



**KANCELARIA  
SENATU**

BIURO ANALIZ, DOKUMENTACJI  
I KORESPONDENCJI

Warszawa, 24 marca 2023 r.

BADK.DPK.133.142.2023

|                  |   |
|------------------|---|
| <b>P10-17/23</b> | Data wpływu petycji 13 lutego 2023 r.                   |
|                  | Data sporządzenia informacji o petycji 22 marca 2023 r. |

**EMERYTURY I RENTY  
Z FUNDUSZU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH**

**TEMAT**

**POZBAWIENIE BYŁYCH, ETATOWYCH CZŁONKÓW PZPR  
ŚWIADCZEŃ EMERYTALNYCH ZA OKRES PRACY  
W KOMÓRKACH ORGANIZACYJNYCH PZPR**

**WNOSZACY PETYCJE:** petycja indywidualna

Eugeniusz Szymala.

**PRZEDMIOT PETYCJI:**

Podjąć inicjatywę ustawodawczą dotyczącą zmiany ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, poprzez wprowadzenie zapisów o pozbawieniu świadczeń emerytalnych byłych etatowych członków PZPR za okres ich pracy w komórkach organizacyjnych PZPR.

**UZASADNIENIE WNOSZĄCEGO PETYCJE:**

W opinii wnoszącego petycję, dalsza naprawa Rzeczypospolitej powinna polegać także na tym, by w imię sprawiedliwości społecznej, etatowym działaczom byłej, komunistycznej Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, którzy w okresie istnienia tej organizacji w latach 1948-1990 pełnili w jej strukturach różne funkcje organizacyjne, zostały ustawowo obniżone świadczenia emerytalne.

Zdaniem autora petycji, elementarna przyzwoitość wymaga, aby osobom, które świadomie i dobrowolnie pracowały w formacji zniewalającej przez powojenne dziesięciolecia zdecydowaną większość społeczeństwa polskiego, odebrano przywileje, które w sposób moralnie niezasłużony, uzyskały dzięki pracy na rzecz umacniania totalitarnego systemu.

Autor petycji 2 marca 2023 r. nadesłał uzupełnienie petycji, w którym postuluje dodanie nowego art. 23a w ustawie o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Zgodnie z treścią tego przepisu, w przypadku osoby, która w okresie od 22 lipca 1944 r. do dnia rozwiązania tj. 29 stycznia 1990 r. była etatowym pracownikiem PZPR i jej poprzedników (PPR), podstawa wymiaru emerytury miałyby wynosić 0% za każdy rok pracy na rzecz totalitarnego państwa. Przepis ten miałby również zastosowanie w przypadku naliczania wymiaru rent określonych w ustawie oraz w przypadku innych ustaw przyznających świadczenia emerytalne i rentowe.

**STAN PRAWNY:**

**Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.** (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.) w **art. 2** stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

To podstawowa zasada demokratycznego państwa prawnego. Przepis ten mówi także o tym, że działalność państwa i jego organów ma być oparta na wartościach, które dobrze służą zapewnieniu praworządności, wyraża on bowiem zasadę legalizmu. Nieodzownym elementem zasady demokratycznego państwa prawnego są reguły stanowienia prawa, określane też jako zasady przyzwoitej legislacji. Należy tu wymienić np. zasadę ochrony praw słusznie nabytych.

**Art. 67** Konstytucji gwarantuje obywatelom prawo do zabezpieczenia społecznego, w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy tego zabezpieczenia określa ustawa (ust. 1). Prawo do zabezpieczenia społecznego określonego ustawą objęci są również obywatele pozostający bez pracy nie z własnej woli i nie mający innych środków utrzymania (ust. 2).

**Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych** (Dz. U. z 2022 r. poz. 504) w **art. 23** formułuje zasady ustalania emerytur lub rent w najniższej wysokości. Zgodnie z treścią ust. 1 tego przepisu, jeżeli podstawy wymiaru emerytury lub renty nie można ustalić zgodnie z zasadami określonymi w ustawie lub w rozporządzeniu, o którym mowa w art. 22 (dotyczy delegacji dla Rady Ministrów do określenia szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru emerytury i renty), emeryturę lub rentę ustala się w wysokości najniższej emerytury lub renty.

#### **DZIAŁANIA POWIĄZANE:**

Z uwagi na fakt, że przedmiotem petycji jest postulat ustawowego obniżenia wymiaru emerytury lub renty osobie, która w latach 1944–1990 pracowała na „rzecz totalitarnego państwa”, jakim była Polska Rzeczpospolita Ludowa (PRL), należy zwrócić uwagę, że podobne rozwiązanie uchwalone zostało w obowiązującej ustawie, tzw. dezubekizacyjnej.

Jest to **ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin** (Dz. U. z 2016 r. poz. 2270).

W **art. 1** tej ustawy zmieniającej ustawę z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) oraz ich rodzin (Dz. U. z 2016 r. poz. 708), dodano art. 15c, stanowiący, że 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., jej emerytura wynosi 0% podstawy wymiaru – za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b; 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. (ust. 1 i 2).

W dalszej części przywołany przepis stanowi, że 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 (ust. 3).

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 której mowa w art. 13a ust. 1 (ust. 4).

Przy prezentacji przedmiotu petycji, należy zwrócić uwagę na występujące w niej kryterium „pracy na rzecz totalitarnego państwa” oraz na podobnie brzmiące kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa”, wprowadzone do ustawy dezubekizacyjnej, które spotkało się z licznymi prawnymi komentarzami i opiniami.

**Sąd Najwyższy** w uchwale, sygn. akt III UZP 1/20, zwrócił uwagę, że kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka<sup>1</sup>.

W ustnym uzasadnieniu uchwały Sąd Najwyższy podkreślił, że „podziela pogląd, że państwo jest uprawnione do rozliczeń z byłym reżimem, który w warunkach demokratycznych został skutecznie zdyskredytowany. Zatem środki demontażu po byłych totalitarnych systemach dadzą się pogodzić z ideą demokratycznego państwa prawa, bowiem zasada ochrony praw nabytych nie rozciąga się na prawa ustanowione niesprawiedliwie”.

Na tle ustawy z 2016 r. powstała wątpliwość, czy ustawodawca chce oceniać czyny jednostki czy zmierza do ustanowienia odpowiedzialności zbiorowej. Zdaniem Sądu Najwyższego „pozbawienie uprawnień emerytalnych, często nabytych już w wolnej Polsce na podstawie prawa ustanowionego w demokratycznym państwie, może dotyczyć tych osób, które w trakcie służby na rzecz totalitarnego państwa dopuściły się naruszeń podstawowych praw i wolności człowieka. Tylko takie rozwiązanie jest sprawiedliwe”.

Przypisania odpowiedzialności w oderwaniu od konkretnych czynów nie da się pogodzić z preambułą Konstytucji. Ustawodawca stanowiąc Ją miał na uwadze, że „pomni gorzkich doświadczeń z czasów, gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane, pragnąc na zawsze zagwarantować prawa obywatelskie, a działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność”.

W ocenie Sądu Najwyższego ta wskazana gwarancja standardu postępowania odcina nas dzisiaj od metod działań typowych dla państw totalitarnych.

„Nie możemy działać jak państwo totalitarne, które nie przestrzegało żadnych reguł i żadnych praw jednostki do rzetelnego i sprawiedliwego procesu. Stalibyśmy się wówczas

<sup>1</sup> Źródło: Fragment uchwały Sądu Najwyższego w sprawie o sygn. akt III UZP 1/20 [http://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/Komunikaty\\_o\\_sprawach.aspx?ItemSID=392-b6b3e804-2752-4c7d-bcb4-7586782a1315&ListName=Komunikaty\\_o\\_sprawach](http://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/Komunikaty_o_sprawach.aspx?ItemSID=392-b6b3e804-2752-4c7d-bcb4-7586782a1315&ListName=Komunikaty_o_sprawach), 16 września 2020 r.

niczym innym, jak tym samym systemem, który krytykujemy” wyjaśniał sędzia sprawozdawca. „W rezultacie miejsce pracy i okres pełnienia służby nie może być jedynym kryterium pozbawienia prawa do zaopatrzenia emerytalnego osób, które na przykład przeszły już proces weryfikacji i pracowały czy pełniły służbę w wolnej Polsce”.

**Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich**, fragment komunikatu z 16 września 2020 r.: *Sąd Najwyższy o ustawie dezubekizacyjnej: by obniżyć świadczenie oficera służb PRL, trzeba zbadać jego indywidualne czyny*<sup>2</sup>.

„7 sędziów Sądu Najwyższego w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych rozstrzygnęło 16 września 2020 r. pytanie prawne sądu w Białymstoku. Pod koniec 2019 r. spytał on SN m.in., czy do obniżenia świadczeń emerytalnych dawnego funkcjonariusza służb specjalnych PRL kryterium wystarczającym jest sam fakt "pełnienia służby na rzecz państwa totalitarnego", czy też powinno się dokonywać oceny konkretnych czynów poszczególnych funkcjonariuszy.

„(...) Problem prawny wynikający z zagadnienia prawnego, przedstawionego przez Sąd Apelacyjny w Białymstoku, dotyczy odpowiedzi na pytanie, czy kryterium „pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa” zostaje spełnione w przypadku formalnej przynależności do służb w wymienionych w ustawie cywilnych i wojskowych instytucji i formacji w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r., potwierdzonej stosowną informacją Instytutu Pamięci Narodowej, czy też kryterium to powinno być oceniane na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka służących reżimowi komunistycznemu.

Uchwała potwierdza pełną kognicję sądów ubezpieczeń społecznych do podejmowania ustaleń faktycznych na podstawie wszelkich dostępnych środków dowodowych. Sąd Najwyższy podważył przy tym interpretację Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA wskazującą, że wystarczającą przesłanką obniżenia świadczenia jest informacja o przebiegu służby (wystawiana przez IPN). Taka wykładnia jest niedopuszczalna i sprowadzenie wymiaru sprawiedliwości do badania prawidłowości informacji IPN, w konsekwencji, mogłoby pozbawić Odwołującego się prawa do sądu. Kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka.

Sąd Najwyższy podkreślił przy tym, że Państwo Polskie jest uprawnione do rozliczeń z przeszłością, jednak granice takich rozliczeń określa standard demokratycznego państwa

<sup>2</sup> Źródło: Komunikat Biura Rzecznika Praw Obywatelskich – <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/sn-obnizanie-emerytur-funkcjonariuszy-prl-bez-odpowiedzialnosci-zbiorowej>, 16 września 2020 r.

prawnego. Cytując fragment preambuły Konstytucji RP „(...) pomni gorzkich doświadczeń z czasów, gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane, pragnąc na zawsze zagwarantować prawa obywatelskie, a działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność(...)”. Sąd Najwyższy podkreślił, że demokratyczne państwo prawa nie może stosować niedemokratycznych metod rozliczania z przeszłością. Jeżeli zatem funkcjonariusz służb bezpieczeństwa państwa dopuszczał się łamania praw człowieka, zwalczał opozycję demokratyczną musi liczyć się z obniżeniem świadczenia. Przesądzać o tym jednak powinny indywidualne czyny konkretnego funkcjonariusza, a nie formalna przynależność – *in gremio* – do określonych jednostek organizacyjnych resortu spraw wewnętrznych”.

**Fragment artykułu „Stanowisko judykatury...”<sup>3</sup>.**

„(...) Analizując orzecznictwo sądów powszechnych, Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego, a także sądownictwa administracyjnego dotyczące zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy pełniących „służbę na rzecz totalitarnego państwa”, należy stwierdzić, iż w tej materii pojawia się kwestia związana z koniecznością każdorazowego rozpatrzenia indywidualnej sprawy. Po wprowadzonych zmianach w 2017 r. nastąpiła konieczność ponownego ustalenia wysokości emerytur funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę „na rzecz” totalitarnego państwa. Konstrukcja przepisów ustawy zaopatrzeniowej może prowadzić do wniosku, że wystarczające do obniżenia wysokości świadczenia jest kryterium pełnienia służby „na rzecz” totalitarnego państwa. W tym zakresie judykatura, mając na względzie zasady demokratycznego państwa prawnego, uznała jednak, iż nie każde nawiązanie stosunku prawnego w ramach służby państwowej wiąże się automatycznie z zindywidualizowanym zaangażowaniem bezpośrednio ukierunkowanym na realizowanie charakterystycznych dla ustroju uprzedniego totalitarnego państwa jego zadań i funkcji. Nie można „odgórnie” uznać, że wszyscy funkcjonariusze kierowali organami totalitarnego państwa oraz angażowali się w jego działania. Próba zrównania przez ustawodawcę sytuacji pewnych grup podmiotów za każdym razem nie będzie odnosić skutku. Ustrój demokratycznego państwa prawnego wymaga bowiem indywidualizacji sytuacji podmiotów i dokonywanych przez nich czynów. Tym bardziej konieczne jawi się pełne wyjaśnienie okoliczności konkretnej sprawy wobec dokonywania tak daleko idących ingerencji w prawa jednostek o charakterze podstawowym jak zabezpieczenie społeczne. Zwłaszcza że w tych sprawach ukształtowało się stanowisko judykatury wywodzone

<sup>3</sup> Źródło: Smoliński T., Tyska, *Stanowisko judykatury w sprawie zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy pełniących „służbę na rzecz totalitarnego państwa”*, t. LXIII, nr 2/2022.  
[file:///C:/Users/stawicki/Downloads/stanowisko-judykatury-w-sprawie-zaopatrzenia-emerytalnego-funkcjonariuszy-pełniących-służbę-na-rzecz-totalitarnego-panstwa\\_84952](file:///C:/Users/stawicki/Downloads/stanowisko-judykatury-w-sprawie-zaopatrzenia-emerytalnego-funkcjonariuszy-pełniących-służbę-na-rzecz-totalitarnego-panstwa_84952)

z art. 473 k.p.c., uznające, że postępowanie dowodowe prowadzone przed sądem nie zna granic dowodowych (np. dowody z zeznań świadków, dowody z dokumentów, dowody z opinii biegłych).

W zakresie poruszanej problematyki można wskazać, iż świadczeniobiorcy przysługuje prawo do ponownego rozpatrzenia jego sprawy i rozważenia przez sąd wszystkich dowodów w sprawie przez pryzmat art. 233 § 1 k.p.c. Na sądach powszechnych spoczął ciężar wyjaśnienia okoliczności, które organ rentowy wydając decyzję w całości pominął, biorąc za podstawę rozstrzygnięcia literalną wykładnię ustawy zaopatrzeniowej. Dopiero pełne przeprowadzenie postępowania dowodowego będzie mogło być podstawą wydania słusznego rozstrzygnięcia przy zachowaniu i poszanowaniu praw jednostki.

Opieranie się przez organ rentowy wyłącznie na dowodzie jakim jest informacja z IPN nie jest wystarczające, by uznać, że działania danego funkcjonariusza zmierzały np. do łamania praw i wolności obywateli oraz że utożsamiał się on z zasadami kreowanymi przez ustrój totalitarny. Sądy powszechne rozpoznając odwołania funkcjonariuszy wprost wskazują, że informacja IPN o przebiegu służby wyznacza jedynie ramy czasowe, które dają podstawę do wyjaśnienia dalszych okoliczności, to jest między innymi w jakiej komórce organizacyjnej dany świadczeniobiorca pracował w okresie swojej służby i na jakim stanowisku, jakie w rzeczywistości pełnił obowiązki i funkcje oraz czy podejmowane czynności można ocenić jako działalność na rzecz państwa totalitarnego (...).”

#### **INFORMACJE DODATKOWE:**

Od czasu wejścia w życie w 2017 r. ustawy dezubekizacyjnej, do chwili obecnej zapadło wiele wyroków sądowych w sprawach wniesionych przez byłych funkcjonariuszy, którzy poczuli się skrzywdzeni przez rozwiązania tej regulacji, które dotyczyły obniżenia pobieranych przez nich świadczeń emerytalnych i rentowych. Zwraca uwagę jedna z publikacji prasowych pt. Apelacje dotyczących emerytur byłych funkcjonariuszy<sup>4</sup>.

„Opieszałość TK w ocenie konstytucyjności tzw. ustawy dezubekizacyjnej przyczynia się do tego, że w sądach zapadają skrajnie różne wyroki. Mamy do czynienia z rozjeżdżającą się linią orzecniczą w przypadku spraw dotyczących emerytur byłych funkcjonariuszy, czego przykładem są wyroki w apelacjach: raz korzystne dla Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA, raz dla osób objętych ustawą z 2016 r. – I to w tym samym stanie prawnym oraz

<sup>4</sup> Źródło: Fragment artykułu aut. Nowosielska P., *Apelacje dotyczących emerytur byłych funkcjonariuszy – na dwoje babka wróżyła*, Gazeta Prawna, 27 kwietnia 2022 r. <https://serwisy.gazetaprawna.pl/orzeczenia/artykuly/8408646.dezubekizacja-tk-emerytury-bylych-funkcjonariuszy.html>

zbliżonym faktycznym – mówią DGP prawnicy, zaznaczając, że taka sytuacja nie powinna mieć miejsca.

Przypomnijmy: Sąd Okręgowy w Warszawie skierował do TK, pod koniec lutego 2018 r., pytanie dotyczące zgodności z konstytucją ustawy z 2016 r. o zaopatrzeniu emerytalnym byłych funkcjonariuszy. TK do dziś się nie wypowiedział. Głos zabrał z kolei Sąd Najwyższy, który we wrześniu 2020 r. uznał, że każdy przypadek obniżenia świadczenia wymaga indywidualnej oceny.

Orzecznictwo sądów jest rozbieżne. Na przykład w niedawnym wyroku Sąd Apelacyjny w Warszawie zmienił zaskarżony wyrok tak, że obniżył świadczenie tylko za lata 1976–1990, ale po tej dacie przywrócił je. Tymczasem dwa miesiące wcześniej w innym składzie w przypadku osoby, która pracowała w tym samym miejscu i podobnym czasie, SA przywrócił emeryturę bez tego rozgraniczenia. W ocenie Sądu Apelacyjnego nie do pogodzenia z zasadami procesu cywilnego jest stosowanie w sposób automatyczny art. 13b ustawy (zawiera katalog wydziałów i jednostek, do których przynależność została uznana za służbę na rzecz totalitarnego państwa, co wiąże się z obniżeniem świadczenia – red.). „Kryterium służby na rzecz totalitarnego państwa, wobec braku definicji tego określenia w ustawie, należy oceniać na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka” – wyjaśniał.

Na drugim biegunie są niektóre wyroki apelacji lubelskiej. W czerwcu 2021 r. sędziowie uznali, że istotny jest jedynie sam fakt służby w jednostkach i formacjach, niezależnie od tego, na jakim stanowisku i w jakim charakterze. W kolejnym wyroku (z grudnia ubiegłego roku) sędzia stwierdza, że rzeczywisty charakter zadań i obowiązków funkcjonariusza realizowanych w tych formacjach jest w świetle tej normy prawnie obojętne. W tym przypadku SA mówi wprost, że nie podziela stanowiska Sądu Najwyższego.

Zdaniem konstytucjonalisty prof. Mirosława Wyrzykowskiego te rozbieżności, a zwłaszcza pomijanie uchwały SN, prowadzą do braku bezpieczeństwa prawnego, a SA, który odrzuca stanowisko Sądu Najwyższego, powinien to dobrze uzasadnić. (...)

Spytaliśmy TK o losy rozstrzygnięcia. W nadesłanej odpowiedzi czytamy, że trybunał pracuje nad sprawą, a zagadnienia omawiane są na naradach składu orzekającego. Poprosiliśmy o doprecyzowanie, ile takich narad się odbyło. Na odpowiedzi czekamy.

Zapytaliśmy SO w Warszawie, w którym procedowana jest większość postępowań, o liczbę umorzeń tylko od lutego 2018 r. Do 25 kwietnia 2022 r. było ich 1144 (w tym 720 z powodu „utrąty przez stronę zdolności procesowej”).



Federacja Stowarzyszeń Służb Mundurowych wystąpiła do sądów apelacyjnych o dane dotyczące losów postępowań. Z informacji przekazanych przez SA wynika, że najdłuższy średni czas oczekiwania na rozpoznanie apelacji jest w Katowicach (ok. 24 miesiące). W Białymstoku - ok. 6–7 miesięcy, w Szczecinie - ponad 5. Zwykle jednak trwa to ponad rok”.

OPRACOWAŁ

Robert Michał Stawicki

WICEDYREKTOR

Danuta Antoszkiewicz