



Warszawa, dnia 25 lipca 2016 r.

Minister
Spraw Zagranicznych

BDG.0240.1010.2016 / 5

KOPIA

Pan Sebastian Chwałek
Podsekretarz Stanu
w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych
i Administracji

Szanowny Panie Ministrze,

W nawiązaniu do pisma z dnia 13 lipca br. o sygnaturze DP-0231-38/2016/ES/EM, dotyczącego projektu ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, ABW, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, CBA, Straży Granicznej, BOR, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin oraz ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów, uprzejmie przekazuję następujące uwagi Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

Zgodnie z treścią uzasadnienia projektu, proponowane przepisy mają na celu wprowadzenie rozwiązań zapewniających w pełniejszym zakresie zniesienie przywilejów emerytalno-rentowych związanych z pracą w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990 niż to uczyniono w 2009 r. na gruncie ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, ABW, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, CBA, Straży Granicznej, BOR, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U z 2009, nr 24, poz. 145 dalej: tzw. ustawa dezubekizacyjna z 2009 r.).

W uzasadnieniu projektu wskazano, że po pierwsze, po przeliczeniu emerytur, statystyczne świadczenie emerytalne wypłacane byłym funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa (z uwagi na sposób wyliczenia świadczenia oraz pozostawienie możliwości otrzymania licznych dodatków) jest nadal wyższe od statystycznego świadczenia emerytalnego wypłacanego w systemie powszechnym. Ponadto, ustawa dezubekizacyjna z 2009 r. nie objęła świadczeń innych niż emerytalne, tj. świadczeń rentowych i rent rodzinnych.

Nie negując samej idei wprowadzenia proponowanych zmian legislacyjnych, sugeruję przeprowadzenie ponownej, pogłębionej analizy, która skutkowałaby co najmniej wprowadzeniem zmian do uzasadnienia projektu. Biorąc pod uwagę losy ustawy 2009 r. należy bowiem spodziewać się napływu skarg – zarówno do Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK) jak i do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu (dalej: ETPC), od osób, które na mocy nowych przepisów otrzymywać będą świadczenia w zmniejszonej wysokości. W przypadku ustawy z 2009 r. z możliwością złożenia skargi indywidualnej do ETPC skorzystało 1628 osób (zob. decyzja ETPC z 14 maja 2013 r. w sprawie *Cichopek i 1627 innych skarżących p. Polsce*, skarga nr 15189/10).

Należy zauważyc, iż tzw. ustawa dezubekizacyjna z 2009 r. stała się przedmiotem rozstrzygnięć zarówno TK (zob. wyrok TK z 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, Dz.U. z 2010 r., nr 36, poz. 204) jak i ETPC (zob. ponownie *Cichopek i 1627 innych skarżących p. Polsce*). Wówczas to oba Trybunały uznały, iż wprowadzone rozwiązania są zgodne odpowiednio – z Konstytucją RP, jak i z Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzoną w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. nr 61, poz. 284 z późn. zm., dalej: Konwencja) wraz z Protokołami dodatkowymi. W szczególności ETPC uznał, 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 b. 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 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.

Powyższa argumentacja mogłaby znaleźć zastosowanie na gruncie projektowanej regulacji. Należy jednakże liczyć się z możliwością odmiennego rozstrzygnięcia ETPC na gruncie projektowanych przepisów. Po pierwsze, obecny projekt oddziaływać będzie na szerszy krąg podmiotów niż tzw. ustawa dezubekizacyjna z 2009 r. (nie tylko osoby pobierające świadczenie emerytalne, ale również osoby pobierające renty inwalidzkie i renty rodzinne). Po drugie, proponowane zmiany są dalej idące. Należy zauważyc, że w stosunku do osób, które nabyły prawo do emerytury wyłącznie z tytułu służby w organach bezpieczeństwa państwa proponuję zmniejszenie wskaźnika służącego do ustalenia emerytury z 0,7 na 0,5 % podstawy wymiaru, wyłącza się możliwość otrzymania dodatku inwalidzkiego emerytowi, którego inwalidztwo powstało w związku ze służbą w organach bezpieczeństwa państwa, oraz ustala się wysokość emerytury maksymalnej, wskazując, iż nie może ona być wyższa niż kwota przeciętnej emerytury wypłacanej przez ZUS. W przypadku osoby, która pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa, a następnie po zwolnieniu z tej służby przeszła pozytywnie weryfikację i podjęła służbę w innej formacji oraz nabyła prawo do emerytury z tytułu służby w tej formacji świadczenie emerytalne ustalane będzie na dotychczasowych zasadach, ale w oparciu o nowy, zmniejszony wskaźnik

– z 0,7 na 0,5 % podstawy wymiaru. Nowe zasady obliczania świadczeń obejmą osoby pobierające renty inwalidzkie i renty rodzinne. Po trzecie, w stosunku do pewnej grupy osób (emeryci) będzie to już druga, tak znacząca zmiana, w funkcjonowaniu systemu emerytalno-rentowego, którego są beneficjentami. Po czwarte, należy odnotować znaczny wpływ czasu zarówno od upadku reżimu, który zagwarantował pewnym grupom osób przywileje emerytalno-rentowe (ponad 25 lat), jak i od momentu, w którym dokonywane były pierwsze zmiany, mające na celu racjonalizację systemu rent i emerytur pobieranych przez byłych funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa (ok. 7 lat). Należy mieć również na uwadze ogólny obowiązek zapewnienia odpowiedniej jakości prawa wynikający z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Zgodnie z orzecznictwem ETPC przepisy prawa powinny być dostępne dla zainteresowanych podmiotów i możliwe musi być przewidzenie skutków ich obowiązywania (zob. wyrok Wielkiej Izby ETPC z dnia 4 maja 2000 r. w sprawie *Rotaru p. Rumunii*, skarga nr 28341/95, wyrok Wielkiej Izby ETPC z dnia 4 grudnia 2008 r. w sprawie *S. i Marper p. Wielkiej Brytanii*, skargi nr 30562/04 i 30566/04, wyrok ETPC z dnia 4 grudnia 2015 r. w sprawie *Zakharov p. Rosji*, skarga nr 47143/06). Co prawda rolą Europejskiego Trybunału Praw Człowieka nie jest dokonywanie oceny prawa krajowego i praktyki orzeczniczej w sposób abstrakcyjny, lecz badanie, czy sposób, w jaki prawo jest stosowane wobec danej jednostki doprowadził do naruszenia Konwencji, ze szczególnym uwzględnieniem tego, czy władzy krajowe nie działały względem jednostki w sposób arbitralny (zob. wyrok ETPC z dnia 12 stycznia 2016 r. w sprawie *Szabó i Vissy p. Węgrom*, skarga nr 78514/11). Niemniej, w perspektywie złożenia przez indywidualnych skarżących kilkuset czy kilku tysięcy skarg w tym samym lub zbliżonym przedmiocie należy liczyć się z możliwością nie tylko przyjęcia rozstrzygnięć indywidualnych, ale także wdrożenia w tych sprawach przez ETPC procedury pilotażowej tudzież dokonania oceny przyjętych rozwiązań legislacyjnych *in abstracto*.

W związku z powyższym należałoby dokonać dogłębnej analizy proponowanych zmian w celu przedstawienia argumentów przemawiających za koniecznością ich wprowadzenia w demokratycznym społeczeństwie – zarówno co do zakresu podmiotowego, jak i przedmiotowego ustawy. W szczególności proponuję:

- rozbudowanie uzasadnienia ustawy o elementy świadczące o jej zgodności z orzecznictwem TK i ETPC, powołując się m.in. na argumentację zawartą w uzasadnieniu wyroku TK w sprawie o sygn. K 6/09 oraz w decyzji ETPC w sprawie *Cichopek i 1627 innych skarżących p. Polsce*;
- wskazanie, z jakich powodów ustawodawca zwykły postanowił w sposób dalej idący, zaingerować w materię, która była przedmiotem wielu kontrowersji oraz szerokiej debaty publicznej już w 2009 r. i zakończyła się wydaniem (korzystnych) rozstrzygnięć TK i ETPC, a dotyczyć będzie stosunkowo nielicznej grupy (ok. 32,5 tys.) osób w podeszłym wieku, częstokroć schorowanych, dla których uzyskiwane świadczenia stanowić mogą podstawowe źródło utrzymania;
- dokładne omówienie w uzasadnieniu argumentów przemawiających za zredukowaniem poszczególnych przywilejów emerytalno-rentowych konkretnej grupy podmiotów (jest to szczególnie istotne w przypadku rent rodzinnych, wypłacanych osobom, które zawodowo nie były związane z aparatem bezpieczeństwa państwa);
- silniejsze zaakcentowanie elementów demograficznych i budżetowych w celu obalenia ewentualnego argumentu, jakoby redukcja przywilejów emerytalno-rentowych byłych funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa miała mieć li tylko charakter działania odwetowego

(np. konieczność zniwelowania nierówności między powszechnym systemem zabezpieczenia społecznego a systemem mundurowym, w zakresie, w jakim odnosi się on do byłych funkcjonariuszy systemu bezpieczeństwa, w dobie kryzysu demograficznego, zagrażającego podstawom dotychczas funkcjonującego powszechnego systemu zabezpieczenia społecznego).

Pragnę jeszcze raz podkreślić potrzebę przeprowadzenia ponownej, pogłębianej analizy projektu ustawy wraz z uzasadnieniem, która skutkowałaby wprowadzeniem zmian do uzasadnienia projektu. Pozostawienie uzasadnienia projektu ustawy w obecnym kształcie może w przyszłości skutkować brakiem możliwości skutecznej obrony przyjętych rozwiązań na arenie międzynarodowej, zwłaszcza w zakresie przestrzegania przez polskie władze zasady proporcjonalności oraz zasady pewności prawa.

Z wyrazami szacunku,

