



Warszawa, 21-01-2025 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

WZF.7060.84.2024.SC/TO

**Pan
Tomasz Siemoniak
Minister Spraw Wewnętrznych i
Administracji
Koordynator Służb Specjalnych
via: ePUAP**

Szanowny Panie Ministrze,

uprzejmie informuję, że do Rzecznika Praw Obywatelskich z prośbą o interwencję w sprawie bezprawnego zwolnienia ze służby zwrócił się [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE] były funkcjonariusz Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (dalej: ABW).

Wskazany oficer po 27 latach służby został w 2019 r. zwolniony ze służby w ABW na podstawie art. 60 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (dalej: ustawa o ABW), czyli ze względu na ważny interes służby. W związku z powyższym przeszedł na zaopatrzenie emerytalne. Na mocy prawomocnego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 stycznia 2023 r. uchylającego rozkaz personalny Szefa ABW z 9 kwietnia 2019 r. funkcjonariusz został przywrócony do służby z dniem 6 kwietnia 2023 roku. Z momentem uprawomocnienia się rozstrzygnięcia stosunek służbowy funkcjonariusza został reaktywowany. Z dniem 30 czerwca 2023 r. funkcjonariusz

został ponownie zwolniony, tym razem na podstawie art. 60 ust. 1 pkt 1 ustawy o ABW.

Wnioskodawca w wyniku dochodzenia praw na drodze sądowej został przywrócony do służby w formacji. Nie mógł on jednak podjąć służby ze względu na stan zdrowia. W rezultacie, w momencie ponownego przejścia na emeryturę w 2023 r. wymiar emerytury został mu ustalony na podstawie uposażenia przysługującego mu w momencie pierwszego, niezgodnego z prawem zwolnienia ze służby w 2019 r. Jak wskazuje Wnioskodawca, spowodowało to w konsekwencji obniżeniem jego świadczenia emerytalnego o ok. 3500 złotych netto, gdyż przy ponownym ustaleniu prawa do świadczenia nie zostały wzięte pod uwagę waloryzacje, które otrzymywał w okresie pobierania emerytury w latach 2019-2023 r.

Jak wskazuje się w literaturze¹ prawo do waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych stanowi jeden z istotnych elementów konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, zagwarantowanego w art. 67 ust. 1 Konstytucji RP. Prawo do oznacza konieczność istnienia „metody utrzymywania świadczeń emerytalno-rentowych na odpowiednim poziomie wartości realnej” (wyrok TK z 8 maja 2000 r. sygn. akt SK 22/99). Prawodawca ma znaczną swobodę w wyborze metody waloryzacji, którą uzna za najbardziej odpowiednią w danej sytuacji gospodarczej i społecznej kraju (wyrok TK z 22 czerwca 1999 r. sygn. akt K 5/99). Przepisy prawa nie mogą jednak prowadzić do pozbawienia prawa do waloryzacji. Interpretacja normy prawnej wynikającej z przepisu art. 5 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, której skutkiem jest pozbawienie przywróconego do służby funkcjonariusza waloryzacji świadczenia emerytalno-rentowego, mających miejsce w okresie pozostawania poza służbą

¹ M. Safjan, L. Bosek, „Konstytucja RP, Tom I Komentarz art. 1-86”, C.H.Beck Warszawa 2016 r. w K. Ślęzak „Komentarz do art. 67 Konstytucji RP” s. 1519.

stanowi nieproporcjonalną ingerencję w prawo do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

Niezależnie od tego zauważenia wymaga, że w wyroku z dnia 15 września 2009 r. Moskal przeciwko Polsce (skarga nr 10373/05), Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu potwierdził, że pierwszym i najważniejszym wymogiem art. 1 protokołu nr 1 do EKPC jest zgodność z prawem ingerencji władzy publicznej w spokojne korzystanie z mienia. Przepis ten upoważnia do pozbawienia mienia jedynie "na warunkach przewidzianych przez ustawę", a akapit drugi uznaje, że państwo ma prawo do kontroli sposobu korzystania z mienia przez stosowanie ustaw. Pozbawienie własności musi jednak pozostawać w interesie publicznym i realizować uprawniony cel przy użyciu środków pozostających w rozsądnej proporcji do celu, który ma być realizowany. Nie jest zachowana "właściwa równowaga", gdy dana osoba ponosi indywidualny i nadmierny ciężar.

W niniejszej sprawie funkcjonariusz przez blisko cztery lata dochodził sprawiedliwości z powodu niezgodnego z prawem zwolnienia go ze służby w ABW. W rezultacie reaktywacji stosunku służbowego, a następnie ponownego zwolnienia ze służby, ze względu na stan zdrowia, funkcjonariusz utracił wszystkie waloryzacje, które miały miejsce od momentu ustalenia prawa do świadczenia emerytalnego w 2019 roku do czasu przywrócenia go do służby w ABW w 2023 roku, tzn. około 3500 zł netto.

Interes publiczny przemawia za wynagrodzeniem szkody, którą Zainteresowany poniósł w wyniku niezgodnego z prawem działania organu władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji RP). Na marginesie dodam, że niektóre pragmatyki służbowe (np. 42 ust. 4 ustawy o Policji, art. 109 ust. 5 ustawy o SOP, art. 46 ust 4 ustawy o Straży Granicznej) przewidują formę rekompensaty, w postaci świadczenia pieniężnego równego uposażeniu na stanowisku zajmowanym przed zwolnieniem, za okres pozostawania poza służbą (od 1 do 6 miesięcy). Niestety przepisy ustawy o ABW określają jedynie skutki uchylecia prawomocnego wyroku skazującego lub kary

dyscyplinarnej (art. 62 ustawy o ABW). W odróżnieniu od np. pragmatyki policyjnej², ustawa o ABW w ogóle nie odnosi się do skutków uchylecia prawomocnych decyzji administracyjnych o zwolnieniu ze służby. Powoduje to wątpliwości np. co do ustalenia momentu skutecznego zgłoszenia gotowości do służby w ABW (art. 42 ust. 2 ustawy o Policji) czy ustalenia czasu powstania prawa do uposażenia (art. 42 ust. 3 ustawy o Policji). W sprawach dotyczących uposażenia, po przywróceniu do służby organ zwykle stoi na stanowisku, że przywrócony do służby funkcjonariusz, który przed reaktywacją stał się niezdolny do służby w ABW, nie ma prawa do uposażenia z powodu zaistnienia normatywnej przesłanki wykluczającej możliwość pełnienia służby. Pozostawanie funkcjonariusza w stosunku służbowym bez podejmowania służby nie daje mu bowiem uprawnienia do otrzymywania uposażenia (por. wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2001 r., sygn. akt II SA 94/01; wyroki WSA w Warszawie: z dnia 23 marca 2009 r., sygn. akt VIII SA/Wa 512/08, z dnia 10 maja 2007 r., sygn. akt II SA/Wa 194/07).

Tymczasem, jak zauważa Wojewódzki Sąd Administracyjny (wyrok z 13 czerwca 2023 r. sygn. akt II SA/Wa), niezdolność do służby w ABW takiego funkcjonariusza należy oceniać przez pryzmat przepisów pragmatycznych regulujących kwestie utraty przez funkcjonariusza zdolności do pełnienia służby. Przykładowo zgodnie z art. 136 ustawy o ABW, w razie urlopu, zwolnienia od zajęć służbowych oraz w okresie pozostawania w dyspozycji Szefa ABW albo Szefa AW (przypadek Wnioskodawcy), na podstawie art. 54 ust. 1, funkcjonariusz otrzymuje uposażenie zasadnicze, dodatki do uposażenia o charakterze stałym i inne należności pieniężne przysługujące na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym, z uwzględnieniem powstałych w tym okresie zmian mających wpływ na prawo do uposażenia i innych świadczeń pieniężnych lub na ich wysokość.

² Szerzej nt. przywrócenia do służby w Policji: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-emerytura-policyjna-ponowne-ustalenie-przywrocenie-do-sluzby-mswia-odpowiedz>

Powyższe okoliczności, a także inne składowe uposażenia, jak np. dodatki czy prawo do nagrody rocznej mają zasadniczy wpływ na prawo do zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy. Zgodnie bowiem z art. 5 ust. 1 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, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno- Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2024 r. poz. 1121 ze zm. dalej: ustawa zaopatrzeniowa) – podstawę wymiaru emerytury lub renty inwalidzkiej stanowi uposażenie należne funkcjonariuszowi na ostatnio zajmowanym stanowisku, z zastrzeżeniem ust. 2-4 i art. 33b. Innymi słowy wysokość emerytury funkcjonariusza jest uzależniona od wysokości jego uposażenia (wraz z jego wszystkimi elementami składowymi) na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym.

Jeżeli dochodzi do niezgodnego z prawem zwolnienia funkcjonariusza ze służby w ABW, to ustalenie wysokości jego uposażenia po przywróceniu do służby staje się kluczowe dla ustalenia wysokości jego przyszłego świadczenia emerytalnego, gdyby okazało się, że po latach pozostawania poza służbą nie jest już zdolny do jej pełnienia. W mojej ocenie brak możliwości podjęcia służby nie powinien dla funkcjonariusza powodować obniżenia wysokości świadczenia emerytalno-rentowego. W najgorszym wypadku przepisy prawa powinny umożliwiać zachowanie świadczenia w dotychczasowej wysokości tzn. z uwzględnieniem przeprowadzonych w czasie pozostawania poza służbą waloryzacji.

Opisana sytuacja podważa zasadę zaufania obywateli do państwa, wywodzoną z zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP). Obywatel w konsekwencji niezgodnego z prawem działania organu, dochodząc skutecznie swoich praw, znalazł się bowiem w sytuacji mniej korzystnej niż byłby wówczas, gdyby godząc

się na niezgodne z prawem działania nie podjął czynności procesowych zmierzających do oceny ich legalności .

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 14 pkt 2 w zw. z art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2024 r., poz. 1264 ze zm.), zwracam się do Pana Ministra prośbą o zbadanie tej sprawy oraz odniesienie się do przedstawionego problemu.

Będę wdzięczny za poinformowanie mnie o zajęтым stanowisku, względnie podjętych decyzjach.

Z wyrazami szacunku,

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/