechanizm korygujący polegający na obniżeniu wysokości tych wydatków w drugim półroczu do poziomu gwarantującego, że limit ten nie zostanie przekroczony.

3. Organem właściwym do monitorowania wykorzystania limitu wydatków, o których mowa w ust. 1, oraz do wdrożenia mechanizmu korygującego, o którym mowa w ust. 2, jest minister właściwy do spraw wewnętrznych.

Art. 6. Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2017 r., z wyjątkiem art. 1 pkt 1 lit. a oraz pkt 4, które wchodzą w życie z dniem 1 października 2017 r.

UZASADNIENIE

Projektowana ustanawia 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. Zauważać bowiem należy, iż wprowadzone na gruncie 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), tzw. „ustawy dezubekizacyjnej”, rozwiązania nie okazały się w pełni skuteczne, gdyż cel tej ustawy nie został osiągnięty w zakładanym zakresie.

Projektodawcy ww. ustawy wskazywali bowiem w uzasadnieniu, że „niedopuszczalne jest dalsze trwanie systemu prawnego, który przewiduje dla tych osób (tj. byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa oraz WRON) wysokie przywileje emerytalne, szczególnie w kontekście trudnej obecnie sytuacji materialnej wielu ludzi walczących w tych latach o wolność, niepodległość i prawa człowieka.”. Zgodnie z wprowadzonym ustawą dezubekizacyjną art. 15b 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. z 2016 r. poz. 708), zwanej dalej „ustawą zaopatrzeniową”, okresy służby w organach bezpieczeństwa państwa podlegały zaliczeniu do emerytury w wymiarze po 0,7% podstawy wymiaru (zamiast dotychczasowego 2,6%). Przy przeliczaniu wysokości emerytury nie stosowano zasady, że za 15 lat służby emerytura wynosi 40% podstawy wymiaru. Pozostałe zasady obliczania wysokości emerytury policyjnej pozostały bez zmian.

Po wejściu w życie ustawy dezubekizacyjnej świadczenia emerytalne osób posiadających okresy służby w organach bezpieczeństwa państwa przeliczono

ponownie, w wyniku czego wysokość poszczególnych emerytur policyjnych została zmniejszona w różnym zakresie.

Przykładowo: emerytura po 25 latach służby ustalona na podstawie art. 15 ustawy zaopatrzeniowej stanowiła 66% podstawy wymiaru. Po wejściu w życie ustawy dezubekizacyjnej organ emerytalny otrzymał z Instytutu Pamięci Narodowej (IPN) informację o przebiegu służby, z której wynikało, że funkcjonariusz pełnił przez 20 lat służbę w organach bezpieczeństwa państwa. Po ponownym ustaleniu wysokości emerytury na podstawie art. 15b ustawy zaopatrzeniowej emerytura wyniosła 27% podstawy wymiaru, a więc o ponad połowę mniej. Jednakże szereg przepisów ustawy zaopatrzeniowej przyznawał możliwość zwiększenia wysokości obniżonej emerytury poprzez:

- 1) podwyższenie emerytury o:
 - a) 15% podstawy wymiaru emerytowi, którego inwalidztwo pozostaje w związku ze służbą (art. 15 ust. 4 ustawy zaopatrzeniowej),
 - b) 2%, 1% lub 0,5% podstawy wymiaru za każdy rok służby pełnionej w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze (art. 15 ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej),
 - c) 0,5% podstawy wymiaru za każdy rozpoczęty miesiąc pełnienia służby na froncie w czasie wojny oraz w strefie działań wojennych (art. 15 ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej);
- 2) wzrost emerytury o (art. 14 ust. 4, art. 15 ust. 1 pkt 1–4 ustawy zaopatrzeniowej):
 - a) 2,6% podstawy wymiaru za każdy rok okresów składowych przed służbą (max. za 3 lata),
 - b) 1,3% podstawy wymiaru za każdy rok okresów składowych przed służbą (ponad powyższe 3 lata) oraz po służbie za okresy zatrudnienia przed dniem 1 stycznia 1999 r. w wymiarze czasu pracy nie niższym niż połowa pełnego czasu pracy, a także okresy opłacania składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe po dniu 31 grudnia 1998 r. lub okres nieopłacania składek z powodu przekroczenia w trakcie roku kalendarzowego kwoty rocznej podstawy wymiaru składek na te ubezpieczenia,
 - c) 0,7% podstawy wymiaru za każdy rok okresów nieskładowych przed służbą.

Ponadto istotnym czynnikiem wpływającym na brak zakładanej skuteczności ustawy dezubekizacyjnej było objęcie jej zakresem jedynie emerytów policyjnych, natomiast

pozostawienie poza jej oddziaływaniem policyjnych rencistów inwalidzkich oraz osób uprawnionych do policyjnej renty rodzinnej.

Zauważyc bowiem należy, iż wiele osób pobierających policyjne emerytury (maksymalna wysokość 80% podstawy wymiaru) ma również ustalone prawo do policyjnej renty inwalidzkiej, w tym w dużej części I lub II grupy (odpowiednio 80% i 70% podstawy wymiaru). Na gruncie przepisów ustawy zaopatrzeniowej wysokość rent inwalidzkich nie jest uzależniona od wyługi emerytalnej i nie wzrasta na zasadach przewidzianych dla emerytur. W związku z powyższym po weryfikacji (zmniejszeniu) emerytur, osoby te skorzystały z możliwości pobierania rent inwalidzkich w tej samej, co wcześniejsze emerytury lub niewiele mniejszej wysokości, a zatem ustanowia dezubekizacyjna nie miała wpływu na rencistów inwalidzkich, którzy pełnili służbę w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944–1990.

Podkreślenia wymaga, iż na podstawie informacji IPN o przebiegu służby w organach bezpieczeństwa państwa, zgodnie z przyjętym w latach 2009–2010 trybem postępowania, ponownemu przeliczeniu podlegały również renty rodzinne pobierane po zmarłych emerytach, którzy pełnili służbę w organach bezpieczeństwa państwa. Zgodnie z art. 24 pkt 2 ustawy zaopatrzeniowej rentę rodzinną po zmarłym emerycie lub renciście wymierza się od kwoty świadczenia, które przysługiwało zmarłemu, jednakże od kwoty nie niższej niż kwota renty inwalidzkiej II grupy, która przysługiwałaby zmarłemu. Mając na względzie, że renty rodzinne są świadczeniami pochodnymi od policyjnych emerytur i rent inwalidzkich, gdyż osoba uprawniona do renty rodzinnej nabywa prawo do tego świadczenia w miejsce emerytury lub renty, która przysługiwała zmarłemu, w ocenie organu emerytalnego ponowne ustalenie wysokości świadczeń na podstawie art. 15b ustawy zaopatrzeniowej dotyczyło nie tylko emerytur, ale również policyjnych rent rodzinnych po osobach, które pozostały w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r. i pełniły służbę w organach bezpieczeństwa państwa. Za przyjętym trybem postępowania, w ocenie organu emerytalnego, przemawiał także fakt, że odmienna interpretacja przepisów prowadziłaby do nierównego traktowania osób uprawnionych do renty rodzinnej, pobierających świadczenia po emerytach, którzy pełnili służbę w organach bezpieczeństwa państwa. W przypadku bowiem, gdy prawo do renty rodzinnej zostało ustalone przed dniem wejścia w życie ustawy dezubekizacyjnej, wysokość renty rodzinnej nie podlegałaby ponownemu ustaleniu, pomimo że emeryt, po którym ustalonono prawo do tej renty, pełnił

służbę w organach bezpieczeństwa państwa. Natomiast w przypadku, gdy prawo do renty rodzinnej byłoby ustalane po emerycie, który zmarł po dniu wejścia w życie tej ustawy, wysokość renty rodzinnej obliczana byłaby od wysokości emerytury zmarłego, a zatem od wysokości emerytury ustalonej z uwzględnieniem służby w organach bezpieczeństwa państwa. Należy jednakże zauważyć, że w przypadku ponownego ustalania wysokości rent rodzinnych organ emerytalny zobowiązany był ustalać wysokość tego świadczenia z uwzględnieniem przepisu art. 24 pkt 2 ustawy zaopatrzeniowej, tj. od wysokości nie niższej niż kwota renty inwalidzkiej II grupy, jaka przysługiwałaby zmarłemu (więc w wysokości nie niższej niż 70% podstawy wymiaru jego renty inwalidzkiej). A zatem pomimo ponownego ustalania wysokości rent rodzinnych na podstawie art. 15b ustawy zaopatrzeniowej obniżeniu uległa stosunkowo niewielka liczba tych świadczeń. Stanowisko organu emerytalnego w przedmiotowej kwestii w pierwszym okresie orzekania przez Sąd Okręgowy w Warszawie XIII Wydział Ubezpieczeń Społecznych, rozpatrujący wniesione odwołania od decyzji organu emerytalnego dotyczących ponownego ustalenia wysokości rent rodzinnych, było uznawane za prawidłowe, a odwołania skarżących były przez sąd oddalone. Jednakże nastąpiła zmiana stanowiska sądów i utrwała się jednolita praktyka sądów uznających, że renty rodzinne nie powinny być przeliczane, w związku z czym organ emerytalny odstąpił od ponownego ustalania wysokości rent rodzinnych na podstawie otrzymanych z IPN informacji o przebiegu służby w organach bezpieczeństwa państwa. W ocenie sądów, zamysłem ustawodawcy przy wprowadzaniu zmian ustawą dezubekizacyjną było obniżenie jedynie emerytur funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa. Zmiany te natomiast nie powinny dotyczyć rent rodzinnych po tych funkcjonariuszach. Sądy stwierdzały, że ustawodawca w omawianych przepisach odnosi się wprost jedynie do emerytur, a nie do innych świadczeń. Wobec skutku, jakim jest obniżenie emerytur, nie sposób, zdaniem sądów, zastosować wykładni rozszerzającej prowadzącej do obniżenia również rent rodzinnych po funkcjonariuszach, którzy pełnili służbę w organach bezpieczeństwa państwa. Według sądów, gdyby celem ustawodawcy było zastosowanie zmienionych zasad obliczania emerytur do innych świadczeń, np. rent rodzinnych, to znalazłoby to wyraz w akcie prawnym.

Mając zatem na uwadze, aby świadczenia z zaopatrzenia emerytalnego wszystkich funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę na rzecz totalitarnego państwa, zarówno tych

pobierających emerytury policyjne, jak i policyjne renty inwalidzkie, a także renty rodzinne po tych funkcjonariuszach, zostały realnie zmniejszone, należy wprowadzić nowe rozwiązania prawne.

W ocenie projektodawcy konieczne jest ograniczenie przywilejów emerytalnych i rentowych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, ponieważ nie zasługują one na ochronę prawną przede wszystkim ze względu na powszechnie poczucie naruszenia w tym zakresie zasady sprawiedliwości społecznej. W odczuciu społecznym należy zastosować elementarną sprawiedliwość w traktowaniu przez system prawny wolnej Rzeczypospolitej Polskiej przypadków byłej służby w komunistycznych organach bezpieczeństwa państwa, szczególnie w zakresie podziału dóbr materialnych w demokratycznym społeczeństwie (zniesienie przywilejów emerytalno-rentowych wynikających z faktu wysokich uposażeń, jakie państwo komunistyczne zapewniało funkcjonariuszom aparatu bezpieczeństwa, zwłaszcza tym, którzy wykazywali się gorliwością i dyspozycyjnością). Jako przywilej należy również rozumieć ustalanie świadczeń emerytalnych i rentowych na znacznie korzystniejszych zasadach wynikających z ustawy zaopatrzeniowej, w stosunku do sposobu ustalania emerytur i rent zdecydowanej większości obywateli na podstawie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Jako podstawa wymiaru emerytury lub renty inwalidzkiej w systemie zaopatrzeniowym przyjmowane jest bowiem uposażenie należne na ostatnio zajmowanym stanowisku (a więc co do zasady najwyższe w całej karierze zawodowej), zaś kwota emerytury lub renty inwalidzkiej może stanowić nawet 80% (emerytura) lub 90% (renta inwalidzka) tego uposażenia. O ile taki sposób ustalania świadczeń emerytalnych i rentowych dla funkcjonariuszy strzegących bezpieczeństwa państwa, obywateli i porządku publicznego (jak np. funkcjonariusze Policji czy Państwowej Straży Pożarnej) jest jak najbardziej zasadny, o tyle jest nie do przyjęcia w stosunku do byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa, a więc w organach i instytucjach, które systemowo naruszały przyrodzone prawa człowieka i rzady prawa. Zaproponowane rozwiązania nie mają charakteru represyjnego, nie ustanawiają odpowiedzialności za czyny karalne popełnione w okresie PRL, ani nie zastępują takiej odpowiedzialności, a jedynie odbierają niesłusznie przyznane przywileje. Nie ma bowiem uzasadnienia dla otrzymywania przez byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa (oraz wdów czy wdowców po nich) świadczeń emerytalnych i rentowych

w kwotach rażąco przewyższających średnią wysokość świadczenia wypłacanego w ramach powszechnego systemu emerytalnego.

Podczas procesu wzruszania decyzji organu emerytalnego ustalających nowe wysokości policyjnych emerytur (obniżających je w wyniku dezubekizacji) sądy wielokrotnie wskazywały, iż tzw. katalog lustracyjny z art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2013 r. poz. 1388, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą lustracyjną”, jest bardzo nieprecyzyjny, gdyż nie wskazano jednoznacznie, czy konkretna jednostka była organem bezpieczeństwa państwa. Z uwagi na nieprecyzyjność tzw. katalogu lustracyjnego występowała niejednoznaczność w orzecznictwie co do uznawania niektórych instytucji za organy bezpieczeństwa państwa (patrz: uchwała Sądu Najwyższego w składzie 7 sędziów z dnia 14 października 2015 r., sygn. akt III UZP 8/15). Skutkowało to w części przypadków nieuznawaniem przez sądy za organy bezpieczeństwa państwa jednostek, co do których Instytut Pamięci Narodowej nie miał wątpliwości, iż nimi były. Przepis art. 2 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy zawiera wyliczenie organów bezpieczeństwa państwa, które samo w sobie jest mało precyzyjne, szczególnie pkt 5 tego ustępu (instytucje centralne Służby Bezpieczeństwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz podległe im jednostki terenowe w wojewódzkich, powiatowych i równorzędnych komendach Milicji Obywatelskiej oraz w wojewódzkich, rejonowych i równorzędnych urzędach spraw wewnętrznych), który nie wskazuje na konkretne instytucje państwa, lecz posługuje się wymagającymi interpretacjami zbiorczymi. Źródłem problemu w kwalifikowaniu poszczególnych jednostek jako organów bezpieczeństwa państwa, jest ścisły związek art. 2 ust. 1 z art. 2 ust. 3 wyżej wymienionej ustawy, który zawiera legalną definicję: „Jednostkami Służby Bezpieczeństwa, w rozumieniu ustawy, są te jednostki Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, które z mocy prawa podlegały rozwiązaniu w chwili zorganizowania Urzędu Ochrony Państwa, oraz te jednostki, które były ich poprzedniczkami”. W związku z powyższym występowały przypadki, w których dana jednostka, mimo iż mieściła się w katalogu instytucji wymienionych w art. 2 ust. 1 pkt 5 wyżej wymienionej ustawy, to nie odpowiadała kryteriom sformułowanym w art. 2 ust. 3 tej ustawy (zwykle dlatego, że po prostu została rozwiązana kilka miesięcy przed powstaniem Urzędu Ochrony Państwa).

W związku z ewidentną potrzebą doprecyzowania katalogu jednostek, w których służba była pełniona na rzecz totalitarnego państwa oraz z uwagą Instytutu Pamięci Narodowej, ażeby nie wprowadzać w chwili obecnej zmian w ustawie lustracyjnej, gdyż mogłoby to wpływać w sposób istotny na prowadzone postępowania lustracyjne oraz na sam proces składania i badania oświadczeń lustracyjnych, zaproponowano wprowadzenie art. 13b w ustawie zaopatrzeniowej, który enumeratywnie określa jaka służba zostaje uznana za służbę na rzecz totalitarnego państwa. Pojęcie „służby w organach bezpieczeństwa państwa” zostaje zastąpione pojęciem „służby na rzecz totalitarnego państwa”, ażeby nie wprowadzać nowej definicji organów bezpieczeństwa państwa wyłącznie na potrzeby ustawy dezubekizacyjnej. Katalog wprowadzany w art. 13b oraz przedstawione poniżej uzasadnienie w tym zakresie zostało opracowane przez Instytut Pamięci Narodowej.

Mimo iż pojęcie „Służba Bezpieczeństwa” w ustawodawstwie polskim funkcjonuje już od 1983 r., a w ustawach lustracyjnych od 1997 r., to do chwili obecnej w orzecznictwie nie wypracowano jednolitego stanowiska w kwestii jego interpretacji. W uzasadnieniu wydanego 9 grudnia 2011 r. postanowienia Sądu Najwyższego (sygn. akt II UZP 10/11) czytamy natomiast: „Nie można jednak nie dostrzegać, że wyliczenie zawarte w art. 2 ust. 1 ustawy lustracyjnej jest samo w sobie mało precyzyjne, co dotyczy w szczególności pkt 5, który nie wskazuje na konkretne instytucje (organy, jednostki), lecz posługuje się wymagającymi interpretacji pojęciami zbiorczymi „instytucji centralnych Służby Bezpieczeństwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych” oraz „podległych im jednostek terenowych w wojewódzkich, powiatowych i równorzędnych komendach Milicji Obywatelskiej oraz w wojewódzkich, powiatowych i równorzędnych urzędach spraw wewnętrznych””.

Historycy i prawnicy krytycznie oceniają ustawę lustracyjną z 2006 r., zarzucając jej niejednoznaczność. Ustawa ta jasno sprecyzowała, że organami bezpieczeństwa były jednostki podległe Resortowi Bezpieczeństwa Publicznego, Ministerstwu Bezpieczeństwa Publicznego oraz Komitetowi do spraw Bezpieczeństwa Publicznego (art. 2 ust. 1 pkt 1–4 ustawy lustracyjnej). Owej klarowności zabrakło w przypadku struktur Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. W art. 2 ust. 1 pkt 6–8 ustawy lustracyjnej, czytamy jedynie o: Akademii Spraw Wewnętrznych, Zwiadzie Wojsk Ochrony Pogranicza oraz Zarządzie Głównym Służby Wewnętrznej jednostek wojskowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (błąd ustawodawcy – prawidłowa nazwa tej służby

to Wojskowa Służba Wewnętrzna Jednostek Wojskowych MSW; zob: Zarządzenie organizacyjne nr 054 z 18 czerwca 1971 r. szefa Sztabu Generalnego WP – CAW, 1788/90/3). Ponadto, jak wskazano już we wstępie, w art. 2 ust. 1 pkt 5 za organ bezpieczeństwa państwa uznano: „instytucje centralne Służby Bezpieczeństwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz podległe im jednostki terenowe w wojewódzkich, powiatowych i równorzędnych komendach Milicji Obywatelskiej oraz w wojewódzkich, rejonowych i równorzędnych urzędach spraw wewnętrznych” oraz (zgodnie z art. 2 ust. 3) te jednostki, które były ich poprzedniczkami.

Ustawa lustracyjna nie definiuje, ale zawiera jedynie wyliczenie organów bezpieczeństwa (art. 2 ust. 1 pkt 1–12) i pewne wskazówki interpretacyjne zawarte w art. 2 ust. 3. Zauważać należy, iż niemal wszystkie organy bezpieczeństwa PRL wymienione w art. 2 ust. 1 ustawy lustracyjnej, z wyjątkiem Komitetu do Spraw Bezpieczeństwa Publicznego, Milicji Obywatelskiej oraz Akademii Spraw Wewnętrznych działały bez ustawowej podstawy prawnej, wyłącznie w oparciu o niejawne normatywy wewnętrzresortowe (np. rozkazy, instrukcje, decyzje). Ustawa lustracyjna nie definiuje natomiast (definicją legalną, tj. sformułowaną w ustawie) żadnego z organów bezpieczeństwa państwa. Nie jest zatem możliwe, bez odwoływania się do wspomnianych, na ogół niejawnych normatywów, określenie np. które z jednostek WOP wchodziły w skład Zwiadu WOP (art. 2 ust. 1 pkt 7 ustawy lustracyjnej), czy udowodnienie istnienia Informacji Wojskowej, Wojskowej Służby Wewnętrznej lub Zarządu II Sztabu Generalnego WP (wywiad wojskowy) – także działających bez ustawowej podstawy prawnej, jedynie w oparciu o niejawne rozkazy Ministra Obrony Narodowej.

Z oczywistych względów problem właściwego definiowania struktur organów bezpieczeństwa występuje szczególnie często w odniesieniu do jednostek Służby Bezpieczeństwa. Przepisy art. 2 ust. 1 pkt 5 oraz ust. 3 ustawy lustracyjnej, jak się wydaje, były dążeniem ustawodawcy do maksymalnego sprecyzowania pojęcia „Służba Bezpieczeństwa”. Nadmierna rozbudowa definicji wprowadzająca pojęcie „jednostek Służby Bezpieczeństwa”, „instytucji centralnych Służby Bezpieczeństwa”, podległych tym instytucjom „jednostek terenowych”, a nadto dodatkowe wprowadzenie pojęcia „poprzedniczek” jednostek Służby Bezpieczeństwa rozwiązań z mocy prawa z chwilą zorganizowania Urzędu Ochrony Państwa, spowodowało istotne trudności interpretacyjne.

Ponadto do 1983 r. Służba Bezpieczeństwa nie była wymieniana w publikowanych aktach prawnych, zaś podstawę prawną jej działania stanowiły: ustanowiona z dnia 13 listopada 1956 r. o zmianie organizacji naczelnego organów administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa publicznego (Dz. U. poz. 241), ustanowiona z dnia 31 stycznia 1959 r. o służbie funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej (Dz. U. poz. 69, z późn. zm.), które to akty prawne nie wymieniały nawet pojęcia „Służba Bezpieczeństwa” oraz niepublikowana uchwała nr 781 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 1956 r. w sprawie Statutu organizacyjnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (AAN, URM 159/190, k.5.). Przełom stanowiła dopiero ustanowiona z dnia 14 lipca 1983 r. o Urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i zakresie działania podległych mu organów (Dz. U. poz. 172), wskazując ogólnie w art. 5 ust. 2, iż zadaniem Służby Bezpieczeństwa i Milicji Obywatelskiej jest ochrona bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego. Natomiast w odniesieniu do uprawnień funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa ustanowiona przyznawała im prawo do prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych i administracyjno-prawnych, zrównując ich w tym zakresie w sposób formalny z funkcjonariuszami Milicji Obywatelskiej. Ustawa jednak nie odnosiła się do struktury wewnętrznej i do poszczególnych jednostek organizacyjnych. Tę regulował (zresztą mało precyzyjnie) niejawny statut organizacyjny Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, stanowiący załącznik do uchwały Rady Ministrów nr 144/83 z dnia 21 października 1983 r. (AAN, URM, 218/90, k.100–103.). Podstawową ułomnością tak skonstruowanej ustawy był brak najbardziej nawet ogólnego rozgraniczenia powinności dwóch podstawowych formacji resortu spraw wewnętrznych, tj. Służby Bezpieczeństwa i Milicji Obywatelskiej. Wynikało to szczególnie z przywołanego wyżej art. 5 ust. 2 stanowiącego, że: „Ochrona bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego należy do podstawowych zadań Służby Bezpieczeństwa i Milicji Obywatelskiej”. Treść przywołanego artykułu powodowała, że każdy czytelnik ustawy, nieznający ówczesnych realiów politycznych, musiałby odnieść wrażenie, że dla realizacji literalnie tych samych celów, powołano dwie odrębne służby, dublujące tym samym irracjonalnie swoje zadania.

Podobnie ustanowiona milczeniem realnie istniejącą centralę Służby Bezpieczeństwa przy ulicy Rakowieckiej w Warszawie, bowiem jej dyspozycje dotyczące Ministra Spraw Wewnętrznych, urzędującego pod tym samym adresem, odnosiły się do niego, jako do naczelnego organu administracji państwowej w

dziedzinie ochrony bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego, a nie szefa jednej z podporządkowanej mu formacji (P. Majer, *Ustawy polskiej policji...*, s. 214).

Wobec powyższego, sformułowanie przepisów ustawy lustracyjnej bezwarunkowo wymusza na prokuratorach i sędziach przy dokonywaniu wykładni i ocenie poszczególnych przypadków, sięganie po normatywy niższego rzędu oraz analizy historycznej (między innymi uchwała Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 2000 r. /sygn. I KZP 15/00, OSNKW 2000, nr 7–8, poz. 61/ uznawała za niedopuszczalne stosowanie normatywów niższego rzędu: „Nie można bowiem wyprowadzać wniosków pomocnych do zinterpretowania aktu wyższego rzędu z aktów prawnych niższego rzędu. *In concreto* nie można uznać Akademii Spraw Wewnętrznych za jednostkę Służby Bezpieczeństwa dlatego, że przewodniczący Centralnej Komisji Kwalifikacyjnej MSW, a za nim Minister Spraw Wewnętrznych, uznali *ex post* osoby pełniące służbę w tej Akademii za byłych funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa, podczas gdy taki charakter prawny Akademii nie wynikał z aktów, na podstawie których ją powołano i ukonstytuowano”.). Jednakże inaczej wykładnia takich pojęć, zawartych chociażby w ustawach lustracyjnych z 1997 r. i 2006 r., jak: „Zwiad Wojsk Ochrony Pogranicza”, „Służba Bezpieczeństwa”, „Wojskowa Służba Wewnętrzna” itd., nie będzie możliwa. Konstytucyjny katalog źródeł prawa określony w art. 87 i art. 234 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., według których źródłami prawa powszechnie obowiązującego są: konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, prawo wspólnotowe, rozporządzenia Prezydenta RP z mocą ustawy, rozporządzenia oraz akty prawa miejscowego, nie może być stosowany przy rozstrzyganiu zagadnień związanych z istnieniem, zakresem działalności oraz metodami pracy organów bezpieczeństwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

PRL-owski system prawa opierał się bowiem na zupełnie innych, niż system prawy III RP wartościach (podobny pogląd wyraził w orzeczeniu z dnia 26 września 2012 r., Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie – Sygn. Akt V K 59/11/lustr – niepublikowane). Warto tu przytoczyć wyrażony u schyłku PRL pogląd Kazimierza Buchałego (*notabene* w latach 1986–1989 sędziego Trybunału Konstytucyjnego) na istotę źródeł prawa, z którego *a contrario* wynika, że konstytucja nie była uważana za źródło prawa: „Rozróżniamy źródła prawa w znaczeniu materialnym i formalnym. Źródłem w znaczeniu materialnym jest wola klasy panującej, która przyobleka się w kształcie ustawy lub aktów prawnych niższego rzędu. Źródłem w znaczeniu formalnym jest tekst

przepisu prawnego wydany w sposób przewidziany konstytucją lub innymi aktami, określającymi tworzenie obowiązującego prawa. W tym znaczeniu źródłem prawa są ustawy, dekrety, rozporządzenia i zarządzenia” (K. Buchała, Prawo karne materialne, Warszawa 1989 r., s. 93). Niedostrzeganie tego doprowadzić musi do absurdalnego przecież wniosku, że do 1983 r. nie istniała Służba Bezpieczeństwa, ta bowiem po raz pierwszy w ustawie pojawiła się w 1983 r. oraz że nigdy nie funkcjonowały np. Wojskowa Służba Wewnętrzna Jednostek Wojskowych MSW, Zwiad WOP, Zarząd II Sztabu Generalnego, czy Informacja Wojskowa, bo te powstały i funkcjonowały w oparciu o niejawne zarządzenia lub rozkazy.

Wątpliwości pojawiające się niekiedy w orzecznictwie, zazwyczaj nieoparte na żadnych konkretnych zasadach wykładni prawa, czy normach konstytucyjnych lub ustawowych, mają charakter niejako intuicyjny, wynikający z niewiedzy lub niezrozumienia, czym była PRL i odnoszenie doń dzisiejszych standardów państwa prawa oraz domniemanie, że PRL respektowała wzorcem III RP zhierarchizowany system źródeł prawa. Nie należy zatem świadomie ignorować wewnętrznych normatywów MSW lub MON przy rozstrzyganiu zagadnień związanych z istnieniem, organizacją i funkcjonowaniem aparatu bezpieczeństwa PRL, tym bardziej, że ustawa lustracyjna wprost do nich odsyła, uznając za jednostki Służby Bezpieczeństwa takie jednostki organizacyjne, które były poprzedniczkami jednostek Służby Bezpieczeństwa rozwiązanych w oparciu o przepisy ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz. U. poz. 180, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o UOP”.

Należy tu przypomnieć, że reformy MSW i jego struktur odbywały się wyłącznie w oparciu o niebędące ustawami normatywy, na ogół tajne, zatem bez odwołania się do nich nie będzie możliwe ustalenie wspomnianych w art. 2 ust. 3 ustawy lustracyjnej „poprzedniczek”. A z tego typu sytuacjami mamy do czynienia nie tylko rozstrzygając sprawy lustracyjne, ale w o wiele liczniejszych postępowaniach sądowych związanych z ustawą dezubekizacyjną, która także odwołuje się do katalogu organów bezpieczeństwa państwa z ustawy lustracyjnej.

Próbowając, na potrzeby wykładni art. 2 ustawy lustracyjnej precyzować zakres pojęcia „Służba Bezpieczeństwa” zmuszeni jesteśmy odnieść się do regulacji prawnych z roku 1990. Podstawowym przepisem dla rozwiązania struktur Służby Bezpieczeństwa był art. 129 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa, która weszła w życie w dniu 10 maja 1990 r. Przepis ten stanowił, iż z chwilą utworzenia UOP, SB

zostaje rozwiązana. Także ta ustanowia nie definiowała zakresu samego pojęcia „Służba Bezpieczeństwa”, nie odnosiła się do struktury, nie precyzowała jednostek organizacyjnych tejże służby. Co więcej, w art. 130 ustawy o UOP wskazano, iż Minister Spraw Wewnętrznych zorganizuje UOP w ciągu trzech miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, a w art. 131, że z chwilą zorganizowania UOP funkcjonariusze SB zostaną zwolnieni z mocy prawa (regulacja ta miała również na podstawie art. 131 ust. 2 ustawy o UOP zastosowanie do funkcjonariuszy MO, którzy do dnia 31 lipca 1989 r. byli funkcjonariuszami SB).

Analiza cytowanych przepisów wyraźnie wskazuje na istotny stopień skomplikowania operacji tworzenia nowych służb specjalnych. Ustawodawca wyraźnie wskazał bowiem na dwa etapy, w jakich powstanie UOP miało nastąpić. W pierwszej kolejności miał zostać utworzony Urząd Ochrony Państwa (art. 1 ust. 1 ustawy o UOP w brzmieniu pierwotnym: „Tworzy się Urząd Ochrony Państwa, którego celem działania jest ochrona bezpieczeństwa państwa i jego porządku konstytucyjnego”). Nastąpić to miało z wejściem w życie ustawy (w tym przypadku – z dniem ogłoszenia, czyli 10 maja 1990 r.), a następnie w ciągu 3 miesięcy miał zostać on zorganizowany (art. 130 ustawy o UOP).

Z kwestiami tymi związane były skutki w sferze instytucjonalnej i osobowej Służby Bezpieczeństwa. Z momentem utworzenia UOP Służba Bezpieczeństwa została rozwiązana (art. 129 ustawy o UOP), zaś z chwilą zorganizowania struktur nowej służby specjalnej funkcjonariusze Służby Bezpieczeństwa mieli zostać z mocy prawa zwolnieni ze służby. Tym samym istniał więc okres, w którym mimo rozwiązania Służby Bezpieczeństwa egzystowali nadal w obrębie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych funkcjonariusze tej służby. W dalszym fragmencie ustawy o UOP niekonsekwentnie nazywani także „byłymi funkcjonariuszami Służby Bezpieczeństwa” (art. 136 ust. 2 ustawy o UOP) albo „dotychczasowymi funkcjonariuszami Służby Bezpieczeństwa” (art. 133 ustawy o UOP). Sama ustanowia o UOP (w art. 136 ust. 2) nazywała ten okres (działania UOP „w organizacji”) „okresem przejściowym”.

Całość owej sytuacji komplikowały dodatkowo przepisy ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji. W artykule 147 ust. 2 tej ustawy wskazywano, iż z chwilą zorganizowania Policji likwidacji ulegają urzędy spraw wewnętrznych. Uwzględniając treść art. 146 ustawy o Policji i czas wejścia jej w życie, termin ów upływał 10 sierpnia 1990 r. Obie więc ustawy (o Policji i o UOP) przewidywały niezależnie od siebie:

„rozwiązanie Służby Bezpieczeństwa”, „zwolnienie funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa z mocy prawa” oraz „likwidację urzędów spraw wewnętrznych” (czyli jednostek terenowych MSW obejmujących Milicję Obywatelską i Służbę Bezpieczeństwa).

W ustawie o UOP przewidziano, iż w terminie 10 dni od dnia jej wejścia w życie ustalony zostanie przez Radę Ministrów tryb i warunki przyjmowania byłych (a więc zwolnionych z mocy prawa z chwilą zorganizowania UOP) funkcjonariuszy SB do służby w nowym urzędzie (art. 132 ust. 2 ustawy o UOP). Uchwała taka (nr 69) została wydana przez Radę Ministrów w dniu 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 (M.P. poz. 159). Uchwałę dopełniało zarządzenie nr 51 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 czerwca 1990 r. w sprawie przeprowadzenia oceny byłych funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa (Dz. Urz. MSW poz. 12).

Dalszym etapem prac było dookreślenie jednostek MSW podlegających weryfikacji. Jednym z dokumentów wykonawczych ustawy o UOP było zarządzenie nr 53 z dnia 2 lipca 1990 r. w sprawie określenia stanowisk zajmowanych przez funkcjonariuszy byłej Służby Bezpieczeństwa oraz jednostek organizacyjnych resortu spraw wewnętrznych, w których pełnili oni służbę (Dz. Urz. MSW poz. 14), które w § 2 uchylało § 28 ust. 2 zarządzenia nr 8/90 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 22 stycznia 1990 r. Równocześnie w § 1 tego dokumentu czytamy, że „funkcjonariuszami byłej Służby Bezpieczeństwa są osoby, które pełniły służbę na stanowiskach i w jednostkach wymienionych w Instrukcji przewodniczącego Centralnej Komisji Kwalifikacyjnej z 25 czerwca 1990 r. (tzw. instrukcja Kozłowskiego). Była ona załącznikiem do Decyzji sekretarza Komisji Kwalifikacyjnej ds. Kadr Centralnych z dnia 2 lipca 1990 r. Wprowadził ona nową definicję Służby Bezpieczeństwa „przywracając” do SB usunięte zarządzeniem nr 8/90 struktury. Wprowadzenie § 2 do zarządzenia nr 53/90 w oczywisty sposób miało zapobiec pozostawieniu w zreformowanym MSW/UOP funkcjonariuszy bezpieczeństwa pełniących służbę w pionach, które na mocy zarządzenia nr 8/90 stały się pionami Milicji Obywatelskiej. Dzięki temu, na podstawie art. 131 ust. 2 ustawy o UOP, ze służby zostały zwolnione, jako funkcjonariusze SB, te osoby, których reforma MSW z 1989 r., a następnie

zarządzenie nr 8/90 przeniosło do pionu Milicji Obywatelskiej. Warto też przypomnieć, że analogicznie i równolegle do ustawy o UOP, w ustawie o Policji znalazł się przepis art. 149 ust. 2, który wyłączył możliwość automatycznego przejścia do służby w Policji tych funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej, którzy stali się nimi dopiero w wyniku zmian wprowadzonych zarządzeniem nr 8/90. Do takich funkcjonariuszy zastosowanie miały odpowiednie przepisy ustawy o UOP oraz aktu wykonawczego do niej w postaci zarządzenia nr 043/90 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 10 maja 1990 r.

Przytoczenie powyższych przepisów w zestawieniu z art. 2 ust. 3 ustawy lustracyjnej wyraźnie wskazuje na pewne, niezwykle istotne, rozbieżności terminologiczne.

Przepis art. 129 ustawy o UOP nie precyzował, które z jednostek organizacyjnych MSW miały ulec likwidacji w chwili zorganizowania UOP. Przepisy ustawy o UOP nakazywały jednak z chwilą zorganizowania UOP zwolnienie ze służby z mocy prawa funkcjonariuszy SB (art. 131). Wykaz struktur organizacyjnych resortu do spraw wewnętrznych i stanowisk, na których funkcjonariusze pełniący służbę mieli zostać zwolnieni ze służby w trybie art. 131 ustawy o UOP, zawierały jedynie przepisy wykonawcze do ustawy o UOP i wspomnianej już uchwały Rady Ministrów nr 69 z dnia 21 maja 1990 r., zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych nr 51 z dnia 25 czerwca 1990 r. i zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych nr 53 z dnia 2 lipca 1990 r.

Powyżej opisane zawiłości interpretacyjne mają swoją genezę w 1956 r. Polityczna odwilż, która wówczas nastąpiła w zasadniczy sposób wpłynęła na Służbę Bezpieczeństwa. Dotychczas obowiązywał czytelny podział. Urząd Bezpieczeństwa (od 1954 r. Urząd do spraw Bezpieczeństwa) realizował zadania związane z ochroną bezpieczeństwa państwa (oczywiście w rozumieniu komunistów), natomiast ochrona porządku publicznego znajdowała się w gestii Milicji Obywatelskiej. Tymczasem reforma roku 1956 likwidowała odrębną, a tym samym przejrzystą, strukturę organów bezpieczeństwa. W tej sytuacji zasadniczym problemem stała się identyfikacja jednostek organów bezpieczeństwa. W zarządzeniu nr 00238/56 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 listopada 1956 r. w sprawie tymczasowych zmian w strukturze Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i terenowych organów Milicji Obywatelskiej wymieniono jedynie niektóre jednostki organów represji. Czytamy w nim, że „kierownicy Departamentów I, II i III, oraz Biur: Evidencji Operacyjnej, „T”, „A”, „B”, „W”, Śledzkiego i Ochrony Rządu, jak również tych jednostek organizacyjnych

MSW, które przejęły zadania odpowiednich jednostek organizacyjnych b. [byłego] Komitetu do spraw Bezpieczeństwa Publicznego opracują i przedstawią [Ministrowi Spraw Wewnętrznych] w terminie do dnia 3 grudnia 1956 r. szczegółową organizację i zakres działania podległych sobie jednostek centralnych". Z tekstu dowiadujemy się o 10 komórkach wchodzących w skład zreorganizowanej Służby Bezpieczeństwa oraz o bliżej nieokreślonych innych jednostkach. Intensywne prace zmierzające do oddzielenia SB od MO nastąpiło z chwilą, gdy urząd Ministra Spraw Wewnętrznych objął gen. Czesław Kiszczałka. Dnia 14 lipca 1983 r. uchwalono ustawę o Urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i zakresie działania podległych mu organów. Warto podkreślić, że jest to pierwszy dokument rangi ustawowej, w którym występuje określenie Służba Bezpieczeństwa. Natomiast uchwała nr 144/83 Rady Ministrów z dnia 21 października 1983 r., do której załączono Statut organizacyjny Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, przygotowała grunt do dalszych zmian. Konsekwencją tych normatywów było wydanie zarządzenia nr 098/83 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 30 grudnia 1983 r. w sprawie zakresu działania członków kierownictwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Wprowadzony na wzór wojskowy podział Ministerstwa Spraw Wewnętrznych na rodzaje służb miał na celu usystematyzowanie podziału jednostek MSW zgodnie z wykonywanymi przez nie zadaniami. Nie dawał on jednak klarownego podziału na Służbę Bezpieczeństwa oraz Milicję Obywatelską. W okresie maj–czerwiec 1984 r. poproszono kierowników jednostek centralnych MSW o samookreślenie do jakiego pionu (SB czy MO) należy zarządzana przez nich jednostka. Odpowiedzi zebrał w Notatce z dnia 24 czerwca 1984 r. dotyczącej podziału jednostek organizacyjnych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych na jednostki Służby Bezpieczeństwa i Milicji Obywatelskiej mjr Jerzy Karpacz – Dyrektor Biura Organizacyjno-Prawnego. Do organów bezpieczeństwa zaproponowano zaliczyć:

- Departamenty: I, II, III, IV, V, Kadr, Szkolenia i Doskonalenia Zawodowego, Społeczno-Administracyjny, PESEL, Finansów;
- Biura: „A”, „B”, „C”, „W”, Śledcze, Studiów SB, Ochrony Rządu, Paszportów, RKW, Organizacyjno-Prawne;
- Zarządy: I, Polityczno-Wychowawczy (w tym Redakcja „W Służbie Narodu”), Łączności;
- Gabinet Ministra, Główny Inspektorat Ministra, Główny Inspektorat Ochrony Przemysłu.

Analiza przeprowadzona przez Biuro Organizacyjno-Prawne MSW nie zaowocowała jednak wydaniem żadnego zarządzenia, które w sposób jasny i klarowny wprowadziłoby podział na SB i MO. Stan ten mimo podejmowanych prób utrzymał się do końca istnienia Służby Bezpieczeństwa. Powszechna zaś świadomość w kierownictwie MSW nadchodzących zmian, wynikających z obrad Okrągłego Stołu i przełomu 1989/1990 r., zdeterminowała dalsze działania w resorcie mające na celu zredukowanie liczby funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa. Na dzień 31 lipca 1989 r. Służba Bezpieczeństwa liczyła 24.107 funkcjonariuszy. W dniu 22 stycznia 1990 r. wydano zarządzenie nr 8/90 Ministra Spraw Wewnętrznych zmieniające zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych nr 60/87 z dnia 31 października 1987 r. w sprawie przebiegu służby funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa i Milicji Obywatelskiej. Na mocy tego zarządzenia dotychczasowy paragraf 28 zarządzenia nr 60/87 został zmieniony w ustęp 1 tegoż paragrafu. Do § 28 przedmiotowego normatywu dodano ponadto ustęp 2 w brzmieniu: „Funkcjonariuszami Służby Bezpieczeństwa są szefowie Służby Wywiadu i Kontrwywiadu oraz Służby Bezpieczeństwa, zastępcy szefów tych służb, a także funkcjonariusze pełniący służbę na stanowiskach: 1) w Departamentach MSW: I, II, Ochrony Konstytucyjnego Porządku Państwa, Ochrony Gospodarki oraz Studiów i Analiz; 2) w grupie operacyjno-sztabowej szefa Służby Bezpieczeństwa; 3) doradcy ministra; 4) w Sekretariacie Szefa Służby Wywiadu i Kontrwywiadu oraz szefa Służby Bezpieczeństwa; 5) zastępcy szefa ds. Służby Bezpieczeństwa wojewódzkiego (stołecznego) urzędu spraw wewnętrznych; 6) głównego i starszego specjalisty oraz specjalisty zastępcy szefa ds. Służby Bezpieczeństwa w wojewódzkich (stołecznym) urzędach spraw wewnętrznych; 7) w komórkach organizacyjnych i na samodzielnnych stanowiskach w wojewódzkich (stołecznym) urzędach spraw wewnętrznych, stanowiących odpowiedniki departamentów wymienionych w pkt 1; – z wyjątkiem stanowiska milicjant kierowca”. Była to pierwsza i ostatnia w dziejach PRL-owskiego MSW regulacja, która dokonała wyodrębnienia w strukturach MSW Służby Bezpieczeństwa. Spowodowało to, iż według stanu na dzień 20 lutego 1990 r. liczba etatów SB zmalała do 6.681 (a więc prawie czterokrotnie mniej, niż pół roku wcześniej).

Jak zaznaczają autorzy publikacji wydanej przez Centralny Ośrodek Szkolenia Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego „sztuczne redukowanie SB do kilku pionów i nadanie im »cywilnych« nazw miało na celu – po wydarzeniach związanych z Okrągłym Stołem

i wyborami do Sejmu w czerwcu 1989 r. – zminimalizowanie spodziewanych w MSW PRL następstw zachodzących zmian oraz uchronienie jak największej liczby funkcjonariuszy SB przed skutkami weryfikacji” (Współpraca SB MSW PRL z KGB ZSRR w latach 1970–1990. Próba bilansu, pod red. Z. Nawrockiego, Warszawa 2013, s. 24).

W marcu 1990 r. Podsekretarzem Stanu (Wiceministrem Spraw Wewnętrznych) w rządzie Tadeusza Mazowieckiego został Krzysztof Kozłowski, będący od dnia 6 lipca szefem MSW. Stanął on przed trudnym zadaniem zrealizowania przepisów ustawy o UOP. Był w znacznie trudniejszej sytuacji, niż współcześni historycy, ponieważ w bardzo krótkim czasie musiał zapoznać się z odpowiednimi regulacjami resortowymi, by następnie określić, które jednostki należy zaliczyć do Służby Bezpieczeństwa. Stworzony przez niego dokument (tzw. instrukcja Kozłowskiego) jest uznaniowy.

Kolejne regulacje prawne bazujące na ustawie o UOP w kwestii określenia jednostek organów bezpieczeństwa, czyli ustanowienia Instytucji Pamięci Narodowej oraz ustanowienia lustracyjna, chronią niektórych funkcjonariuszy SB. Z mocy prawa jednostkami Służby Bezpieczeństwa są te jednostki Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, które z mocy prawa podlegały rozwiązaniu w chwili zorganizowania Urzędu Ochrony Państwa oraz te jednostki, które były ich poprzedniczkami. Powyższy zapis automatycznie wyłącza z zakresu pojęciowego Służby Bezpieczeństwa w rozumieniu wymienionych ustaw takie jednostki MSW, których „bezpieczniacki” charakter jest powszechnie przyjmowany we wszystkich liczących się opracowaniach historycznych, jak Departament Społeczno-Administracyjny, Departament PESEL, Biuro Ochrony Rządu, czy też Gabinet Ministra, a które nie uległy rozwiązaniu w chwili organizacji UOP i znalazły się w strukturach na nowo zorganizowanego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych obok Urzędu Ochrony Państwa.

Obecny stan badań pozwala na stworzenie enumeratywnego wyliczenia tych jednostek, których funkcjonariusze służyli na rzecz totalitarnego państwa.

Oдноśnie Akademii Spraw Wewnętrznych należy zauważyć, iż była to jedna z trzech wyższych szkół resortowych utworzonych w 1972 r.: Wyższa Szkoła Oficerska (WSO) w Legionowie kształciła funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa, Wyższa Szkoła Oficerska w Szczytnie kształciła funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej, Akademia Spraw Wewnętrznych zaś przygotowywała funkcjonariuszy do objęcia stanowisk dowódczych w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych. W 1989 r. na mocy

zarządzenia nr 50/89 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 czerwca 1989 r. w sprawie utworzenia wydziałów zamiejscowych Akademii Spraw Wewnętrznych, z dniem 1 października 1989 r. Akademia Spraw Wewnętrznych wchłonęła Wyższą Szkołę Oficerską MSW w Legionowie oraz Wyższą Szkołę Oficerską MSW w Szczytnie. Od tego momentu obie szkoły stały się Wydziałami Akademii Spraw Wewnętrznych (ASW): Bezpieczeństwa Państwa oraz Porządku Publicznego. Zarządzeniem organizacyjnym nr 0311/org. Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 8 września 1989 r. unieważniono etaty ASW, WSO w Legionowie i WSO w Szczytnie, tworząc ASW złożoną z trzech wydziałów: Wydział Polityczno-Prawny, Wydział Bezpieczeństwa Państwa oraz Wydział Porządku Publicznego. Należy podkreślić, że Wyższa Szkoła Oficerska w Szczytnie, jak i jej następca Wydział Porządku Publicznego Akademii Spraw Wewnętrznych kształcili tylko i wyłącznie funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej. Przepis art. 2 ust. 1 pkt 6 ustawy lustracyjnej w obecnym kształcie zalicza słuchaczy oraz kadrę tych ośrodków kształcenia do organów bezpieczeństwa państwa, co jest krzywdzące. Dlatego też proponuje się zaliczyć służbę w tej jednostce organizacyjnej jako służbę na rzecz totalitarnego państwa w następującym brzmieniu: „Akademia Spraw Wewnętrznych, a w jej ramach kadra naukowo-dydaktyczna, naukowa, naukowo-techniczna oraz słuchacze i studenci, z wyłączeniem Wydziału Bezpieczeństwa Publicznego w Szczytnie”.

W związku z niejednoznaczny orzecznictwem sądowym wskazano, że służbą na rzecz totalitarnego państwa jest również przeszkolenie funkcjonariuszy w przykładowych szkołach wyższych MSW, które miało na celu podnoszenie ich kwalifikacji zawodowych i wpływało na efektywną pracę Służby Bezpieczeństwa.

W zakresie rezygnacji z posługiwania się pojęciem „służba w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944–1990”, które zostaje zastąpione w projekcie bardziej adekwatnym pojęciem „służba na rzecz totalitarnego państwa”, należy zaznaczyć, że wprowadzenie w 1983 r. w strukturze Ministerstwa Spraw Wewnętrznych nowego podziału na rodzaje służb miało na celu jedynie systematyzację jednostek organizacyjnych resortu zgodnie z wykonywanymi przez nie działaniami. Używanie pojęcia „Służba Bezpieczeństwa” jest jedynie pochodną Uchwały nr 144/83 Rady Ministrów z dnia 21 października 1983 r. w sprawie statutu organizacyjnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i jej aktu wykonawczego w postaci zarządzenia nr 098/83 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 30 grudnia 1983 r. w sprawie zakresu

działania członków kierownictwa Ministra Spraw Wewnętrznych. Jak zaznaczono w notatce z 1986 r. przygotowanej w Biurze Organizacyjno-Prawnym MSW w sprawie organizacji i statusu służb Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, zarówno w statucie, jak i w innych aktach prawnych nie określono organizacji i statusu służb, pozostawiając uregulowanie tej problematyki Ministrowi Spraw Wewnętrznych. Stwierdzono, iż przeanalizowania wymaga zasadność upłasowania niektórych jednostek w poszczególnych służbach, a także używane nazewnictwo niektórych służb rodzące nieporozumienia (np. „Służba Bezpieczeństwa” grupująca jednostki ministerstwa i pojęcie „Służby Bezpieczeństwa” stosowane w ustawie o Urzędzie Ministra na określenie części składowej resortu). Projektowany art. 13b pkt 5 w całości określa część składową, a lit. c grupuje jednostki ministerstwa na wzór np. zarządzenia nr 098/83 Ministra Spraw Wewnętrznych. Do przyporządkowania poszczególnych jednostek odpowiednim służbom posłużono się jednym z ostatnich zarządzeń grupujących jednostki wydanych przez gen. Kiszczała, czyli zarządzeniem 097/89 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 listopada 1989 r. w sprawie podziału zadań pomiędzy członków Kierownictwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Z uwagi na powyższe sformułowanie „służba na rzecz totalitarnego państwa” stanowi określenie znacznie bardziej odpowiednie dla wyodrębnienia grupy byłych funkcjonariuszy, którzy mają zostać objęci zakresem projektowanej ustawy.

Projektowana ustanawia zakłada obniżenie policyjnych emerytur i rent inwalidzkich policyjnych wszystkim funkcjonariuszom, którzy pełnili służbę na rzecz totalitarnego państwa oraz rent rodzinnych pobieranych po takich funkcjonariuszach, zgodnie z niżej przyjętymi założeniami.

Emerytura policyjna.

W przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, wysokość emerytury ustala się na następujących zasadach:

- a) 0,5% podstawy wymiaru emerytury – za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa (obniżenie w stosunku do aktualnego wskaźnika 0,7% podstawy wymiaru),
- b) wyłącza się możliwość podwyższenia emerytury o 15% podstawy wymiaru emerytowi, którego inwalidztwo pozostało w związku ze służbą, to jest wyłącza się wobec tej grupy osób stosowanie art. 15 ust. 4 ustawy zaopatrzeniowej,

- c) wyłącza się możliwość podwyższenia emerytury o 2%, 1% lub 0,5% za każdy rok (lub rozpoczęty miesiąc w przypadku służby w czasie wojny) służby w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, jeżeli okoliczności uzasadniające podwyższenie wystąpiły w związku z pełnieniem służby na rzecz totalitarnego państwa, to jest wyłącza się za takie okresy służby stosowanie art. 15 ust. 2 i 3 ustawy zaopatrzeniowej,
- d) wysokość emerytury ustalonej zgodnie z lit. a–c nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, która będzie ogłoszona przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” (według danych wstępnych ZUS w czerwcu 2016 r. była to kwota 2.053,50 zł). Wskazana maksymalna wysokość emerytury policyjnej będzie ustalana po dokonaniu wszelkich możliwych zwiększeń, w szczególności po doliczeniu lat pracy przed i po służbie.

Przyjęta powyżej maksymalna wysokość emerytury policyjnej na poziomie przeciętnej emerytury wypłacanej przez ZUS, pozostawia emerytów policyjnych objętych projektowanymi przepisami w stosunkowo korzystnej sytuacji, ponieważ jak wynika z przekazanych przez ZUS informacji¹⁾ – w ramach powszechnego systemu emerytalnego jest wypłacanych:

- 2 010 800 emerytur w wysokości powyżej przeciętnej kwoty, co stanowi zaledwie 39,6% wszystkich emerytur wypłacanych przez ZUS;
- 3 071 500 emerytur w wysokości poniżej przeciętnej kwoty, co stanowi aż 60,4% wszystkich emerytur wypłacanych przez ZUS.

Renta inwalidzka.

W przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa wysokość renty inwalidzkiej ustala się na następujących zasadach:

- a) obniżeniu ulegnie wymiar procentowy renty inwalidzkiej. W tym celu określony został przelicznik 2% podstawy wymiaru renty za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa i w zależności od liczby lat takiej służby zostanie obniżony wymiar procentowy renty inwalidzkiej, a w konsekwencji wysokość całej renty inwalidzkiej,

¹⁾ Stan po waloryzacji w marcu 2016 r., bez dodatków pielęgnacyjnych dla sierot zupełnych. Analogicznie dla rent z tytułu niezdolności do pracy i rent rodzinnych.

- b) wysokość renty inwalidzkiej ustalonej zgodnie z lit. a nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej renty z tytułu niezdolności do pracy wypłacanej przez ZUS, która będzie ogłoszona przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” (według danych wstępnych ZUS w czerwcu 2016 r. była to kwota 1.543,05 zł).

Przyjęta powyżej maksymalna wysokość policyjnej renty inwalidzkiej, na poziomie przeciętnej renty z tytułu niezdolności do pracy wypłacanej przez ZUS, pozostawia policyjnych rencistów inwalidzkich objętych projektowanymi przepisami w stosunkowo korzystnej sytuacji, ponieważ jak wynika z przekazanych przez ZUS informacji – w ramach powszechnego systemu emerytalnego jest wypłacanych:

- 308 200 rent z tytułu niezdolności do pracy w wysokości powyżej przeciętnej kwoty, co stanowi zaledwie 32,4% wszystkich rent z tytułu niezdolności do pracy wypłacanych przez ZUS;
- 642 600 rent z tytułu niezdolności do pracy w wysokości poniżej przeciętnej kwoty, co stanowi aż 67,6% wszystkich rent z tytułu niezdolności do pracy wypłacanych przez ZUS.

Przelicznik obniżenia podstawy wymiaru renty inwalidzkiej, a w konsekwencji wysokości całej renty inwalidzkiej, o 2% za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, koresponduje ze wskaźnikiem 0,5% podstawy wymiaru emerytury za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa (obniżenie o 2,1% w stosunku do wskaźnika 2,6% podstawy wymiaru za każdy rok „standardowej” służby, wynikający z art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej).

Renta rodzinna.

W przypadku członka rodziny, który nabył prawo do renty rodzinnej z tytułu śmierci funkcjonariusza pełniącego służbę na rzecz totalitarnego państwa albo emeryta lub rencisty pobierającego świadczenie z tytułu takiej służby, wysokość renty rodzinnej ustala się na następujących zasadach:

- a) renta rodzinna, jako pochodna od emerytury lub renty inwalidzkiej, zostanie obniżona w następstwie ponownego przeliczenia wysokości świadczenia, jakie przysługiwało lub przysługiwałoby zmarłemu funkcjonariuszowi, emerytowi lub rencistowi inwalidzkiemu (zgodnie z zaproponowanymi powyżej rozwiązaniami dotyczącymi emerytur i rent inwalidzkich),

- b) wysokość renty rodzinnej ustalonej zgodnie z lit. a nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej renty rodzinnej wypłacanej przez ZUS, która będzie ogłoszona przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” (według danych wstępnych ZUS w czerwcu 2016 r. była to kwota 1.725,33 zł).

Przyjęta powyżej maksymalna wysokość policyjnej renty rodzinnej, na poziomie przeciętnej renty rodzinnej wypłacanej przez ZUS, pozostawia osoby uprawnione do policyjnych rent rodzinnych objętych projektowanymi przepisami w stosunkowo korzystnej sytuacji, ponieważ jak wynika z przekazanych przez ZUS informacji – w ramach powszechnego systemu emerytalnego wypłacanych jest:

- 507 500 rent rodzinnych w wysokości powyżej przeciętnej kwoty, co stanowi zaledwie 40,2% wszystkich rent rodzinnych wypłacanych przez ZUS;
- 753 900 rent z tytułu niezdolności do pracy w wysokości poniżej przeciętnej kwoty, co stanowi aż 59,8% wszystkich rent rodzinnych wypłacanych przez ZUS.

W tym miejscu należy również wskazać na art. 24 pkt 2 ustawy zaopatrzeniowej, zgodnie z którym rentę rodzinną po zmarłym emerycie lub renciście wymierza się od kwoty świadczenia, które przysługiwało zmarłemu, jednakże od kwoty nie niższej niż kwota renty inwalidzkiej II grupy, która przysługiwałaby zmarłemu (tj. 70% podstawy wymiaru renty). Mechanizm ten w istocie mógłby faktycznie wykluczyć wiele przypadków obniżenia wysokości renty rodzinnej, gdyby przepisy dotyczące ustalania wysokości renty inwalidzkiej byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa nie uległy zmianie. W związku jednak z zaproponowanym brzmieniem art. 22a ustawy zaopatrzeniowej, kwota renty inwalidzkiej II grupy, która przysługiwałaby zmarłemu nie będzie wynosiła 70% podstawy wymiaru renty inwalidzkiej, lecz niższy procent, w zależności od ilości lat służby danego funkcjonariusza na rzecz totalitarnego państwa (np. 40% lub 50%).

Projektowane przepisy dotyczą obniżenia wysokości policyjnych rent rodzinnych ze względu na fakt, iż renty rodzinne są świadczeniami pochodnymi od policyjnych emerytur i rent inwalidzkich, gdyż osoba uprawniona do renty rodzinnej nabywa prawo do tego świadczenia w miejsce emerytury lub renty, która przysługiwała lub przysługiwałaby zmarłemu. Skoro więc projektodawca negatywnie ocenia służbę na rzecz totalitarnego państwa i związaną z nią uprzywilejowaną sytuację w zakresie świadczeń emerytalnych i rentowych, obniżeniu muszą ulec policyjne renty rodzinne

przyznane po osobach, które pełniły służbę na rzecz totalitarnego państwa. W zakresie obniżania wysokości policyjnych rent rodzinnych, z jednej strony może się wydawać, iż osoby je pobierające nie uczestniczyły bezpośrednio w działaniach aparatu bezpieczeństwa PRL. Z drugiej strony natomiast korzystały z profitów, jakie dawała służba ich małżonków, czy rodziców na rzecz totalitarnego państwa (w szczególności materialnych wynikających z wyższych uposażeń). Renta rodzinna stanowi świadczenie pochodne od emerytury lub renty inwalidzkiej. Stąd uprzywilejowany (w stosunku do powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych – co jest kwestią bezdyskusyjną) system ustalania prawa do emerytury i renty policyjnej (ustalany z ostatniego, a więc co do zasady najwyższego uposażenia), z którego korzystają również byli funkcjonariusze pełniący służbę na rzecz totalitarnego państwa, stawia pozostałych po nich rencistów rodzinnych w sytuacji znacznie korzystniejszej od rencistów rodzinnych otrzymujących świadczenia z ZUS. Dlatego też obniżenie rent rodzinnych po byłych funkcjonariuszach pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa należy traktować jako naturalną, w odczuciu sprawiedliwości społecznej, potrzebę zbliżenia ich świadczeń do tych otrzymywanych przez małżonków, bądź dzieci osób, które poniosły szkodę w wyniku służby tych funkcjonariuszy.

Do policyjnych emerytur i rent inwalidzkich byłych funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę na rzecz totalitarnego państwa oraz rent rodzinnych przyznanych po tych funkcjonariuszach będą nadal przysugiwały dodatki, zasiłki i świadczenia pieniężne, o których mowa w art. 25 ustawy zaopatrzeniowej, przede wszystkim dodatek pielęgnacyjny (wynikający z art. 75 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 748, z późn. zm.)) wypłacany, bez względu na system emerytalny, każdej osobie uprawnionej do emerytury lub renty, jeżeli osoba ta została uznana za całkowicie niezdolną do pracy oraz do samodzielnnej egzystencji albo ukończyła 75 lat życia. Od dnia 1 marca 2016 r. wysokość dodatku pielęgnacyjnego wynosi 208,67 zł, zgodnie z pkt 2 lit. a komunikatu Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 15 lutego 2016 r. w sprawie kwoty najwyższej emerytury i renty, dodatku pielęgnacyjnego i dodatku dla sierot zupełnych oraz kwot maksymalnych zmniejszeń emerytur i rent (M.P. poz. 168). Nowo ustalone wysokości świadczeń emerytalnych i rentowych będą również podlegały waloryzacji, analogicznie do wszystkich pozostałych świadczeń emerytalno-rentowych.

W kontekście wyżej przedstawionych propozycji nowelizacji ustawy zaopatrzeniowej należy zauważyć, iż ustawa dezubekizacyjna z 2009 r. stała się przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyrok TK z 24 lutego 2010 r., sygn. akt K 6/09, opublikowany w Dz. U. z 2010 r. Nr 36, poz. 204), jak i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (zob. Cichopek i 1627 innych skarżących p. Polsce).

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ustawodawca, stanowiąc ustawę z 2009 r., nie naruszył istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. Chociaż obniżenie świadczeń emerytalnych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polski Ludowej Trybunał uznaje za znaczne, to jednak mieści się ono w ramach swobody ustawodawcy wyznaczonej Konstytucją. Do naruszenia prawa do zabezpieczenia społecznego doszłoby w szczególności, gdyby ustawodawca odebrał im prawa emerytalne albo obniżył je do wysokości poniżej minimum socjalnego. Obniżając świadczenia emerytalne (wybranym 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 na podstawie nowych przepisów pozostaje w dalszym ciągu istotnie wyższa niż średnia emerytura wypłacana w ramach powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych.

Odnosząc się w tym miejscu do obecnie projektowanej nowelizacji ustawy zaopatrzeniowej, należy podkreślić, iż obowiązujące przepisy ustawy zaopatrzeniowej (art. 18 ust. 2) wciąż gwarantują osobom objętym projektowanymi przepisami, iż świadczenia w nowo ustalonej wysokości nie mogą być niższe od kwoty najniższej emerytury lub renty z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych. Natomiast wprowadzane projektowanymi przepisami maksymalne wysokości świadczeń zostały ustalone na poziomie przeciętnych odpowiedników tych świadczeń wypłacanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Należy podkreślić również, iż znacząca większość emerytur i rent z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych jest wypłacana w wysokości poniżej przeciętnych świadczeń, więc projektowane przepisy nie stanowią nadmiernego obciążenia dla objętych nimi policyjnych emerytów i rencistów oraz osób uprawnionych do policyjnych rent rodzinnych. Projektowane przepisy nie naruszają również istoty wyrażonego w art. 67 Konstytucji RP prawa do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz

po osiągnięciu wieku emerytalnego, ponieważ nikomu prawo takie nie jest odbierane, a jedynie zmniejszana zostanie wysokość świadczeń. Ponadto wskazać w tym miejscu należy na konieczność zniwelowania nierówności między powszechnym systemem zabezpieczenia społecznego, a systemem mundurowym, w zakresie, w jakim odnosi się on do byłych funkcjonariuszy aparatu bezpieczeństwa państwa, w dobie kryzysu demograficznego, zagrażającego podstawom dotychczas funkcjonującego powszechnego systemu zabezpieczenia społecznego.

Wracając do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego, przytoczenia wymaga stwierdzenie, iż kwestionowane przepisy (ustawy dezubekizacyjnej z 2009 r.) nie mają na celu ani pozbawienia minimum socjalnego funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa, ani też ich poniżenia. Celem jest natomiast obniżenie wysokości świadczeń emerytalnych, które pochodzą z uprzywilejowanego systemu zaopatrzenia emerytalnego. Trybunał ustalił, iż po wejściu w życie przepisów ustawy z 2009 r. przeciętna obniżona emerytura funkcjonariusza organów bezpieczeństwa jest wciąż wyższa o 58% od przeciętnej emerytury w powszechnym systemie emerytalnym oraz wyższa prawie cztery razy od najwyższej gwarantowanej emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Trybunał zauważył również, iż ustawodawca był upoważniony, mimo upływu ponad 19 lat od zmiany ustrojowej, do wprowadzenia regulacji obniżających świadczenia emerytalne za okres służby w organach bezpieczeństwa. Z konstytucyjnej zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa nie wynika bowiem, że każdy, bez względu na cechujące go właściwości, może zakładać, że unormowanie jego praw socjalnych nie ulegnie nigdy w przyszłości zmianie na jego niekorzyść.

Trybunał stwierdził także, iż ochrona praw nabytych nie oznacza przy tym nienaruszalności tych praw i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych. Trybunał Konstytucyjny bowiem wielokrotnie podkreślał, że odstępstwie 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. W ocenie Trybunału, uprzywilejowane prawa emerytalne nabyte przez funkcjonariuszy zostały nabyte niegodziwie. Nie można bowiem uznać celów i metod działania organów

bezpieczeństwa Polski Ludowej za godziwe. Trybunał stwierdził, że służba w instytucjach i organach państwa, które systemowo naruszały przyrodzone prawa człowieka i rządy prawa nie może w demokratycznym państwie prawnym uzasadniać roszczeń do utrzymania przywilejów uzyskanych przed upadkiem dyktatorskich reżimów.

Trybunał Konstytucyjny ponownie podkreślił, że pozytywny wynik postępowania kwalifikacyjnego nie oznacza aprobaty dla pełnienia służby w byłej komunistycznej tajnej policji politycznej i nie przekreśla faktu, iż zainteresowani funkcjonariusze odbywali służbę w tej instytucji dobrowolnie. Wszyscy funkcjonariusze zostali potraktowani dokładnie tak samo i częściowo pozbawieni świadczeń emerytalnych na tej samej podstawie, iż odbywali służbę w instytucji, która w przedmiotowym okresie była zaangażowana w działania godne potępienia.

W omawianym wyroku Trybunał Konstytucyjny zauważył, cytując: „Celem ustawodawcy kierującego się zasadą sprawiedliwości społecznej było obniżenie emerytur funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa Polski Ludowej do poziomu przeciętnego w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych. Narzędziem do tego celu było obniżenie tym funkcjonariuszom podstawy do wymiaru emerytur policyjnych z 2,6% na 0,7% przy jednoczesnym zachowaniu dotychczasowych korzystniejszych niż w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych podstaw wymiaru emerytur policyjnych. Uzyskany efekt wskazuje, że przeciętna emerytura funkcjonariusza organów bezpieczeństwa Polski Ludowej w styczniu 2010 r. była niższa o niecałe 500 zł, przewyższając w dalszym ciągu przeciętną emeryturę wypłacaną w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych. Takie obniżenie wysokości świadczeń emerytalnych ogranicza, nie zaś znosi, strukturalnie nadmiernie, niesłusznie nabycie wysokie świadczenia funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polski Ludowej. Takie ograniczenie wskazuje też, że celem ustawodawcy nie była zemsta na funkcjonariuszach organów bezpieczeństwa Polski Ludowej.”.

Odnosząc się do wyżej przytoczonego stwierdzenia Trybunału Konstytucyjnego, należy ponownie podkreślić, iż założony przez ustawodawcę cel (tj. obniżenie emerytur funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa państwa do poziomu przeciętnego w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych) nie został osiągnięty, więc naprawa tego stanu rzeczy stanowi podstawowe *ratio legis* projektowanej ustawy.

Poza wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego wskazania wymaga szerokie orzecznictwo sądów powszechnych, jakie powstało na gruncie odwoływania się od decyzji ustalających nowe wysokość świadczeń emerytalnych w wyniku ustawy dezubekizacyjnej z 2009 r., w szczególności uchwała Sądu Najwyższego z dnia 3 marca 2011 r. (sygn. akt II UZP 2/11). W ocenie Sądu Najwyższego ustawa z 2009 r. nie stanowi jakiegokolwiek naruszenia powszechnej zasady równości lub proporcjonalności świadczeń uzyskiwanych z zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych przez osoby pełniące służbę w organach bezpieczeństwa totalitarnego państwa, które stosowały bezprawne, niegodne lub niegodziwe akty lub metody przemocy politycznej wobec innych obywateli, w porównaniu do standardów świadczeń uzyskiwanych z powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego. W ocenie Sądu Najwyższego warto zwrócić uwagę na nadal mniej korzystne uregulowanie uprawnień emerytalno-rentowych ofiar systemu represji politycznych stosowanych przez organy bezpieczeństwa państwa totalitarnego, którym wprawdzie okresy uwięzienia z przyczyn politycznych uwzględnia się jako składowe okresy ubezpieczenia, ale z „zerową” podstawą wymiaru świadczeń za konkretne lata (okresy) pozbawienia wolności z przyczyn politycznych wobec nieuzyskiwania podlegającego obowiązkowi składowemu dochodu wskutek poddania ich bezprawnym represjom politycznym ze strony tzw. aparatu bezpieczeństwa PRL, podczas gdy stosującym represje polityczne przysługuje współczynnik 0,7% podstawy wymiaru (z ostatniego, w normalnym biegu zdarzeń najwyższego uposażenia przysługującego na zajmowanym stanowisku służbowym) także za okresy stosowania totalitarnej przemocy politycznej. Ponadto wskaźnik 0,7% podstawy wymiaru emerytury zaopatrzeniowej za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy lustracyjno-dezubekizacyjnej, liczony od najwyższego uposażenia służbowego, na ogół nie odbiega na niekorzyść od wskaźnika 1,3% postawy wymiaru emerytury z powszechnego ubezpieczenia społecznego, ustalonej z wieloletniego okresu opłacania składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, zważywszy że ponadto przy ustalaniu wysokości emerytur mundurowych uwzględnia się wyższe wskaźniki (2,6% podstawy wymiaru) lub co najmniej równe powszechnym (1,3%) wskaźnikom podstawy wymiaru emerytur za okresy poprzedzające lub następujące po zakończeniu służby mundurowej, zaliczane do zaopatrzeniowej wysługi emerytalnej.

Sąd Najwyższy jednoznacznie krytycznie ocenia i dyskwalifikuje powoływanie się na jakiekolwiek argumenty zmierzające do utrzymania przywilejów nabytych z tytułu lub w związku z uczestnictwem w systemie zniewolenia i stosowania represji politycznych przez służby bezpieczeństwa państwa komunistyczno-totalitarnego. Tak uzyskane przywileje nie podlegają ochronie w demokratycznym porządku prawa krajowego, wspólnotowego i międzynarodowego, ponieważ osoby zwalczające przyrodzone prawa człowieka i narodu oraz podstawowe wolności obywatelskie nie mają prawa podmiotowego, ani tytułu moralnego domagania się utrzymania przywilejów zaopatrzeniowych za okresy zniewalania dążeń niepodległościowych, wolnościowych i demokratycznych narodu polskiego.

Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej ETPC) uznał (zob. Cichopek i 1627 innych skarżących p. Polsce, skarga nr 15189/10), że ograniczenie przywilejów emerytalnych byłych funkcjonariuszy bezpieczeństwa mieści się w granicach marginesu oceny państwa oraz zmierzać miało do usunięcia nierówności między systemem mundurowym (w odniesieniu do byłych funkcjonariuszy), a systemem powszechnym, które to nierówności powszechnie uznane były za niesprawiedliwe i wymagające reakcji państwa.

System znajdujący zastosowanie do byłych funkcjonariuszy uznany został przez ETPC za podwójnie nierówny, gdyż z jednej strony zakładał system naliczeń korzystniejszy dla beneficjentów, niż system powszechnego zabezpieczenia społecznego (sposób naliczania emerytur, dodatki), a drugiej – naliczenia prowadzone były proporcjonalnie do wynagrodzeń, które w grupie byłych funkcjonariuszy aparatu bezpieczeństwa były statystycznie wyższe niż wynagrodzenia osób niezwiązanych zawodowo ze wspieraniem komunistycznego reżimu.

Ponadto wyżej wymienione orzeczenie ETPC wskazuje, iż z różnych powodów – politycznych czy faktycznych, niekiedy wcześniejsze uchwalenie tego typu przepisów w krajach postkomunistycznych nie bywa możliwe. Dlatego też upływ czasu od momentu obalenia reżimu nie powinien być czynnikiem decydującym o niewłaściwości przeprowadzenia tego typu korekty systemu emerytalnego. W tym zakresie ETPC odniósł się do wspomnianej już Rezolucji nr 1096 Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy dotyczącej środków demontażu dziedzictwa po byłych totalitarnych ustrojach komunistycznych.

Ze względu na posiadaną bezpośrednią wiedzę o społeczeństwie i jego potrzebach

władze krajowe są w zasadzie lepszym, niż sędzia trybunału międzynarodowego źródłem oceny, co stanowi interes „publiczny” lub „powszechny”. Zgodnie z systemem ochrony ustanowionym przez Konwencję²⁾ to władze krajowe mają dokonywać wstępnej oceny tego, czy istnieje problem o znaczeniu publicznym, uzasadniający kroki, jakie mają zostać podjęte w sferze wykonywania prawa własności. Tutaj, podobnie jak w innych dziedzinach objętych zasięgiem oddziaływania gwarancji Konwencji, władze krajowe mają pozostawiony margines oceny. Ponadto pojęcie „interesu publicznego” jest siłą rzeczy obszerne. Uznając za naturalne to, że margines oceny dostępny dla ustawodawcy przy realizowaniu polityki społeczno-gospodarczej powinien być szeroki, ETPC przy wielu okazjach deklarował, iż będzie szanował osąd ustawodawcy co do tego, co leży „w interesie publicznym”, o ile osąd ten nie jest wyraźnie pozbawiony rozsądnych podstaw.

W ocenie proporcjonalności kroków podejmowanych przez państwo w odniesieniu do praw emerytalnych ważne jest to, czy prawo skarżącego do uzyskiwania świadczeń z systemu ubezpieczeń społecznych, zostało naruszone w sposób powodujący ograniczenie istoty jego prawa. Charakter odebranego świadczenia – w szczególności to, czy powstało ono w ramach specjalnego, korzystnego systemu emerytalnego dostępnego tylko dla określonych grup ludzi – również może być wzięty pod uwagę. Ocena byłaby różna w zależności od szczególnych okoliczności sprawy i sytuacji osobistej skarżącego. Całkowite pozbawienie uprawnień, powodujące utratę środków utrzymania, w zasadzie stanowiłoby naruszenie prawa własności, natomiast nie byłoby nim zastosowanie właściwej i współmiernej obniżki.

Szczególna kwestia uprzywilejowanej pozycji pod względem praw emerytalnych, z jakich korzystają osoby należące do komunistycznej elity, policji politycznej, czy sił zbrojnych w postkomunistycznych krajach europejskich, była już badana przez Trybunał przy kilku okazjach (patrz np. sprawa *Goretzky przeciwko Niemcom* (dec.) nr 52447/99, 6 kwietnia 2000 r.; *Lessing i Reichelt przeciwko Niemcom* (dec.) numery 49646/10 i 3365/11, 16 października 2012 r.; oraz *Schwengel* (dec.), *Domalewski* (dec.) i *Janković* (dec.)). W tych przypadkach ETPC uznał, że cel, jakim było wyeliminowanie lub obniżenie nieuzasadnionych lub wygórowanych świadczeń z tytułu ubezpieczenia społecznego, realizowany przez ustawodawców krajowych, jest słuszny.

²⁾ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. poz. 284, z późn. zm.).

W szczególności, ustawodawca krajowy ma prawo zlikwidować przywileje finansowe o charakterze politycznym, przyznane byłym funkcjonariuszom przez reżimy totalitarne. Może to uczynić pod warunkiem, że podjęte kroki nie są niewspółmierne. Zgodnie z prawem zwyczajowym ETPC, nie ma wątpliwości co do tego, że osoby korzystające z takich przywilejów nie mają żadnego uzasadnienia, aby oczekiwac, że utrzymają swoją uprzywilejowaną pozycję w tym względzie po zmianie na ustrój demokratyczny.

ETPC uznał, iż polski parlament, mając na względzie moralnie naganną rolę, jaką odegrała była służba bezpieczeństwa – policja polityczna – w utrwalaniu ustroju komunistycznego i represjonowaniu organizacji i osób broniących demokracji oraz z uwagi na fakt, że osobom zatrudnionym w tej służbie przyznano różne – w tym również gospodarcze – przywileje, uznał, że dalszego korzystania przez nie z korzystnych praw emerytalnych nie da się pogodzić z zasadą sprawiedliwości społecznej.

Konkludując, należy podkreślić, iż zarówno Trybunał Konstytucyjny, jak i Europejski Trybunał Praw Człowieka uznały, iż wprowadzone w ustawie dezubekizacyjnej z 2009 r. rozwiązania są zgodne odpowiednio z Konstytucją RP, jak i z Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Rozwiązania wprowadzane obecnie projektowaną ustawą, są co prawda dalej idące, niż te wprowadzone ustawą z 2009 r., jednakże nie naruszają istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, natomiast są niezbędne, ażeby wyeliminować dalej istniejące uprzywilejowanie byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa oraz pozostałych po nich osób uprawnionych do rent rodzinnych w zakresie świadczeń emerytalnych i rentowych.

Przepisy przejściowe zaproponowane w projektowanej ustawie nakładają na organ emerytalny obowiązek wszczęcia z urzędu postępowania w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości świadczeń (emerytur, rent inwalidzkich i rent rodzinnych) byłym funkcjonariuszom, którzy pełnili służbę na rzecz totalitarnego państwa oraz pozostałym po nich wdowom i wdowcom.

Świadczenia emerytalne i rentowe w nowej wysokości będą wypłacane od dnia 1 października 2017 r. Wskazany termin pierwszej wypłaty wynika z faktu, iż wszystkie obniżone świadczenia powinny być wypłacone w jednym terminie, zaś biorąc pod uwagę termin, jaki ma IPN na wydanie stosownej informacji (4 miesiące) oraz

minimalny czas, jaki jest potrzebny pracownikom jednostki obsługującej organ emerytalny na dokonanie modyfikacji systemu informatycznego oraz wydanie decyzji, określenie krótszego terminu jest niemożliwe. Decyzje ponownie ustalające wysokość emerytury lub renty będą wydawane w różnych terminach, w zależności od chwili wpływu stosownej informacji z IPN, natomiast wszystkie świadczenia powinny być wypłacone po raz pierwszy w nowych wysokościach w tym samym terminie.

Czas niezbędny do wykonania prac projektowo-implementacyjnych oraz przeprowadzenia kompleksowych testów wprowadzonych modyfikacji do obecnie eksploatowanego systemu informatycznego Emeryt, mających na celu dostosowanie tego systemu do nowych regulacji prawnych wynosi co najmniej 7 miesięcy. Przewidywane zmiany obejmą swym zakresem główne funkcje systemu, w szczególności zmianie ulegną podstawowe procesy w zakresie naliczania, waloryzacji i wypłaty obniżonych świadczeń, generowania raportów i nowych wzorów decyzji, a także utworzenia nowych statystyk. Do głównych funkcji systemu trzeba będzie wprowadzić nowe algorytmy. Szczególnie obliczanie rent inwalidzkich będzie wymagało wprowadzenia nowych procedur i algorytmów, gdyż dotychczasowy sposób naliczania ich wysokości nie był uzależniony od okresów, bądź charakteru służby. Ponadto konieczne będzie dokonanie modyfikacji systemu w zakresie możliwości wygenerowania w postaci elektronicznej oraz dalszej ich obsługi wniosków do Instytutu Pamięci Narodowej, w odniesieniu do rencistów inwalidzkich, których poprzednie regulacje nie obejmowały. Otrzymane z IPN zaświadczenie, o okresach służby będą wymagały „ręcznego” ich wprowadzenia przez pracowników jednostki obsługującej organ emerytalny do bazy systemu i wygenerowania indywidualnych decyzji do świadczeniobiorców. Mając na względzie zagwarantowanie maksymalnego bezpieczeństwa przy obsłudze dotychczasowych świadczeń należy podkreślić, że powyższe modyfikacje algorytmów ze względu na ich charakter oddziałujący na główne funkcje i procesy systemu, po zakończeniu prac projektowych i implementacyjnych będą wymagały przeprowadzenia kompleksowych testów sprawdzających poprawność naliczeń, realizowanych wypłat, waloryzacji, generowanych raportów i decyzji zarówno dla obniżonych, jak i dotychczasowych świadczeń. Zakłócenia pracy systemu, np. opóźnienie wypłaty świadczeń, bądź błędne jej naliczenie lub nieprawidłowa waloryzacja mogłyby doprowadzić do zaburzenia warunków życia świadczeniobiorców jednostki obsługującej organ emerytalny i narazić

budżet państwa na dodatkowe koszty, związane np. z koniecznością wypłaty odsetek. Zatem istnieje bezwzględna konieczność zapewnienia wysokiego bezpieczeństwa pracy systemu informatycznego obsługującego ponad 200 tys. świadczeń, a tym samym rodzi to szczególne wymagania przy jego każdej modyfikacji i bieżącej eksploatacji. Standardowo cykl wytwórczy modyfikacji systemów informatycznych trwa w zależności od jego złożoności od 6 do 12 miesięcy. Przykładem jest ZUS, który na dostosowanie swojego systemu do nowego wieku emerytalnego przewiduje około 9 miesięcy. Należy mieć również na uwadze fakt, że w bieżącym oraz następnym roku planowane są kolejne zmiany prawne w ustawie zaopatrzeniowej, m.in. związane z waloryzacją świadczeń. Zmiany te, także będą wymagać wprowadzenia dodatkowych modyfikacji w algorytmach i funkcjach eksploatowanego systemu, a prace z tym związane będą się najprawdopodobniej pokrywać z pracami wykonywanymi przy wyżej wspomnianych modyfikacjach związanych z projektowaną ustawą.

W tym miejscu należy podkreślić, że obecnie eksploatowany system Emeryt został opracowany od podstaw i odznacza się unikalnymi rozwiązaniami technicznymi. Został wykonany na podstawie indywidualnie zdefiniowanych parametrów i standardów. Jest to system dedykowany do obsługi realizowanych w jednostce obsługującej organ emerytalny świadczeń emerytalno-rentowych byłych funkcjonariuszy służb mundurowych, a każda jego modyfikacja wymaga przeprowadzenia szczegółowych i dokładnych testów, gdyż priorytetem jest minimalizacja ryzyka, które mogłyby spowodować zaburzenie w realizacji bieżących wypłat świadczeń emerytalno-rentowych.

Dopiero po dokonaniu stosownej modyfikacji systemu informatycznego, pracownicy jednostki obsługującej organ emerytalny będą mogli wydać decyzje ustalające nową wysokość świadczeń dla kilkudziesięciu tysięcy osób. Pozostanie im na to najprawdopodobniej jedynie okres dwóch lub trzech miesięcy, co zważywszy na ilość i stopień skomplikowania spraw jest terminem bardzo krótkim.

Przepisy przejściowe stanowią również, iż złożenie do sądu odwołania od decyzji organu emerytalnego nie wstrzymuje wykonania tej decyzji. Przepis taki jest niezbędny dla skutecznego i jak najszybszego dokonania obniżenia świadczeń emerytalnych i rentowych byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa (oraz wdów i wdowców po nich), ponieważ postępowania sądowe w tym zakresie toczyć się mogą latami (jak wskazuje doświadczenie pierwszej dezubekizacji).

Mając na względzie, iż dotychczas miesięczne kwoty wypłacanej przez ZUS przeciętnej emerytury, renty z tytułu niezdolności do pracy oraz renty rodzinnej nie były ogłaszone, zaproponowano, aby Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych ogłosił w terminie 1 miesiąca od dnia wejścia w życie ustawy, w formie komunikatu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” obliczone za ostatni miesiąc kwartału poprzedzający datę ogłoszenia ustawy ww. kwoty, które będą stanowiły podstawę do ustalenia „maksymalnych” kwot „nowych” emerytur i rent. Wskazane wyżej kwoty „maksymalne” będą waloryzowane, co gwarantują przepisy wprowadzane do ustawy zaopatrzeniowej.

Przepisy przejściowe stanowią również, iż postępowania wszczęte i niezakończone będą prowadzone na dotychczasowych zasadach. A następnie wysokości świadczeń (*de facto* tylko emerytur, gdyż wyłącznie one objęte są dotychczasowymi przepisami) ustalone w okresie przejściowym na zasadach dotychczasowych, będą ponownie przeliczane na nowych zasadach. Rozwiążanie takie podyktowane jest długością okresu przejściowego.

W projektowanym art. 5 wprowadzono regułę wydatkową określającą maksymalny limit wydatków budżetu państwa będących skutkiem finansowym projektowanej ustawy oraz mechanizmy monitorujące i korygujące w tym zakresie.

Proponuje się, aby projektowana ustanawiała w życie z dniem 1 stycznia 2017 r., z wyjątkiem przepisów o uchyleniu art. 13 ust. 1 pkt 1b oraz art. 15b, które powinny wejść w życie z dniem 1 października 2017 r. Takie rozwiązanie jest niezbędne z uwagi na długość okresu od dnia wejścia w życie ustawy do dnia pierwszej wypłaty świadczeń w nowych wysokościach. W okresie 9 miesięcy, podczas których będą trwały prace nad modyfikacją systemu informatycznego, a następnie ustalane będą nowe wysokości świadczeń i wydawane decyzje organu emerytalnego, mogą wpływać różne wnioski dotyczące emerytur, których wysokość została ustalona na podstawie art. 15b ustawy zaopatrzeniowej (np. o doliczenie lat pracy po służbie do wypłaty emerytalnej). Uchylenie art. 13 ust. 1 pkt 1b oraz art. 15b ustawy zaopatrzeniowej w głównym terminie wejścia w życie projektowanej ustawy spowodowałoby, iż nie byłoby podstawy prawnej do rozpatrywania takich spraw (dotyczących osób pełniących służbę w organach bezpieczeństwa państwa). Projektowany art. 15c obejmuje bowiem pojęciowo nową grupę osób (osoby pełniące służbę na rzecz totalitarnego państwa) i wprowadza nowe zasady ustalania wysokości emerytur policyjnych. Po wpłynięciu

z IPN informacji o przebiegu służby funkcjonariusza na rzecz totalitarnego państwa świadczenia zostaną przeliczone zgodnie z nowymi zasadami i dotychczasowe przepisy (art. 13 ust. 1 pkt 1b oraz art. 15b ustawy zaopatrzeniowej) będą mogły utracić moc obowiązującą, gdyż staną się bezprzedmiotowe. Wskazany termin dla wejścia w życie większości przepisów ustawy w powiązaniu z terminem na pierwszą wypłatę obniżonych świadczeń jest niezbędny dla dokonania odpowiedniej modyfikacji systemu informatycznego obsługującego proces przeliczania i wypłaty świadczeń emerytalno-rentowych według wyżej wskazanych reguł oraz wydawania decyzji organu emerytalnego w tych sprawach.

Zaproponowane *vacatio legis* oraz termin wskazany w przepisach przejściowych z jednej strony dają organom odpowiedzialnym za realizację projektowanych przepisów odpowiedni czas na ich wdrożenie, z drugiej zaś strony osobom, których świadczenia zostaną obniżone, dając czas na przygotowanie się do nowej sytuacji.

Przedmiot projektowanej ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Projektowana ustanowiona 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 prawnny nie był przedstawiany instytucjom i organom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, celem uzyskania opinii, dokonania konsultacji albo uzgodnienia.

<p>Nazwa projektu Projekt ustawy 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</p> <p>Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji</p> <p>Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu Jarosław Zieliński – Sekretarz Stanu w MSWiA</p> <p>Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu ustawa@mswia.gov.pl</p>	<p>Data sporządzenia listopad 2016 r.</p> <p>Źródło:</p> <p>Nr w wykazie prac: UD103</p>
---	--

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Nie znajduje uzasadnienia dalsze funkcjonowanie systemu prawnego, który przewiduje dla byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa wysokie przywileje emerytalne, szczególnie w kontekście trudnej sytuacji materialnej wielu ludzi walczących w latach 1944–1990 o wolność, niepodległość i prawa człowieka. Konieczne jest ustanowienie realnej sprawiedliwości w traktowaniu przez system prawny wolnej Rzeczypospolitej Polskiej przypadków byłej służby w komunistycznych organach bezpieczeństwa państwa, w zakresie podziału dóbr materialnych w demokratycznym społeczeństwie (zniesienie przywilejów emerytalno-rentowych wynikających z faktu wysokich uposażeń, jakie państwo komunistyczne zapewniało funkcjonariuszom aparatu bezpieczeństwa).

Pierwsza próba obniżenia świadczeń emerytalnych byłym funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa państwa, którzy pełnili w nich służbę w latach 1944–1990, została podjęta w 2009 roku, jednakże nie okazała się wystarczająco skuteczna. Brzmienie przepisów 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, (...) oraz ich rodzin (Dz. U. poz. 145), tzw. „ustawy dezubekizacyjnej”, spowodowało, iż cel tej ustawy nie został osiągnięty w zakładanym zakresie. Po wejściu w życie ustawy dezubekizacyjnej, świadczenia emerytalne osób posiadających okresy służby w organach bezpieczeństwa państwa przeliczono, w wyniku czego wysokość poszczególnych emerytur policyjnych została zmniejszona w różnym zakresie. Jednakże szereg przepisów ustawy zaopatrzeniowej daje możliwość zwiększenia wysokości obniżonej emerytury. Ponadto przepisy ustawy dezubekizacyjnej nie objęły w ogóle policyjnych rentników inwalidzkich, którzy pełnili służbę na rzecz totalitarnego państwa oraz większości rentników rodzinnych pobierających świadczenia po byłych funkcjonariuszach pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa. Wiele osób pobierających policyjne emerytury ma również ustalone prawo do policyjnej renty inwalidzkiej, w związku z czym po weryfikacji (zmniejszeniu) emerytur, osoby te skorzystały z możliwości pobierania renty inwalidzkiej w tej samej, co wcześniejsze emerytury lub niewiele mniejszej wysokości.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Proponuje się obniżenie emerytur policyjnych i policyjnych rent inwalidzkich funkcjonariuszom, którzy pełnili służbę na rzecz totalitarnego państwa w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r., a także policyjnych rent rodzinnych pobieranych po takich funkcjonariuszach. Zaproponowano ponowne obniżenie współczynnika procentowego podstawy wymiaru emerytury za każdy rok службы na rzecz totalitarnego państwa (z 0,7% na 0,5%) oraz obniżenie współczynnika procentowego podstawy wymiaru renty inwalidzkiej o 2% za każdy rok takiej службы. Renty rodzinne, będące pochodną emerytur i rent inwalidzkich, mają zostać obniżone w ten sposób, że najpierw przeliczone (obniżone) zostanie (według wyżej wskazanych reguł) świadczenie (emerytura lub renta inwalidzka), które przysługiwało lub przysługiwałoby zmarłemu funkcjonariuszowi, a w wyniku tego obniżona zostanie wysokość renty rodzinnej.

Ponadto obniżone świadczenie nie będzie mogło przekraczać „kwot maksymalnych”, stanowiących odpowiednio wysokość średniej emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w czasie tworzenia projektowanej ustawy (wgstępnych danych w czerwcu 2016 r. wysokość przeciętnej emerytury wypłacanej przez ZUS wynosiła około 2.053 zł, wysokość przeciętnej renty z tytułu niezdolności do pracy wypłacanej przez ZUS wynosiła około 1.543 zł). W przypadku renty rodzinnej po takiej osobie, wysokość świadczenia nie będzie mogła przekraczać wysokości średniej renty rodzinnej z FUS wypłacanej przez ZUS w czasie tworzenia projektowanej ustawy (wgstępnych danych w czerwcu 2016 r. wysokość przeciętnej renty rodzinnej wypłacanej przez ZUS wynosiła około 1.725 zł). Jednocześnie zakłada się jednorazowe ogłoszenie przez Prezesa ZUS kwot przeciętnej emerytury, renty z tytułu niezdolności do pracy oraz renty rodzinnej wypłacanej przez ZUS, ponieważ obecnie nie jest ona oficjalnie publikowana w żadnym Dzienniku Urzędowym.

Z uwagi na znaczącą nieprecyzyjność pojęcia „organy bezpieczeństwa państwa” zrezygnowano z odwoływania się w przepisach projektowanej ustawy do tego pojęcia, na rzecz wprowadzenia pojęcia „sługi na rzecz totalitarnego państwa” oraz enumeratywnego określenia katalogu instytucji i formacji, w których pełniona była taka służba. Katalog został przygotowany przez pracowników naukowych Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, w celu uniknięcia jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych w tym zakresie.

Do emerytur i rent inwalidzkich byłych funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę na rzecz totalitarnego państwa oraz pozostałych po nich rent rodzinnych będą nadal przysługiwały dodatki, zasiłki i świadczenia pieniężne, o których mowa w ustawie zaopatrzeniowej, przede wszystkim dodatek pielęgnacyjny (wynikający z ustawy o emeryturach i rentach z FUS) wypłacany, bez względu na system emerytalny, każdej osobie uprawnionej do emerytury lub renty, jeżeli osoba ta została uznana za całkowicie niezdolną do pracy oraz do samodzielnnej egzystencji albo ukończyła 75 lat życia. Emerytury, renty inwalidzkie i renty rodzinne oraz ich „kwoty maksymalne” będą również podlegały waloryzacji, analogicznie do wszystkich pozostałych świadczeń emerytalno-rentowych.

3. Jak problem został rozwiązywany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Nie dotyczy.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Świadczeniobiorcy Zakładu Emerytalno-Rentowego MSW będący byłymi funkcjonariuszami pełniącymi służbę na rzecz totalitarnego państwa lub pozostałymi po nich rencistami rodzinnymi	co najmniej 32,5 tys. osób	ZER MSW	Bezpośrednie – świadczenia emerytalno-rentowe tych osób zostaną obniżone
Pracownicy Zakładu Emerytalno-Rentowego MSW	około 300 osób	ZER MSW	Bezpośrednie – obowiązek wykonania ustawy, tj. ustalenia i wypłaty świadczeń emerytalnych i rentowych w nowej wysokości

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Projekt ustawy został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, stosownie do wymogów art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. poz. 1414, z późn. zm.) oraz zgodnie z § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006) projekt został udostępniony także w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legisacyjny.

Projekt ustawy został przekazany do następujących partnerów społecznych: Rada Dialogu Społecznego, Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność”, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych, Forum Związków Zawodowych, Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Policjantów, Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Funkcjonariuszy Straży Granicznej, Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Pracowników Pożarnictwa, Związek Zawodowy Strażaków „Florian”, Krajowa Sekcja Pożarnictwa NSZZ „Solidarność”, Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Funkcjonariuszy i Pracowników Więziennictwa, Związek Emerytów i Rencistów Pożarnictwa RP, Stowarzyszenie Emerytów i Rencistów Policyjnych, Federacja Związków Pracodawców Ochrony Zdrowia „Porozumienie Zielonogórskie”, Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej, Konfederacja „Lewiatan”, Business Centre Club – Związek Pracodawców, Związek Rzemiosła Polskiego.

Wyniki konsultacji zostały omówione w raporcie z konsultacji publicznych.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z 2016 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Lącznie (0–10)
Dochody ogółem	-	-26,31	-105,25	-105,25	-105,25	-105,25	-105,25	-105,25	-105,25	-105,25	-105,25	-973,56
budżet państwa	-	-6,84	-27,35	-27,35	-27,35	-27,35	-27,35	-27,35	-27,35	-27,35	-27,35	-252,99
JST	-	-7,17	-28,69	-28,69	-28,69	-28,69	-28,69	-28,69	-28,69	-28,69	-28,69	-265,38
pozostałe jednostki (oddzielnie) NFZ	-	-12,30	-49,21	-49,21	-49,21	-49,21	-49,21	-49,21	-49,21	-49,21	-49,21	-455,19

Wydatki ogółem	-	-136,57	-546,18	-546,28	-546,28	-546,28	-546,28	-546,28	-546,28	-546,28	-546,28	-546,28	-5052,99
budżet państwa	-	-136,57	-546,18	-546,28	-546,28	-546,28	-546,28	-546,28	-546,28	-546,28	-546,28	-546,28	-5052,99
JST	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
pozostałe jednostki (oddzielnie)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Saldo ogółem	-	110,26	440,93	441,03	441,03	441,03	441,03	441,03	441,03	441,03	441,03	441,03	4079,43
budżet państwa	-	129,73	518,83	518,93	518,93	518,93	518,93	518,93	518,93	518,93	518,93	518,93	4800,00
JST	-	-7,17	-28,69	-28,69	-28,69	-28,69	-28,69	-28,69	-28,69	-28,69	-28,69	-28,69	-265,38
pozostałe jednostki (oddzielnie) NFZ	-	-12,30	-49,21	-49,21	-49,21	-49,21	-49,21	-49,21	-49,21	-49,21	-49,21	-49,21	-455,19
Źródła finansowania	Środki związane z finansowaniem działalności organu emerytalnego dotyczącej zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych określone są w części 42 (sprawy wewnętrzne) w dziale 753 (obowiązkowe ubezpieczenia społeczne) w rozdziale 75301 (świadczenie pieniężne z zaopatrzenia emerytalnego).												
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	<p>Zmniejszenia wydatków budżetu państwa wskazane dla roku 1 (tj. roku 2017) stanowią 1/4 kwoty wskazanej dla kolejnych 9 lat obowiązywania ustawy (dodatkowo pomniejszonej o wydatki jednostki obsługującej organ emerytalny związane z realizacją projektowanej ustawy), ponieważ zakłada się od 1 października 2017 r. wypłatę obniżonych świadczeń emerytalno-rentowych. Po wejściu w życie projektowanej ustawy organ emerytalny, po otrzymaniu informacji o przebiegu służby z IPN i dokonaniu stosownej modyfikacji systemu informatycznego, będzie wydawał decyzje ustalające nową wysokość świadczeń emerytalno-rentowych byłym funkcjonariuszom pełniącym służbę na rzecz totalitarnego państwa w latach 1944–1990. Należy założyć, iż pierwsza wypłata obniżonych świadczeń emerytalno-rentowych nastąpi w październiku 2017 r.</p> <p>W roku 0, tj. 2016, nie zostaną najprawdopodobniej wygenerowane znaczne koszty ani oszczędności, ponieważ będzie to okres dokonywania modyfikacji systemu informatycznego (z uwagi na zakres wprowadzonych zmian taka modyfikacja może trwać minimum 7 miesięcy). Koszty związane z modyfikacją systemu informatycznego zostaną sfinansowane w ramach środków planowanych w budżecie jednostki obsługującej organ emerytalny w ramach opieki maintenance nad tym systemem.</p> <p>Wskazana w kolejnych 9 latach funkcjonowania ustawy kwota zmniejszenia wydatków została określona jako wartość stała, ponieważ z jednej strony świadczenia emerytalno-rentowe podlegają coroczej waloryzacji, więc kwota ta powinna rosnąć z każdym rokiem. Z drugiej zaś strony, z uwagi na charakter tych świadczeń (otrzymują je osoby starsze – emerytury, szczególnie jeśli dotyczy to osób posiadających okresy służby na rzecz totalitarnego państwa w latach 1944–1990, lub odznaczające się złym stanem zdrowia – renty inwalidzkie) należy przyjąć systematycznie malejącą liczbę świadczeniobiorców. Z uwagi na powyższe wydaje się, iż wskazana kwota oszczędności w kolejnych latach będzie raczej maleć, jednakże trudno określić odpowiedni współczynnik dla wyliczenia procentu obniżania oszczędności budżetu państwa z tytułu projektowanej ustawy.</p> <p>Szacuje się, iż obniżeniu ulegnie ponad 18 tys. emerytur policyjnych, ponad 4 tys. policyjnych rent inwalidzkich i ponad 9 tys. rent rodzinnych w grupie świadczeniobiorców, którym obniżono emerytury w wyniku pierwszej dezubekizacji. Jednakże należy założyć, iż liczba osób którym zostaną obniżone świadczenia będzie wyższa, ponieważ dotychczas nie podlegały weryfikacji policyjne renty inwalidzkie, ani renty rodzinne przyznane po funkcjonariuszach, których nie objęła bezpośrednio pierwsza dezubekizacja (co prawda były one obniżane przez organ emerytalny, ale w wyniku postępowań sądowych prowadzonych w następstwie wydanych decyzji, pozostały one przywrócone do pierwotnej wysokości).</p>												

Oszacowanie skutków finansowych projektowanej ustawy w zakresie zmniejszenia środków z budżetu państwa na wyplate policyjnych emerytur, rent inwalidzkich i rent rodzinnych					
A	B	C	D	E	F
Świadczenia pobierane	Liczba osób, których emerytury zmniejszono w wyniku ustawy dezubekizacyjnej	Łączne miesięczne wydatki na ich świadczenia	Łączne miesięczne wydatki na ich świadczenia po wejściu w życie projektowanej ustawy	Różnica między kolumną C i D	Rocznne zmniejszenie kosztów (12 x kolumna E) (z uwzględnieniem waloryzacji 100,73%)
EMERYTURY	18.639	61.183.333,65 zł	35.544.069,80 zł	25.639.263, 85 zł	307.671.166,20 zł (309.917.165,71 zł)
RENTY INWALIDZKIE (osób, których emerytury zostały zmniejszone)	4.198	14.147.851,21 zł	6.273.303,69 zł	7.874.547,52 zł	94.494.570,24 zł (95.184.380,60 zł)
RENTY RODZINNE (po osobach, których emerytury zostały zmniejszone)	9.269	27.361.388,81 zł	15.639.700,88 zł	11.721.687,93 zł	140.660.255,16 zł (141.687.075,02 zł)
RAZEM	32.106	102.692.573,67 zł	57.457.074,37 zł	45.235.499,30 zł	542.825.991,60 zł (546.788.621,33 zł)

Biorąc pod uwagę powyższą tabelę, należy założyć, iż rocznie budżet państwa będzie wydawał o około 546,78 mln zł mniej na świadczenia emerytalne i rentowe z systemu zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych (w 2017 r. będzie to kwota około 136,57 mln zł). W ramach wyżej wskazanej kwoty około 49,21 mln zł stanowi kwota składki na ubezpieczenie zdrowotne, a więc o tyle zmniejszą się rocznie dochody Narodowego Funduszu Zdrowia. Ponadto w ramach wskazanej kwoty 546,78 mln zł rocznych oszczędności 56,04 mln zł stanowi kwota podatku PIT, który byłby odprowadzony do budżetu państwa od kwoty 546,78 mln zł, a więc niejako wrócił do budżetu państwa. W związku z powyższym kwotę oszczędności budżetu państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego należy pomniejszyć o nieodprowadzony podatek PIT.

Wydatki jednostki obsługującej organ emerytalny zostały oszacowane w oparciu o doświadczenie pierwszej dezubekizacji, która pokazała, iż niezbędne są: modyfikacja systemu oraz wydanie i doręczenie w stosunkowo krótkim czasie około 40 tysięcy decyzji emerytalno-rentowych, a także prowadzenie w ich następstwie znaczającej liczby postępowań sądowych, co rodzi dodatkowe koszty związane z koniecznością zakupu materiałów biurowych (około 195 tys. zł), usług pocztowych (około 248 tys. zł) oraz wnioskowania o środki z rezerwy celowej na wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej (około 861 tys. zł na dodatki zadaniowe dla pracowników oraz około 470 tys. zł rocznie na wynagrodzenia na dodatkowe 6 etatów, nie ma bowiem możliwości wydania takiej liczby decyzji w krótkim czasie oraz prowadzenia w ich następstwie spraw procesowych i obsługi licznie wpływających skarg bez pozostawiania znacznej liczby pracowników w godzinach nadliczbowych oraz zwiększenia stanu zatrudnienia).

Wskazane koszty związane z koniecznością zakupu materiałów biurowych oraz usług pocztowych będą obciążały budżet państwa w ramach posiadanych środków.

Kwota na dodatki zadaniowe została skalkulowana w oparciu o następujące założenia:

- 1) liczba spraw – 40 tys.,
- 2) koszt pracy poszczególnych pracowników za sprawę: a) pracownik merytoryczny – 7 zł; b) aprobat – 5 zł; c) pracownik kancelarii – 1 zł; d) pracownik obsługujący odwołania – 5 zł. Łącznie za sprawę: 18 zł. 40 tys. spraw x 18 zł = 720 tys. zł brutto. Do tego koszty pracodawcy, tj. ZUS (17,19%) – 123,77 tys. zł, Fundusz Pracy (2,45%) – 17,64 tys. zł.

Łącznie koszty na dodatki zadaniowe: 720 tys. zł + 123,77 tys. zł + 17,64 tys. zł = 861,41 tys. zł.

Wskazana powyżej kwota na wynagrodzenia dla 6 dodatkowych etatów nie obejmuje środków z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego, więc od roku 2019 kwota ta będzie wynosiła około 0,50 mln zł.

Wyliczając kwotę na dodatkowe 6 etatów członków korpusu służby cywilnej, przyjęto po dwa etaty z mnożnikiem 2,2, 3,1 oraz 1,4 kwoty bazowej, dla każdego z tych etatów staż pracy na poziomie 15%, co dało kwotę 346.510,49 zł. Do tej kwoty przyjęto nagrody jubileuszowe na poziomie 5%, nagrody uznaniowe na poziomie 3% i odpis na PFRON, co dało kwotę ogółem na fundusz wynagrodzeń 381.747,33 zł. Do tej kwoty doliczono składki na ZUS i Fundusz Pracy, odpis na ZFŚS, co dało kwotę

	469.533,51 zł rocznie (w zaokrągleniu około 0,47 mln zł rocznie) w pierwszym roku zatrudnienia, tj. w 2017 r. Uzoglądając dodatkowe wynagrodzenie roczne (dwr) dla tych pracowników w kolejnych latach zatrudnienia, od 2019 r. należy przyjąć kwotę na wynagrodzenia w wysokości 501.343,17 zł, w zaokrągleniu 0,50 mln zł. W 2018 r. kwota na dwr będzie wyższa z uwagi na dodatki zadaniowe wypłacone w 2017 r. i wyniesie około 0,60 mln zł.
	Natomiast, biorąc pod uwagę założenie, iż ustalanie i wypłata obniżonych świadczeń emerytalnych i rentowych nastąpi w drugiej połowie 2017 r., kwota dodatkowych wydatków na wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej w 2017 r. wyniesie około 1,1 mln zł (co stanowi sumę całej wskazanej kwoty na dodatki zadaniowe oraz połowę kwoty na wynagrodzenia na dodatkowe 6 etatów w pierwszym roku zatrudnienia, bez nagród rocznych).
	W związku z powyższym od zmniejszonej kwoty wydatków budżetu państwa z tytułu środków na emeryturę i renty z systemu zaopatrzeniowego (546,78 mln zł rocznie, w 2017 r. – 136,57 mln zł) należy odjąć kwotę na środki z rezerwy celowej na wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej (0,50 mln zł rocznie, w 2017 r. – 1,1 mln zł, a w 2018 r. – 0,6 mln zł), co daje faktyczne zmniejszenie wydatków budżetu państwa o kwotę 546,28 mln zł rocznie, w 2017 r. o 136,57 mln zł, a w 2018 r. o 546,18 mln zł.

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywatele i gospodarstwa domowe

Skutki [mln zł]													
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0–10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2016 r.)	duże przedsiębiorstwa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	-	-110,24	-441,52	-441,52	-441,52	-441,52	-441,52	-441,52	-441,52	-441,52	-441,52	-4083,92
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	Brak wpływu											
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	Brak wpływu											
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	Brak wpływu											
Niemierzalne		Brak wpływu											
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	<p>Projektowana ustanawia nie będzie miała wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorców.</p> <p>W zakresie wpływu na rodzinę, obywatele i gospodarstwa domowe należy wskazać, iż znaczna liczba emerytów i rencistów policyjnych będących byłymi funkcjonariuszami pełniącymi służby na rzecz totalitarnego państwa oraz pozostałych po nich rencistów rodzinnych otrzymywać będzie niższe (w części przypadków nawet kilkukrotnie) świadczenia emerytalne lub rentowe, co wpłynie na pogorszenie sytuacji materialnej ich gospodarstw domowych. Łączna suma zmniejszenia dochodów gospodarstw domowych tych osób odpowiada kwocie rocznego zmniejszenia wydatków budżetu państwa na świadczenia emerytalno-rentowe (546,28 mln zł, w 2017 r. – 1/4 tej kwoty) pomniejszonej o podatek oraz składkę zdrowotną, odprowadzane ze świadczeń emerytalno-rentowych (ponieważ emeryci i renciści otrzymują „do ręki” świadczenia po odprowadzeniu tych kwot).</p>												

8. Zmiana obciążień regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

nie dotyczy

Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).	<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input checked="" type="checkbox"/> nie dotyczy	
<input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby dokumentów <input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby procedur <input type="checkbox"/> skrócenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne:	<input type="checkbox"/> zwiększenie liczby dokumentów <input type="checkbox"/> zwiększenie liczby procedur <input type="checkbox"/> wydłużenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne:	
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji.	<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input checked="" type="checkbox"/> nie dotyczy	
Komentarz: Projektowana ustanawia nie wprowadzi dodatkowych obciążzeń regulacyjnych.		
9. Wpływ na rynek pracy		
Projektowana ustanawia nie będzie miała znaczącego wpływu na rynek pracy. Osoby objęte projektowaną ustawą w większości są w zaawansowanym wieku, w związku z czym mimo zmniejszenia swoich dochodów, zdaje się iż nie będą poszukiwały dodatkowego zatrudnienia.		
10. Wpływ na pozostałe obszary		
<input type="checkbox"/> środowisko naturalne <input type="checkbox"/> sytuacja i rozwój regionalny <input type="checkbox"/> inne:	<input type="checkbox"/> demografia <input type="checkbox"/> mienie państwowego	<input type="checkbox"/> informatyzacja <input type="checkbox"/> zdrowie
Omówienie wpływu	Brak wpływu.	
11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego		
Od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy organ emerytalny będzie zobowiązany, we wskazanym w ustawie terminie, do przeliczenia, ustalenia wysokości i wypłaty obniżonych świadczeń emerytalnych i rentowych byłym funkcjonariuszom pełniącym służbę na rzecz totalitarnego państwa oraz pozostałym po nich rencistom rodzinnym.		
12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?		
Ewaluacja efektów projektu będzie mogła nastąpić po upływie dwóch pełnych lat kalendarzowych funkcjonowania ustawy (tj. po 2019 r.). Wtedy będzie można wskazać jednoznacznie roczną kwotę zmniejszenia wydatków budżetu państwa będącą skutkiem obniżenia świadczeń emerytalnych i rentowych oraz wskazać rzeczywiste koszty poniesione przez jednostkę obsługującą organ emerytalny z tytułu realizacji projektowanej ustawy.		
13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)		
Brak załączników.		

Raport z konsultacji publicznych
**projektu ustawy 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**

Projekt ustawy został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, stosownie do wymogów art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. poz. 1414, z późn. zm.) oraz zgodnie z § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. - Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006) projekt został udostępniony także w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

Ponadto projekt ustawy został przekazany do następujących partnerów społecznych:

- 1) Rada Dialogu Społecznego,
- 2) Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność”,
- 3) Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych,
- 4) Forum Związków Zawodowych,
- 5) Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Policjantów,
- 6) Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Funkcjonariuszy Straży Granicznej,
- 7) Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Pracowników Pożarnictwa,
- 8) Związek Zawodowy Strażaków „Florian”,
- 9) Krajowa Sekcja Pożarnictwa NSZZ „Solidarność”,
- 10) Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Funkcjonariuszy i Pracowników Więziennictwa,
- 11) Związek Emerytów i Rencistów Pożarnictwa RP,
- 12) Stowarzyszenie Emerytów i Rencistów Policyjnych,
- 13) Federacja Związków Pracodawców Ochrony Zdrowia „Porozumienie Zielonogórskie”,
- 14) Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej,
- 15) Konfederacja „Lewiatan”,
- 16) Business Centre Club – Związek Pracodawców,
- 17) Związek Rzemiosła Polskiego.

Stanowiska do projektu zostały przekazane przez:

- 1) Zarząd Główny Stowarzyszenia Emerytów i Rencistów Policyjnych,
- 2) Zarząd Główny Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów,
- 3) Federację Związków Pracodawców Ochrony Zdrowia „Porozumienie Zielonogórskie”,
- 4) Związek Rzemiosła Polskiego,
- 5) Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Funkcjonariuszy Straży Granicznej.

Pozostałe z wyżej wymienionych podmiotów nie przedłożyły stanowiska do projektowanej ustawy
do dnia przekazania projektu pod obrady Stałego Komitetu Rady Ministrów.

Ponadto uwagi do projektu, w trybie przekazania zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektem
ustawy, przedstawił Zarząd Główny Związku Emerytów i Rencistów Straży Granicznej.

W ocenie Zarządu Głównego Stowarzyszenia Emerytów i Rencistów Policyjnych przygotowany przez MSWiA projekt ustawy narusza podstawowe zasady konstytucyjne: ochrony praw nabytych, niedziałania prawa wstecz, zaufania obywateli do państwa. Wbrew zapewnieniom autorów ma charakter represyjny i stosuje zasadę odpowiedzialności zbiorowej wobec obywateli RP, którym nie udowodniono popełnienia żadnego przestępstwa. Co więcej, stanowi ponowną karę za te same domniemane ich winy. Szczegółowe argumenty prawne stanowiska Zarządu Głównego Stowarzyszenia Emerytów i Rencistów Policyjnych zostały zawarte w załączonej do tego stanowiska opinii pana prof. dr. hab. Marka Chmaja. Obszerna opinia sprowadza się do zamieszczonych na jej końcu następujących konkluzji:

1. Przepisy Projektu rażąco naruszają art. 2 Konstytucji i wynikające z niego zasady: zaufania do państwa i prawa oraz ochrony praw nabytych, art. 32 ust. 1 oraz art. 67 ust. 1, art. 69 i art. 71 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Takie regulacje, jak zawarte w Projekcie, należy uznać za niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawa.
2. Projekt ma na celu obniżenie - po raz drugi - świadczeń emerytalnych byłym funkcjonariuszom służb bezpieczeństwa. Takie działanie godzi w fundamentalną dla ustroju demokratycznego państwa zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji). Obywatele nie mogą ufać prawodawcy, który korzysta z tego typu instrumentów w zależności od nastrojów politycznych, zwłaszcza gdy istotna ingerencja w prawa jednostek następuje po raz drugi w krótkim odstępie czasu.
3. Kontekst regulacji stanowi podstawę do stwierdzenia, że prawodawca stosuje odpowiedzialność zbiorową w stosunku do byłych funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa, a w dodatku karze te osoby po raz drugi. Skoro pierwotne obniżenie świadczeń miało pozbawić te osoby „przywilejów”, to nie można obecnie pozbawić tego, co już odebrano. Ponadto, wskaźnik do jakiego proponuje się obniżyć policyjną emeryturę, tj. 0,5% nie jest spotykany na gruncie żadnej innej regulacji w zakresie świadczeń emerytalno-rentowych, zarówno w RP, jak i w UE.
4. Projektowana regulacja stanowi obejście drogi odpowiedzialności karnej — jest metodą ukarania osób, które nie podlegają odpowiedzialności karnej, gdyż nie dopuściły się popełnienia przestępstwa w latach 1944-1990 w związku ze służbą w organach bezpieczeństwa, a następnie zostały „pozytywnie zweryfikowane”, zaś ich jedynym przewinieniem jest fakt przynależności do służby, której zadania i cele są w obecnym ustroju demokratycznym surowo potępione.
5. Przepisy Projektu, według niemającego uzasadnienia algorytmu, odbierają istotną część lub całość renty inwalidzkiej osobom niezdolnym do pracy, których egzystencja w konsekwencji może zostać zagrożona. Całkowicie niezrozumiałym jest również obniżenie świadczeń renty rodzinnej wypłacanych uprawnionym po zmarłym funkcjonariuszu, emerycie lub rencisicie - dzieciom, niezdolnym do pracy lub niemającym możliwości zarabiania wdowom, czy rodzikom ubezpieczonego. Takie działanie ustawodawcy zaprzecza zasadzie zaufania do państwa i prawa (art. 2 Konstytucji).
6. Regulacje Projektu rażąco naruszają zasadę ochrony praw nabytych (art. 2 Konstytucji). Nie zostały spełnione żadne z warunków dopuszczalności ograniczenia tych praw.
7. Projektodawca dopuszcza sytuację, w której uprawniony zostanie pozbawiony świadczenia rentowego w całości albo w istotnej części oraz do czasu zweryfikowania legalności decyzji nie będzie otrzymywał świadczenia lub jego wysokość będzie na tyle niska, że uniemożliwi mu egzystencję.
8. Regulacja Projektu wprowadza zasadę odpowiedzialności rodziny funkcjonariusza za jego postawę zawodową lub moralną. W żadnym zakresie nie przyczyni się to do przywrócenia sprawiedliwości, wprost przeciwnie, rozszerzając zakres odpowiedzialności za czyny na krąg rodziny osób, których postawę projektodawca potępia, jest niesprawiedliwe, gdyż dotyczy osób zupełnie niewinnych i niemogących ponosić odpowiedzialności za działania swoich krewnych. Rozwiązania zawarte

w Projekcie są tak daleko idące, że mogą nawet pozbawić uprawnionego do otrzymania renty rodzinnej.

9. Analizowany Projekt różnicuje w sposób nieuzasadniony sytuację prawną uprawnionych do policyjnych świadczeń emerytalno-rentowych. Regulacja ta jest niezgodna z zasadą równości wobec prawa zawartą w art. 32 ust. 1 Konstytucji.

10. Projektodawca narusza zasadę równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji) w zakresie, w jakim zastrzega, że w przypadku osób, które pełniły służbę wyłącznie w organach bezpieczeństwa, wysokość świadczeń nie może przekraczać ustalonej wysokości, nawet jeśli osoby te posiadają lata wysługi przed lub po okresie służby. Brak w tym zakresie jakiegokolwiek powiązania z napiętnowanym przez projektodawcę działaniem w postaci pełnienia służby w organach bezpieczeństwa, co stanowi o arbitralnym działaniu prawodawcy.

11. Nie istnieją żadne usprawiedliwione powody do różnicowania sytuacji emeryta policyjnego, który pełnił służbę wyłącznie w organach bezpieczeństwa państwa i emeryta, który pełnił służbę nie tylko w organach bezpieczeństwa państwa.

12. W zakresie dotyczącym policyjnych rent inwalidzkich i zależnych od ich wysokości rent rodzinnych, projektodawca nie wprowadził żadnych mechanizmów chroniących uprawnionych przed całkowitym pozbawieniem ich świadczenia, na skutek wprowadzenia systemu nielimitowanego obniżania wysokości świadczenia o 2% podstawy wymiaru za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa.

13. Przepisy Projektu naruszają istotę prawa do zabezpieczenia społecznego, wynikającego z art. 67 Konstytucji i pozbawiają osoby niepełnosprawne pomocy w zabezpieczeniu ich egzystencji, wbrew gwarancjom art. 69 Konstytucji. Projekt godzi również w dobro rodziny znajdującej się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej (art. 71 ust. 1 Konstytucji).

Odnosząc się do powyższych zarzutów należy przedstawić co następuje:

1. Fakt dobrowolnego podjęcia służby w organach bezpieczeństwa państwa (na rzecz totalitarnego państwa) i pełnienia jej w większości przypadków przez wiele lat, stanowi wystarczające uzasadnienie i wskazuje na celowość obniżenia emerytur i rent tym osobom (oraz pozostałym po nich rencistom rodzinnym), ponieważ de facto nie powinny one nigdy być ustalone na tak korzystnych warunkach. Dlatego też zarzut rażącego naruszenia art. 2 Konstytucji nie jest zasadny.

2. Celem projektu jest wprowadzenie sprawiedliwości społecznej, co stanowi bardzo racjonalną przyczynę ponownego obniżenia świadczeń byłym funkcjonariuszom pełniącym służbę na rzecz totalitarnego państwa. Trudno porównywać funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa do jakiegokolwiek innej grupy zawodowej, czy społecznej. Stąd wskazana (w opinii profesora Marka Chmaja) argumentacja o możliwości pozbawienia poczucia bezpieczeństwa wszystkich uprawnionych do świadczeń emerytalno-rentowych jest nie tylko chybiona, ale wręcz krzywdząca dla innych grup zawodowych, czy społecznych, które autor uwagi próbuje zrównać z funkcjonariuszami pełniącymi służbę na rzecz totalitarnego państwa. Obniżenie świadczeń tej grupie zawodowej nie wynika z nastrojów politycznych, na co wskazuje chociażby fakt, iż to rządząca poprzednio opcja polityczna wprowadziła przepisy obniżające emerytury byłym funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa państwa, jednakże jak okazało się w praktyce, w sposób niewystarczający.

3. Pierwsza ustanawiająca okazała się mało skuteczna, w szczególności nie objęła wszystkich rodzajów świadczeń otrzymywanych przez byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa (renty inwalidzkie) oraz pozostałych po nich członków rodzin (renty rodzinne), zaś niesłusznie nabyte wysokie świadczenia nie zostały obniżone w zakładanym zakresie, stąd potrzeba naprawienia niedociągnięć poprzedniej ustawy. Przepisy te wprowadzane są obecnie, ponieważ dotychczasowy ustawodawca nie podjął się ich właściwego przygotowania i wprowadzenia we wcześniejszym okresie.

4. Projektowana ustanawia nie karze byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa, a jedynie odbiera im niesłusznie przyznanie przywileje w postaci wysokich świadczeń emerytalnych i rentowych. De facto byli funkcjonariusze pełniący służbę na rzecz totalitarnego państwa byli przez lata (w wielu przypadkach przez kilkanaście, a nawet dłużej) w bardzo korzystnej sytuacji, gdyż pobierali (i wciąż pobierają) wysokie emerytury i renty, których od początku w takiej wysokości pobierać nie powinni.

5. Przelicznik obniżenia podstawy wymiaru renty inwalidzkiej, a w konsekwencji wysokości całej renty inwalidzkiej, o 2 % za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, koresponduje ze wskaźnikiem 0,5 % podstawy wymiaru emerytury za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa (obniżenie o 2,1 % w stosunku do wskaźnika 2,6 % podstawy wymiaru za każdy rok „standardowej” służby, wynikający z art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej). Projektowane przepisy nie przewidują możliwości odebrania całości renty inwalidzkiej. Renty rodzinne stanowią pochodne emerytur i rent inwalidzkich, stąd ich wysokość musi być powiązana z wysokością tych świadczeń – skoro emerytury i renty mają zostać obniżone, nie znajduje uzasadnienia pozostawianie rent rodzinnych w obecnych wysokościach.

6. Zarówno w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego ustawy dezubekizacyjnej z 2009 r., jak i w opinii projektodawców, prawa do świadczeń, które mają zostać zmniejszone projektowaną ustawą nie zostały nabyte słusznie, z uwagi na charakter służby na rzecz totalitarnego państwa. To, że dane prawo zostało nabyte na podstawie obowiązujących w chwili jego nabycia przepisów, nie oznacza zawsze, że zostało ono nabyte słusznie.

Profesor Marek Chmaj w swojej opinii stwierdził, iż podsumowując dotychczasowe orzecznictwo Trybunału w zakresie dopuszczalności ograniczeń zasady ochrony praw nabytych, należy wskazać, że analiza

w tym zakresie wymaga rozważenia: 1. Czy wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych? 2. Czy nie istnieje możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych? 3. Czy wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi się u podstaw zasady ochrony praw nabytych? 4. Czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji? W ocenie Opiniującego, nie zostały spełnione żadne z powyższych warunków dopuszczalności ograniczenia praw słusznie nabytych, co świadczy o tym, że regulacje Projektu rażąco naruszają zasadę ochrony praw nabytych.

Projektodawca zadając sobie powyższe pytania udzielił następujących odpowiedzi: 1. Tak – w zasadzie sprawiedliwości społecznej. 2. Nie – przy czym ograniczane są prawa niesłusznie nabyte. 3. Tak – zasadzie sprawiedliwości społecznej można w tej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed zasadą ochrony praw nabytych, szczególnie w kontekście trudnej sytuacji materialnej osób będących ofiarami osób, których prawa są ograniczane. 4. Tak – długi okres przejściowy między ogłoszeniem, a realizacją projektowanych przepisów, tj. 11 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy, do dnia pierwszej wypłaty obniżonych świadczeń. Skoro więc w ocenie projektodawcy zostały spełnione wszystkie powyższe warunki dopuszczalności ograniczenia praw nabytych (podkreślić należy, że nabytych niesłusznie), nie następuje tu rażące naruszenie zasady ochrony praw nabytych.

7. Nie ma możliwości całkowitego pozbawienia kogokolwiek świadczenia rentowego. Wystarczyłaby rzetelna analiza przepisów 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. z 2016 r. poz. 708), zwanej dalej „ustawą zaopatrzeniową”, ażeby nie podnosić takiego

argumentu. Projektowana ustanawia nie prowadzi do pozbawiania kogokolwiek środków do życia i uniemożliwienia mu egzystencji. Świadczenia mają jedynie zostać obniżone w celu zbliżenia ich do świadczeń wypłacanych z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Ponadto obecnie obowiązujący art. 18 ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej zapewnia wszystkim świadczeniobiorcom emerytury lub renty na poziomie gwarantowanego minimum (w wysokości wynikającej z komunikatu Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 15 lutego 2016 r. w sprawie kwoty najwyższej emerytury i renty, dodatku pielęgnacyjnego i dodatku dla sierot zupełnych oraz kwot maksymalnych zmniejszeń emerytur i rent (M.P. z 2016 r. poz. 168)). W najbardziej skrajnym przypadku renta inwalidzka będzie przysługiwała w wysokości najwyższej renty (tj. w wysokości 676,75 zł – kwota najwyższej renty dla osób częściowo niezdolnych do pracy, przysługująca od dnia 1 marca 2016 r.).

8. W zakresie obniżania wysokości policyjnych rent rodzinnych, z jednej strony faktycznie można wskazać (jak czyni to profesor Marek Chmaj), iż osoby je pobierające nie uczestniczyły bezpośrednio w działaniach aparatu bezpieczeństwa PRL. Z drugiej strony natomiast korzystały z profitów, jakie dawała służba ich małżonków, czy rodziców w organach bezpieczeństwa (w szczególności materialnych wynikających z wyższych uposażeń). Renta rodzinna stanowi świadczenie pochodne od emerytury lub renty inwalidzkiej. Stąd uprzywilejowany (w stosunku do powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych – co jest kwestią bezdiskusyjną) system ustalania prawa do emerytury i renty policyjnej (ustalany z ostatniego, a więc co do zasady najwyższego uposażenia), z którego korzystają również byli funkcjonariusze organów bezpieczeństwa państwa, stawia pozostałych po nich rencistów rodzinnych w sytuacji znacznie korzystniejszej od rencistów rodzinnych otrzymujących świadczenia z ZUSu. Dlatego też obniżenie rent rodzinnych po byłych funkcjonariuszach organów bezpieczeństwa państwa należy traktować jako naturalną, w odczuciu sprawiedliwości społecznej, potrzebę zbliżenia ich świadczeń do tych otrzymywanych przez małżonków, bądź dzieci osób, które poniosły szkodę w wyniku służby tych funkcjonariuszy. Jak wskazano powyżej, art. 18 ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej daje gwarancję najwyższej renty rodzinnej, a więc nie ma możliwości pozbawić uprawnionego otrzymywania renty rodzinnej.

9. Projektodawca w uzasadnieniu wskazał cechę istotną, ze względu na którą różnicuje się osoby, które pełniły służbę w organach bezpieczeństwa państwa w stosunku do pozostałych osób posiadających uprawnienia do świadczeń emerytalno-rentowych z systemu zaopatrzeniowego służb mundurowych. Cechą tą jest właśnie pełnienie określonego rodzaju służby, tj. służby na rzecz totalitarnego państwa, a więc w organach i instytucjach, które systemowo naruszały przyrodzone prawa człowieka i rządy prawa. Konstytucja faktycznie gwarantuje równość wobec prawa podmiotów „równych”, jednakże w tym przypadku nie można jako cechy wspólnej, będącej tu przedmiotem odniesienia, traktować samego faktu posiadania uprawnień do świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych. Nie można stawać znaku równości pomiędzy funkcjonariuszami strzegącymi bezpieczeństwa państwa, obywateli i porządku publicznego (jak np. funkcjonariusze Policji, czy Państwowej Straży Pożarnej), a funkcjonariuszami pełniącymi służbę na rzecz totalitarnego państwa.

10. Zasady ustalania emerytury policyjnej stanowią, że na wysokość wypłacanej emerytury ma wpływ cały okres aktywności zawodowej danego funkcjonariusza. Specyfika zasad ustalania emerytury policyjnej powoduje, iż chcąc realnie obniżyć wiele świadczeń trzeba zastosować limit maksymalnych świadczeń po wszelkich możliwych doliczeniach i zwiększeniach, a więc niejako również za okresy inne, niż stricte służba na rzecz totalitarnego państwa. Nie może być mowy o pozbawianiu prawa do świadczenia za lata pracy poza służbą, ponieważ specyfika ustalania emerytury policyjnej powoduje, iż tzw. lata pracy przed i po służbie mogą w określonym zakresie zwiększyć wysokość pobieranej emerytury, ale jedynie do określonego poziomu. Nie istnieje w systemie zaopatrzenia emerytalnego prawo do świadczenia za lata pracy poza służbą, zaś okresy takiej pracy są ściśle powiązane z emeryturą policyjną, gdyż wpływają na jej wysokość.

11. Do projektu wprowadzono autopoprawkę, w wyniku której tzw. maksymalne kwoty emerytur i rent mają obejmować wszystkich funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę na rzecz totalitarnego państwa (bez względu na długość tej służby) oraz pozostałych po nich rencistów rodzinnych. Tak więc nie różnicuje się już sytuacji emeryta policyjnego, który pełnił służbę wyłącznie w organach bezpieczeństwa państwa i emeryta, który pełnił służbę nie tylko w organach bezpieczeństwa państwa.

12. Ponownie należy wskazać na art. 18 ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej, który gwarantuje wszystkim emerytom i rencistom najniższą emeryturę lub rentę. Jest to wystarczający mechanizm chroniący emerytów i rencistów przed całkowitym pozbawieniem ich świadczenia.

13. Ponieważ ustawa zaopatrzeniowa gwarantuje minimalne emerytury i renty, nie można mówić o naruszeniu istoty praw wynikających z art. 67, 69 i 71 ust. 1 Konstytucji. Wysokość najwyższej emerytury i rent określona jest w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i podlega corocznej waloryzacji. Wartości te są takie same dla wszystkich osób uprawnionych do emerytur i rent, bez względu na system emerytalny. Ustawodawca określając kwoty dla minimalnych świadczeń, musiał wziąć pod uwagę konieczność zapewnienia minimum socjalnego, więc nie należy podnosić, że projektowane przepisy komukolwiek uniemożliwią egzystencję. Szczególnie że w ramach świadczeniobiorców Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (wg stanu po waloryzacji w marcu 2016 r.) 131,9 tys. osób pobiera emeryturę w najwyższej gwarantowanej wysokości (882,56 zł), 76,7 tys. osób pobiera rentę z tytułu niezdolności do pracy dla osób całkowicie niezdolnych do pracy w najwyższej gwarantowanej wysokości (882,56 zł), a 73,2 tys. osób pobiera rentę z tytułu niezdolności do pracy dla osób częściowo niezdolnych do pracy w najwyższej gwarantowanej wysokości (676,75 zł).

Zarząd Główny Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów stwierdza, iż zaproponowane rozwiązania należy ocenić negatywnie, co uzasadnia w załączonej opinii kancelarii adwokackiej. Wskazano, iż nowelizacja ustawy budzi poważne wątpliwości natury konstytucyjnej i może naruszać wynikające z zasady demokratycznego państwa prawa zasady: ochrony praw słusznie nabytych, zasadę rzetelnej legislacji, sprawiedliwości i równości, a także naruszać zasadę proporcjonalności i adekwatności środków ustawowych do zamierzonego celu. Stanowisko sprowadza się do negatywnej oceny całego projektu ustawy i samej idei dezubekizacji, szczególnie w jej powtórnym wydaniu.

W załączonej opinii kancelarii adwokackiej przytaczane są argumenty podobne do zarzutów zamieszczonych w opinii profesora Marka Chmaja, dlatego też stanowisko projektodawców do tych uwag jest analogiczne, tj. uwagi nie mogą zostać uwzględnione ze względów przedstawionych powyżej.

Federacja Związków Pracodawców Ochrony Zdrowia „Porozumienie Zielonogórskie” w swoim stanowisku stwierdziła, iż niezależnie od oceny moralnej postępowania osób, które pracowały w instytucjach, których dotyczy projekt, jeżeli zmiany w kraju nie nastąpiły w sposób rewolucyjny to działania odbierające nabyte uprawnienia podważają zaufanie do Państwa. Federacja jest przeciwna podejmowaniu jakichkolwiek działań obniżających zaufanie obywatela do Państwa.

W odpowiedzi należy zauważyć, że projektem ustawy nie są odbierane uprawnienia, a jedynie obniżane świadczenia niesłusznie nabyte i przez wiele lat pobierane w zbyt wysokich kwotach.

Ponadto o ile w zakresie osób objętych zakresem działania projektowanej ustawy, wskazuje się na obniżenie zaufania obywateli do Państwa, o tyle w stosunku do osób, które były ofiarami systemu totalitarnego państwa PRL projektowana ustanawia zwiększy ich zaufanie do Państwa i da poczucie wprowadzenia dugo wyczekiwanej sprawiedliwości społecznej.

Związek Rzemiosła Polskiego przedstawił stanowisko o charakterze ogólnym, wskazujące na konieczność szerszych zmian w całym systemie emerytalno-rentowym. Wskazano, w szczególności,

iż przedstawiony projekt zmian ustawy jest krokiem w dobrym kierunku. Jednakże z uwagi na prawa nabyte oraz zmiany nie tylko ustrojowe, ale też i organizacyjne, jakie zachodziły w przedstawionym przez projektodawców czasookresie powodują, że ustalanie dla byłych funkcjonariuszy na nowo świadczeń emerytalnych powinno się odbywać w trybie indywidualnym, a nie w drodze stosowania zasady zbiorowej odpowiedzialności.

W odpowiedzi na powyższe należy podkreślić, iż ustalanie na nowo wysokości świadczeń byłym funkcjonariuszom pełniącym służbę na rzecz totalitarnego państwa odbywać się będzie, zgodnie z projektowanymi przepisami, w trybie indywidualnym, tj. każdej osobie indywidualnie zostanie przeliczona wysokość świadczenia zgodnie z zaproponowanymi w projekcie zasadami.

Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Funkcjonariuszy Straży Granicznej wnosi o dokonanie zmian proponowanych przepisów w zakresie żołnierzy WOP będących w strukturach Zwiadu WOP (brygad WOP, GPK i strażnic kadrowych). Według autorów stanowiska doprecyzowanie przepisów w tym zakresie pozwoli by każda decyzja dotycząca obniżenia wysokości emerytury lub renty była wydana na podstawie faktycznie wykonywanych obowiązków i dotyczyć będzie indywidualnie danej osoby. Już Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 stycznia 2012 r. (sygn. akt K 36/09) orzekł, iż „Art. 13a ust. 6 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) jest zgodny z art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. W treści uzasadnienia zawarł, że sama podległość służbową nie może być podstawą uznania, że ubezpieczony pełnił służbę w organach bezpieczeństwa państwa w rozumieniu ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944- 1990 oraz treści tych dokumentów. Tylko stanowcze ustalenia faktyczne w kwestii faktycznie wykonywanych przez ubezpieczonego obowiązków służbowych w spornym okresie, pozwolą na prawidłowe zastosowanie prawa materialnego. Postulowane zmiany mają oparcie w zasadzie równości wobec prawa, jak również w zasadzie powagi rzeczy osądzonej.

Wskazane powyżej stanowisko jest niespójne i nie przedstawia jasno oczekiwania jego autorów. Niezależnie jednak od intencji autorów stanowiska, nie znajduje uzasadnienia traktowanie żołnierzy Zwiadu Wojsk Ochrony Pogranicza, pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa, w inny sposób, niż wszystkie pozostałe osoby pełniące służbę na rzecz totalitarnego państwa objęte przepisami projektowanej ustawy.

Zarząd Główny Związku Emerytów i Rencistów Straży Granicznej przedstawił propozycję brzmienia art. 15b ust. 1 i art. 22a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej oraz wykreślenia przepisów wprowadzających tzw. maksymalne wysokości emerytur i rent. Według autorów stanowiska powyższe zmiany pozwolą na jednoznaczną interpretację przepisów ustawy wykluczającą objęcie nimi żołnierzy zawodowych. Ochroni ona interesy emerytów Straży Granicznej - byłych żołnierzy zawodowych WOP, zakwalifikowanych przez IPN jako pełniących służbę w Zwiadle WOP i objętych już decyzjami obniżającymi emerytury. Żadna inna formacja wojskowa (oprócz w określonym zakresie WRON), zakwalifikowana do organów bezpieczeństwa państwa, nie została objęta tymi sankcjami. Poza oddziaływaniem ustawy pozostają bowiem żołnierze zawodowi pełniący służbę w organach bezpieczeństwa państwa wymienionych w ustawie lustracyjnej, otrzymujących emerytury i renty na podstawie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i członków ich rodzin. Postulowane zmiany mają oparcie w zasadzie równości wobec prawa, jak również w zasadzie powagi rzeczy osądzonej.

Przedstawione w powyższym stanowisku uwagi stały się częściowo nieaktualne, ponieważ w wyniku uwagi Instytutu Pamięci Narodowej zmieniono treść art. 15b (teraz 15c), art. 22a i art. 24a. Tym niemniej należy wskazać, iż propozycja korekty redakcji wprowadzenia do wyliczenia w art. 15b ust. 1 (oraz art. 22a), poprzez odwołanie się do art. 13 ust. 1 pkt 1b nie jest to rozwiązaniem prawidłowym,

ponieważ to art. 15b (obecnie 15c) stanowi główny przepis merytoryczny w zakresie tzw. dezubekizacji, a art. 13 ust. 1 pkt 1b jest jego konsekwencją. Propozycje rezygnacji z przelicznika 0,5% za okresy służby w SB oraz z maksymalnych wysokości świąadczeń emerytalnych i rentowych są nie do przyjęcia, ponieważ są sprzeczne z głównymi założeniami projektu. Ponadto zaproponowane brzmienie przepisów dotyczyłoby wszystkich osób pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa, a nie tylko emerytów Straży Granicznej będących byli żołnierzami WOP. Nie jest również prawdą, iż żadna inna formacja wojskowa SB nie była objęta pierwszą dezubekizacją. Nie zostali nią objęci byli żołnierze zawodowi otrzymujący emerytury wojskowe, ponieważ nie nowelizowano w tym zakresie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych, poza przepisami dotyczącymi WRON. W kompetencji Ministra Obrony Narodowej pozostaje ewentualne objęcie żołnierzy zawodowych dezubekizacją. Natomiast osoby otrzymujące emerytury policyjne, które w przebiegu swojej kariery zawodowej miały okresy służby w formacjach wojskowych zaliczonych do organów bezpieczeństwa państwa (np. Informacja Wojskowa, Wojskowa Służba Wewnętrzna, Zarząd II Sztabu Generalnego Wojska Polskiego), jeżeli te okresy zostały uwzględnione przy wysłudze emerytalnej i zostały wskazane w informacji IPN jako okresy służby w organach bezpieczeństwa państwa, miały je przeliczone po 0,7% podstawy wymiaru w wyniku pierwszej dezubekizacji.