

– W nawiązaniu do mojej wcześniejszej korespondencji przedstawiam kilka argumentów w sprawie obliczania emerytur funkcjonariuszy Policji (...). Mogą one być istotne dla tych osób, które posiadają wysługę emerytalną za służbę po 1990 roku lub w formacjach i instytucjach nie wymienionych w art. 13b. Zwracam też uwagę na błędna definicję pojęcia „pełnienie służby” wobec osób, które były podchorążymi studiów stacjonarnych w WSO MSW w Legionowie i w Akademii Spraw Wewnętrznych.

Poddaję również w wątpliwość możliwość zgodnego z prawem uznania przez Instytut Pamięci Narodowej jako służby na rzecz totalitarnego państwa tych okresów służby, które nie mogły być wcześniej uznane za służbę w organach bezpieczeństwa państwa PRL 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.

Zgodnie z art. 1 w zw. z art. 5 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Instytut nie miał podstaw prawnych do ewidencjonowania, gromadzenia, przechowywania, opracowywania, zabezpieczenia, udostępniania i publikowania dokumentów dotyczących osób, które nie były funkcjonariuszami organów bezpieczeństwa państwa PRL.

Dlatego też, nowe pojęcie „służba na rzecz totalitarnego państwa” jest ściśle związane ze służbą w organach bezpieczeństwa państwa PRL.

Moim zdaniem, zgodnie z obowiązującymi przepisami istnieje możliwość przyznania emerytury policyjnej wyliczonej zgodnie z art. 15 ustawy emerytalnej bez uwzględnienia okresów równorzędnych ze służbą w Policji wskazanych w art. 13b ustawy emerytalnej.

Podstawę prawną stanowi tutaj art. 1 ust. 1, art. 12 ust. 1 i art. 11 ustawy o emeryturach funkcjonariuszy Policji (...) oraz art. 95 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Zgodnie z tym przepisem w razie zbiegu u jednej osoby prawa do kilku świadczeń przewidzianych w ustawie wypłaca się jedno z tych świadczeń – wyższe lub wybrane przez zainteresowanego. W takim przypadku przysługuje świadczenie do emerytury na podstawie:

1. Służby w Policji z doliczeniem okresów równorzędnych, o których mowa w art. 13 ust. 1 i art. 13b ustawy o emeryturach funkcjonariuszy Policji (...) wyliczonej zgodnie z jej art. 15c.
2. Służby w Policji z doliczeniem okresów równorzędnych, o których mowa w art. 13 ust. 1 z wyłączeniem pkt 1c, tj. służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w 13b ustawy o emeryturach funkcjonariuszy Policji (...) wyliczonej zgodnie z jej art. 15.

Przepisy ustawy o emeryturach funkcjonariuszy Policji (...) przewidują w art. 7 prawo wyboru świadczenia w razie zbiegu prawa do emerytury lub renty albo do uposażenia w stanie spoczynku lub uposażenia rodzinnego przewidzianych w odrębnych przepisach. Przepis ten nie odnosi się do takiej sytuacji, kiedy jednej osobie przysługuje emerytura na podstawie kilku przepisów tej samej ustawy.

Jednakże, na podstawie jej art. 11 w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się przepisy ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Natomiast, zgodnie z art. 95 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS istnieje obowiązek wypłacania świadczenia wyższego, jeżeli jednej osobie przysługują świadczenia na podstawie kilku przepisów tej samej ustawy. Funkcjonariusze, którzy pełnili służbę powyżej 15 lat po 1990 roku spełniają wszystkie warunki do uzyskania emerytury, zarówno na podstawie art. 15, jak i art. 15c ustawy emerytalnej. Z uwagi na treść ust. 3 art. 15c wyliczona w ten sposób emerytura policyjna jest drastycznie niższa, niż gdyby wyliczono ją na podstawie art. 15, który nie przewiduje uwzględnienia okresów służby wskazanych w art. 13b, tj. „służby na rzecz totalitarnego państwa”.

Mając na względzie literalne brzmienie art. 13 ust. 1 pkt 1c oraz pozostałe przepisy ustawy emerytalnej nie sposób przyjąć, że ich wykładnia zgodna z celem ustawy oraz gwarancjami konstytucyjnymi nakazuje obliczanie emerytury wyłącznie na podstawie art. 15c bez względu na okresy innej służby niż „służba na rzecz totalitarnego państwa”.

Wręcz przeciwnie, przepis ten wskazuje na ograniczenie i bezpośrednie zastosowanie art. 15c do okresów służby „na rzecz totalitarnego państwa”, a nie innej służby. Dopiero wówczas, gdy funkcjonariusz nie spełnia warunków wskazanych w art. 15 – obliczenie jego emerytury powinno następować na podstawie art. 15c. Decydujące znaczenie mają tutaj okresy służby uprawniające do uzyskania emerytury policyjnej. Inaczej mówiąc, czy uzyskanie prawa do emerytury policyjnej wynika ze „służby na rzecz totalitarnego państwa” czy ze służby w Policji lub innych formacjach wskazanych w tytule ustawy emerytalnej.

Art. 15 ustawy stanowi wprost, że emerytura dla funkcjonariusza, który pozostawał w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., wynosi

40 % podstawy jej wymiaru za 15 lat służby. Pozostałe lata służby i równorzędne ze służbą wymienione w art. 13 ust. 1 pkt 1, 1a oraz 2–4 stanowią podstawę do wzrostu emerytury policyjnej o 2,6 % za każdy rok służby. Żaden z przepisów nie przewiduje

możliwości obniżania emerytury policyjnej lub pozbawiania jej bez skazującego za przestępstwo wyroku sądu, gdyż byłoby to nieuprawnionym wymierzeniem kary.

Jednocześnie, zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 1c w związku z art. 15c okresy służby „na rzecz totalitarnego państwa” nie wpływają na jej podwyższenie. Tym bardziej jest to uzasadnione, że zgodnie z treścią art. 8a ust. 1 ustawy emerytalnej Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji może zwolnić z rygorów art. 15c funkcjonariuszy, którzy nie posiadają wymaganych okresów służby w Policji (...) uprawniających do uzyskania świadczenia na podstawie art. 15.

Ponadto, art. 15c nie jest przepisem karnym, a ustawodawca nie użył określenia „każda osoba, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa”. Zatem, nie chodzi o każdą osobę, która kiedykolwiek pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa ale o taką osobę, która nie spełnia warunków określonych w art. 15 ustawy emerytalnej bez uwzględnienia służby na rzecz totalitarnego państwa. Wydaje się, że taka wykładnia przepisu określonego w art. 15c jest racjonalna, zgodna z celem ustawy i normami konstytucyjnymi.

Wydaje się oczywiste, że celem ustawy jest przyznanie funkcjonariuszom uprawnień emerytalnych lub rentowych za służbę w Policji i innych formacjach wymienionych w jej tytule, a pozbawienie takich uprawnień lub znaczące ich ograniczenie za służbę na rzecz totalitarnego państwa.

Z pewnością celem wprowadzenia tej ustawy nie mogło być drastyczne obniżenie emerytur za służbę na rzecz ludzi w demokratycznym państwie i wprowadzenie przelicznika 2,6 % za każdy rok takiej służby, który byłby fikcją prawną.

Wszystkie decyzje o obniżeniu rent i emerytur policyjnych wydano na podstawie informacji Instytutu Pamięci Narodowej. Znaczna część tych informacji wydana została z obrazą art. 13b ustawy emerytalnej. Zgodnie z literalnym brzmieniem ust. 1 przepisu tego 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 (...). Ustawodawca wymienia wśród tych instytucji Wyższą Szkołę Oficerską MSW w Legionowie i Akademię Spraw Wewnętrznych, w tym słuchaczy i studentów.

Znaczna część podchorążych nigdy nie pełniła służby w WSO MSW w Legionowie ani też w ASW. Nie byli też słuchaczami ani studentami tych uczelni wyższych. Zaliczenie do etatu podchorążych potwierdza wyłącznie rozpoczęcie szkolenia i nie jest przyznaniem etatu w rozumieniu służby na określonym stanowisku służbowym. Co oznacza, że nie pełnili w tym czasie żadnej służby, w tym służby na rzecz totalitarnego państwa, tylko uczyli się.

Instytut Pamięci Narodowej stoi na stanowisku, że zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawowymi, podczas wystawiania wspomnianej informacji Instytut nie dokonuje analizy ani nie ocenia, jaki charakter miała służba danego funkcjonariusza w organach bezpieczeństwa państwa PRL oraz jaki był zakres wykonywanych przez niego czynności i zadań.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku, III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych sygn. akt III AUa 1253/12 odnoszący się do okresu studiów w Akademii Spraw Wewnętrznych. W orzeczeniu tym stwierdzono, że: „Okres ten nie mógł zostać potraktowany jako okres pełnienia służby w organach bezpieczeństwa państwa, bowiem w tym czasie wnioskodawca uczył się, a zatem nie pełnił służby w organach bezpieczeństwa państwa. Stąd też Sąd Apelacyjny uznał, iż okres studiów (...) od 5 października 1978r. do 5 maja 1981r. na tej uczelni podlegał wyłączeniu ze służby w organach bezpieczeństwa państwa”.

Podobne stanowisko zajął też Sąd Apelacyjny w Gdańsku w orzeczeniu z dnia 27 maja 2014 sygn. akt III AUa 1713/13 odnoszącym się do Wyższej Szkoły Oficerskiej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w Legionowie. Sąd stwierdził, iż szkoła ta nie była organem bezpieczeństwa państwa w rozumieniu 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, a pozostawanie w etatowym stanie słuchaczy WSO stwarza domniemanie swoistego zawieszenia obowiązków w czynnej służbie w organach bezpieczeństwa.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 24 lutego 2010 r. K. 6/2009 (OTK ZU 2010/2A poz. 15) stwierdził, że wykładni art. 15b ustawy emerytalnej decydujące znaczenie powinny mieć cele wprowadzenia tego przepisu. Rozważania powinny zatem dotyczyć oceny charakteru służby w organach bezpieczeństwa państwa przed 1990 rokiem, a nie oceny charakteru określonej jednostki organizacyjnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych jako spełniającej albo niespełniającej kryteriów uznania jej za organ bezpieczeństwa państwa.

Wprawdzie powyższe orzecznictwo odnosi się do ustawy emerytalnej w brzmieniu po nowelizacji z 2009 roku, ale Sąd Najwyższy w sprawie II UZP 10/11 zważył, że: „...nie powinno być rozbieżności w wykładni tych samych przepisów (art. 2 ust. 1 pkt 5 i ust. 3 ustawy lustracyjnej) między różnymi sądami - choćby ich wykładni dokonywano raz na potrzeby procesów lustracyjnych (jak to czynią sądy karne), a innym razem na potrzeby rozstrzygnięcia odwołań od decyzji organu emerytalnego resortu spraw wewnętrznych (jak to czynią sądy ubezpieczeń społecznych).

Ponadto, zgodnie z art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 31 lipca 1985 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa i Milicji Obywatelskiej Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. z 1985 nr 38 poz. 181) stosunek służbowy funkcjonariusza powstawał

w drodze mianowania na podstawie dobrowolnego zgłoszenia się do podjęcia służby, a początek służby liczy się od dnia określonego w rozkazie o mianowaniu funkcjonariuszem. Dlatego też, ustalenie okresów służby w określonych formacjach następować musi na podstawie rozkazów personalnych o mianowaniu na konkretne stanowisko wydanych na podstawie dobrowolnego zgłoszenia się do służby. Wpis do stanu podchorążych z pewnością takim rozkazem nie był.

Instytut Pamięci Narodowej przed sporządzeniem informacji o przebiegu służby był zobowiązany, na podstawie art. 1 i 5 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, do dokonania analizy akt w celu ustalenia, czy znajdują w konkretnym przypadku zastosowanie kryteria określone w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 roku o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów, uwzględniając orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i sądów powszechnych w tym zakresie. Bez tych ustaleń nie jest możliwe sporządzenie jakiegokolwiek informacji, w tym dotyczącej służby, o której mowa w art. 13b ustawy emerytalnej. Dopiero bezsporne i jednoznaczne stwierdzenie, że daną służbę można uznać za służbę w organach bezpieczeństwa państwa, pozwala na uznanie jej za „służbę na rzecz totalitarnego państwa”.

Jednocześnie pragnę zauważyć, iż zgodnie z art. 25 ust. 1 pkt 1 ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu mogły zostać przekazane do archiwum IPN dokumenty z akt funkcjonariuszy wytworzone lub gromadzone przez organy bezpieczeństwa państwa wyłącznie w okresie do 6 maja 1990 roku. Zatem, jakie podstawy miał IPN do wydania informacji obejmującej okres do 31 lipca 1990 roku? Ponadto, jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 11 maja 2007 roku (K 2/07) ustawa – jak to zresztą wynika z jej tytułu – dotyczy ujawniania informacji zawartych w archiwach zawierających dokumenty aparatu bezpieczeństwa. Samej potrzeby ich ujawniania (a więc także dokonania lustracji) po to, aby móc chronić mechanizmy funkcjonowania państwa demokratycznego przed zagrożeniami wynikającymi z totalitarnej przeszłości – nie można kwestionować.

Jednakże nie wynika stąd, że w imię tego celu można i należy konstytucyjnie aprobować ujawnianie każdej informacji zawartej w archiwach. Pełne ich ujawnienie narusza bowiem konstytucyjną zasadę autonomii informacyjnej, której konstytucyjny mechanizm określają art. 47 i art. 51 Konstytucji.

W art. 13a ust. 1 ustawy emerytalnej wskazano, że na wniosek organu emerytalnego IPN 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. Informacja taka mogła być udzielona wyłącznie w oparciu o dokumenty, które IPN mógł zgromadzić zgodnie z ustawą określającą jego zadania i kompetencje.

Z poważaniem:

(dane adresowe do wiadomości posła J. Zemke), 11 maja 2018 r.
