

## JEDNOLITA OPINIA

Otrzymałmśmy następujący list:

„Wielce Czcigodni Panowie!

W porozumieniu z Kolegami przesyłam egzemplarz opracowanego przez nas memoriału celem wykorzystania w Waszym poczytnym Czasopiśmie.

Pozwalam sobie przy tym zauważyć, że naszą myślą przewodnią był nie tyle wzgląd materialny, ile raczej troska o powagę Państwa i niewzruszalność zobowiązań międzynarodowych, jakkolwiek dotyczą one własnych obywateli.

Podjęta przez Panów walka jest słuszną i musi doprowadzić do przywrócenia odjętych praw.

Łączę wyrazy wysokiego poważania i uznania dla Waszej pracy szczerze oddany

(—) Adolf Czerwiński.

Memoriał ten, zaopatrzony podpisami najwybitniejszych polskich prawników, polityków i mężów stanu, przytaczamy poniżej w jego dosłownym brzmieniu.

Wynika z niego, iż opinia o dekreтах emerytalnych z listopada i grudnia 1935 jest jednolita, a argumenty

prawne poruszone w memoriale, szerzej i dokładniej, wysuwano były przez nas bez porozumienia z kimkolwiek od samego początku w tym samym duchu i kierunku i ogłaszane w naszych memoriałach oraz w wydanej przez nas broszurze.

Samo nazwisko Czcigodnego Autora listu, emeryt. Prezesa lwowskiego Sądu Apelacyjnego znane w całej Polsce z głębokiej wiedzy prawniczej i powagi autorytetu, budzić musi szacunek i wdzięczność czytelników.

Redakcja „Emeryta“ wyraża na tym miejscu Wielce Szanownemu Autorowi serdeczne podziękowanie.

## Sprawa emerytów państwowych w świetle traktatów międzynarodowych i ustawodawstwa Rzeczypospolitej Polskiej

W związku z dyskusją w sejmowej Komisji budżetowej w sprawie emerytalnej, zajęta się w ostatnich czasach niezwykle gorąco owym zagadnieniem szeroko opinia publiczna, która tak w głosach prasy codziennej, jak i periodycznej i na licznych zgromadzeniach upatruje w całokształcie najważniejszych aktów ustawodawczych, dotyczących się tej sprawy, nader dotkliwy uszczerbek uprawnień i należności emerytów. Owe liczne głosy uważają, że te zarządzenia nie tylko wyrządzają dotkliwą krzywdę emerytom, lecz w sposób jaskrawy naruszają poczucie prawa, sprawiedliwości i wrodzone każdemu poczucie słuszności, a puszczając w niepamięć owoce złozonej pracy emerytów byłych państw zaborczych, która aczkolwiek wykonywana w obcym państwie, jednak wyszła na korzyść sprawie ojczystej i której wyniki w odrodzonej Ojczyźnie nieraz bardzo wydane i dla przyszłości cennie w wielu dziedzinach kultury, tak materialnej, jak duchowo-intelektualnej są widoczne, znane i cenione.

Nie ujmając bynajmniej wysokiej wartości owych ogólnych rozważań, biorą poniżej zamieszczone uwagi i wywody za podstawę rozświetlenia zagadnienia emerytów byłych państw zaborczych obowiązujące Państwo Polskie, wroczyście ratyfikowane traktaty międzynarodowe i dotychczas obowiązujące w dziedzinie emerytalnej wewnętrzne ustawodawstwo Rzeczypospolitej Polskiej. Oparcie problemu emerytalnego przed wszystkim na gruncie prawnym ma w danej chwili tym większe uzasadnienie, że rząd Rzeczypospolitej w swej trosce o ulżenie ciężarom budżetowym skwalifikował przez usta swego Reprezentanta na posiedzeniu sejmowej Komisji budżetowej najnowszym zarządzeniem ustawodawcze jako zgodne z dotychczasowym stanem prawnym, i nie pozostające w sprzeczności ani z treścią i dyspozycjami, obowiązujących Rzeczypospolitą traktatów międzynarodowych, ani z poprzednio wydawanymi ustawami krajowymi.

Przyjrzyjmy się więc najpierw poszczególnym aktom międzynarodowym.

Polska, oraz inne państwa sukcesyjne, mają między swymi obecnymi obywatelami liczne jednostki, które przed wielką wojną pozostawały w służbie cywilnej lub wojskowej u dawnych zaborców, a z chwilą powstania państw nowych przeszły w tym samym lub podobnym stosunku obywatelstwa do tych państw nowych, jako ich pełnoprawni obywatele; państwa te przejęły także takich obywateli, którzy już w chwili zakończenia wojny nie pozostawali w służbie czynnej, a tylko pobierali z funduszków państw dawnych różne zaopatrzenia, czyli t. zw. emerytury, i uprawniała swoje zgłaszać i wykazywać u swoich nowych władz państwowych. Ci nowi obywatele, tak czynni, jak i nieczynni służbowo, podlegali dawniej różnym prawom, w miarę swojej dawnej przynależności państwowej, z czego wynikać musiała konieczność oceny ich poprzednich stosunków i warunków służbowych i życiowych i dopiero w dalszym następstwie przyszło do ogólnego w każdym państwie sukcesyjnym ujednolajnienia tych różnych uprawnień i stosunków.

Polska musiała uskutecznić to ujednolajnienie z uwzględnieniem praw i stosunków w trzech byłych zaborach, — Czechosłowacją, Włochy, Jugosławia i Rumunia z prawami austriackimi i węgierskimi.

Należy się więc przede wszystkim zapoznać z podstawowymi źródłami nowych międzypaństwowych ustosunkowań, t. j. traktatów powojennych w chronologicznym porządku ich powstania i ratyfikacji ich przez Rzeczypospolitą Polską.

Traktat wersalski z 28 czerwca 1919 r. był po stronie państw zwycięskich niemal wyłącznie dziełem głównych pięciu państw sprzymierzonych *principales puissances alliées*, a wszystkie inne państwa nazwane jako stowarzyszone, *puissances associées*, musiały przy tym walczyć z wielkimi trudnościami o sprawy, wyłącznie je obchodzące, jak granice, plebiscyty i t. p.; w kwestiach majątkowych, jak odszkodowania, koszty wojenne i t. d., gdyż państwo tych nie pytano się prawie zupełnie, a państwa główne uważały te kwestie za swoją wyłączną i niekalkulowaną dziedzicę. Państwa główne nie troszczyły się za to niemal zupełnie o sprawy mniejszej nagi, do jakich np. zaliczono emerytury, czego dowodem, że poświęcono im w olbrzymim operacie traktatu wersalskiego jeden, jedyny artykuł zasadniczy, pozostawiając rozwikłanie szczegółów zainteresowanym. Kwestie, związane częściowo z emeryturami, omawia w sposób następujący:

Art. 312: „Z zastrzeżeniem przepisów, zawartych w innych postanowieniach niniejszego Traktatu, Rząd niemiecki obowiązany jest przelać na Mocarstwo, któremu odstąpione zostają terytoria niemieckie... część rezerw, nagromadzonych przez Rządy Rzeszy lub Państw niemieckich, lub przez organizacje publiczne czy prywatne, działające pod ich kontrolą, a przeznaczonych na zapewnienie działalności na tychże terytoriach wszystkich ubezpieczeń społecznych i państwowych.

Mocarstw, którym odstąpione zostaną te fundusze, będą miały ścisły obowiązek wprowadzenia w wykonanie zobowiązań, wynikających z tych ubezpieczeń.

Czy, względnie jakie sumy ubezpieczające prawa emerytalne funkcjonariuszów państwowych przelano na skutek tego postanowienia i jak sum tych użyto, nie mogło być na razie stwierdzone, faktem jest jedynie, że w Poznaniu i na Pomorzu, a częściowo i na Śląsku istnieje wielu dawnych emerytów niemieckich i że emeryci owi są traktowani przez nasze władze na równi z emerytami innych państw zaborczych (art. 81 i 82 ustawy z 11 grudnia 1923, Dekret Prezydenta Rzplitej z 22 listopada 1935 Nr. 85 Dz. U. R. P.)

Dotyczy to tak emerytów cywilnych, jak i wojskowych.

Na podstawie tego postanowienia stwierdzić należy, iż Reprezentanci zwycięskiej Koalicji ustalili zasadę ogólną,

tem cenniejszą, iż ona miała być wytyczną dla późniejszych poszczególnych traktatów, tę mianowicie zasadę, że Mocarstwa, które obejmują terytoria państw zwyciężonych i na rzecz których nastąpi przelew rezerw nagromadzonych przez rządy państw zwyciężonych czy to przez organizacje publiczne, czy prywatne a przeznaczonych na zapewnienie działalności ubezpieczeń tak społecznych jak państwowych, mają ścisły obowiązek wprowadzenia w wykonanie zobowiązań z tych ubezpieczeń wynikających.

Gdyby nawet nie istniały żadne dalsze postanowienia, dotyczące emerytów byłych pracowników państw zaborczych, to już z owego najogólniej brzmiącego postanowienia traktatu wersalskiego wynika nieogólny obowiązek państw sukcesyjnych, obowiązek traktatowy wzięcia na siebie obsługi emerytalnej. W jakich rozmiarach owa obsługa miała być zrealizowana, o tym mowa będzie poniżej, na wszelki sposób aloli fakt ponoszenia przez państwa sukcesyjne kosztów obsługi emerytalnej jest spełnieniem przez państwa sukcesyjne obowiązku prawnego, a nie „jedynie spełnieniem rzekomo prawnie nie wiążących postulatów humanitarnych zależnych od dobrej woli świadczącej je strony“, jak twierdził w Komisji Sejmowej Reprezentant Rządu. Obojętną jest przy tym rzecz, czy przelew owych rezerw na państwa sukcesyjne dał takie czy inne, korzystne, mniej korzystne lub nawet żadne wyniki finansowe; wśród ogólnej depręccji pieniądza, co ma stałe miejsce po wielkich wojnach i związanych z nimi przewrotach, owe rezerwy i fundusze przedstawiać mogły znikomą wartość, który to moment jednak w niczym nie osłabia siły i znaczenia obligu, jakie państwa sukcesyjne przyjęły na siebie w moc wiążącego je traktatu wersalskiego i traktatów późniejszych.

Okoliczność na Komisji sejmowej podniesiona i nawet cyfrowo udokumentowana, że rezerwy ubezpieczeniowe tak dobra materialnie, jak i walory pieniężne, wskutek dewaluacji i powojennej rewolucji cen, przedstawiały znikomą wartość w stosunku do ciężaru obsługi emerytalnej, jest zupełnie bez znaczenia dla oceny prawnego obowiązku prestatyji emerytalnych ze strony Polski i państw sukcesyjnych, a mogłaby mieć chyba znaczenie wobec głównych państw zwycięskiej Koalicji, na której by państwa sukcesyjne, przejmując w myśl paktu wersalskiego ciężar emerytalne chciały poszukiwać regresu dlatego, że przelew na nie owych rezerw okazał się mało wartościowym lub wogóle niecałym, a już na wszelki sposób jest nie do pomyślenia, by z powodu wątpliwej wartości owych rezerw mogły rządy państw sukcesyjnych przez redukcję przyjętych zobowiązań emerytalnych, na koszt uprawniających emerytów torować sobie drogę do wyłamania się z obowiązków owym paktem przyjętych.

II. Drugim z rzędu jest traktat z Saint-Germain en — Laye z 10 września 1919, zawarty między tymi samymi mocarstwami sprzymierzonymi i stowarzyszonymi z Rzpłą Austriacką (a nie nieistniejącą już wówczas monarchią Austró-Węgierską). Przedkładając traktat Sejmowi w celach ustawodawczej ratyfikacji, dołączył p. Władysław Grabski, który był jednym z delegatów do owych rokowań traktatowych swoje, ogłoszone drukiem jako manuskrypt (Paryż, we wrześniu 1919) „Wyjaśnienie“, dotyczące się części finansowej, odszkodowawczej i ekonomicznej, w którym szczegółowo przedstawił przebieg rokowań, trudne i nieustępliwie stanowisko Wielkich Mocarstw i walki, prowadzone przez zastępców Państw interesowanych, t. j. Polski, Czech, Rumunii, Jugosławii, a częściowo i Włoch Wielkie Mocarstwa wychodziły bowiem z założenia, że Traktat Wersalski powinien być pierwowzorem wszystkich następnych traktatów i dlatego uzyskanie korzyści szczególnych dla Państw t. zw. poaustriackich było niezmiernie utrudnione. Zaznaczyć jednak należy, że pomimo wszystko w następstwie targów zwolniono Austrię — ucamian za inne świadczenia, — a w szczególności za długi wojenne — od odpowiedzialności:

a) za tę część pożyczek wojennych austriackich, która się znajdowała na terytorium każdego z państw poaustriackich w ręku ich obywateli;

b) za tę część koron, która się znajdowała na tych samych terytoriach;

c) za emerytury cywilne i wojskowe obywateli dawniej austriackich, którzy przeszli do innych państw poaustriackich.

P. Grabski, podnosząc w swoim wyjaśnieniu duże znaczenie tych zwolnień dla Austrii, zaznacza oczywiście jako swój subiektywny pogląd, że Traktat bynajmniej nie wkłada owych ciężarów na państwa poaustriackie i nie określa jasno, co państwa te dadzą swoim obywatelom za korony, za austriacką pożyczkę wojenną, które znajdują się na ich terenie — i jakie wyznaczą emerytury, czy te same, czy inne, czy żadne. P. Grabski przyznaje jednak dalej, że równa się to zwaleniu na te państwa całego ciężaru tych kwestii. Mówi dalej, że ciężary emerytur i waluty są tego rodzaju, że z chwilą, gdy nie odpowiada za nie Rzpła Austriacka równa się to, że ponoszą je „w znacznej mierze“ państwa sukcesyjne. Te szczerze wyznaczenia b. premiera Wład. Grabskiego dowodzą, że polska delegacja aczkolwiek w swobodzie swą skrepowana, miała już wówczas pełną świadomość, iż godząc się na zwolnienie Austrii z obowiązku świadczeń emerytalnych i nie protestując, tym samym w zasadzie obowiązki te w myśl osnowy traktatu przenosi na Polskę, bo też tylko w takim związku da się pojąć klauzula traktatu zwalniająca Austrię między innymi z prestatyji emerytalnych i też tylko dlatego aeropag zwycięskiej Koalicji mógł Austrii owe koncepcje przyznać, gdyż w braku sprzeciwów ze strony delegatów państw sukcesyjnych miał on i jego doradcy prawni uzasadnioną pewność, że owe prestatyie państwa sukcesyjne wzięły na siebie.

Sprawę emerytur ujął Traktat w art. 216 następująco: *Les bénéficiaires des pensions civiles ou militaires de*

*l'ancien Empire d'Autriche reconnus ou devenus, en vertu du présent Traité, ressortissants d'un Etat autre que l'Autriche ne pourront exercer, du chef de leur pension, aucun recours contre le Gouvernement autrichien“.*

Artykuł ten przetłumaczono (niezupełnie ściśle) i ogłoszono w Dzienniku Ustaw Rzplitej Polskiej:

„Osoby, pobierające pensje cywilne lub wojskowe od dawnego Cesarstwa Austrii, które na mocy niniejszego traktatu zostały uznane, lub stały się obywatelami państwa innego, aniżeli obecna Austria, nie będą miały z tytułu swych pensyj żadnego rekursu (?) do Rządu Rzplitej Austriackiej“.

III. Traktat z St. Germain, jako główny, zasadniczy akt pokoju pomiędzy państwami zwycięskimi a Austrią został w dalszych latach uzupełniony różnymi układami dodatkowymi w sprawach obchodzących już same państwa poaustriackie, w których to układach omówiono kwestie handlowe, majątkowe i wiele innych, a między nimi także obchodzące nas tutaj szczegółowo, sprawy emerytalne. Tych spraw dotyczą mianowicie dwa układy, a to najpierw konwencja między Austrią, Włochami, Polską, Rumunią, Jugosławią i Czechosłowacją, zawarta w Rzymie dnia 6 kwietnia 1922, dotycząca emerytur, które były przyznawane przez dawny rząd austriacki (ratyfikowana na podstawie ustawy z dnia 19 grudnia 1928 r. Dz. U. R. P. Nr. 71 z r. 1929). Stanowi ona w art. 1, że poczynszy od dnia wejścia w życie traktatu w St. Germain każde z tych państw przyjmuje na siebie wypłatę emerytur, wsparć i dodatków drożyznianych emerytów cywilnych i wojskowych, które już w dniu 3 listopada 1918 przyznano przez b. rząd austriacki osobom uznaym za uprawnione, a które stały się na mocy tegoż traktatu przynależne do odnośnego państwa. Konwencja ta nie miała dotyczyć tylko emerytów państwowych kolei żelaznych (o czym będzie mowa później) i emerytów innych przedsiębiorstw państwowych, które to pensje nie obciążały Skarbu Państwa, lecz fundusze emerytalne autonomiczne (samorządowe). Konwencja mówi przytem w art. 3, że o ileby prawodawstwo wewnętrzne każdego z państw nie ustanowiło „wyjątków“ (*exceptions eccezioni al riguardo*), wysokość emerytur, które winny być wypłacane każdemu emerytowi, nie może być niższą od ustanowionej przez dawny rząd kompetentny.

Drugą jest konwencja między temi samymi państwami zawarta we Wiedniu 30 listopada 1923 r. (ratyfikowana ustawą z 19 grudnia 1928 Dz. U. 3/29), a dotyczy ona funkcjonariuszów b. Austrii, nieprzejętych do służby przez nowe państwa, dalej b. funkcjonariuszów Kancelaryj nadzorczych i b. austriackich kolejarzy, co do tych ostatnich w odniesieniu do trzeciego ustępu powołanego wyżej artykułu 1 konwencji rzymskiej.

Najważniejszą jest wypowiedziana kategorycznie w obu tych konwencjach zasadnicza norma ogólna, według której wszystkim emerytom poaustriackim przysługuje prawo do pełnych przyznanych im pierwotnie przez dawne władze kompetentne emerytur, wsparć i dodatków, zarazem zaś zastrzeżono dopuszczalność wyjątków od tej obowiązującej zasadniczej normy, wyjątków, jakieby każde z danych państw ustawowo musiało wyraźnie określić.

Istotnie, rozstrzygające zatem jest znaczenie owego słowa „wyjątki, exceptions, eccezioni al riguardo“; czy oznaczać one mogą ewentualną dopuszczalność całkowitego uchylecia przez prawodawstwo wewnętrzne głównej, zasadniczej normy, czy też rozumieć przez to należy jedynie uprawnienie do ściśle, ustawowo przewidzianych i dozwolonych uchyleń owej stale, w całości wiążącej normy i to w pewnych indywidualnie określonych wypadkach. — Możliwość ewentualności pierwszej uchylecia i przekreślenia całkowitej zasadniczej normy wyraziła by przeciw konwencja, udżona przez ludzi prawniczo myślących i przyzwyczajonych do ścisłego określania postanowień, w sposób jasny, np. przez przyznanie uprawnień uchwalania ustawowego zasadniczej całości zaopatrzeń np. „w granicach możliwości“ każdego układającego się państwa, a nie użyłaby określenia takiego prawa, mającego negować samą zasadę słowem „wyjątki“. Boć przecież logicznie niedopuszczalne jest powiedzenie, że mam obowiązek dania komuś jakiejś całości, a potem zaraz przyznanie tej samej obowiązanej osobie możliwości ograniczenia tej całości tylko do części, albo nie dania jej zupełnie. Czy na to użyto by słowa „wyjątek“? Wszak tak szeroko pojęty wyjątek unicestwił by samą regułę wbrew kardynalnej zasadzie hermeneutyki prawniczej. *Exceptio firmat regulam in casibus non exceptis*.

Jeżeliby to jasne i wątpliwości nie mogące ulegać interpretowaniu owych artykułów układu międzynarodowego, miało przecież być chyba przez nieprawników w jakikolwiek sposób zakwestionowane, to należy się uciec do ważnego, wprost przekonywującego środka pomocniczego wykładni, a tym jest niewątpliwie rozumienie znaczenia tych artykułów, przez tych, którzy je układali, to jest przez czynniki kompetentne wszystkich państw układających się.

Po odpowiednim zbadaniu należy stwierdzić moment niewątpliwy i ustalony za pośrednictwem znanych zdawna osobistości poważnych, zamieszkałych w innych państwach sukcesyjnych i otrzymujących od nich szczegółowych wyjaśnień, następujący stan rzeczy, a mianowicie z Czechosłowacji otrzymano odpowiedź pozytywną i stanowczą, że tam od samego początku do chwili obecnej, emeryci dawni mają wszystkie, nabyte przedtem prawa i są traktowani na równi z funkcjonariuszami państwowymi bez żadnego wyjątku lub ograniczenia. Takie same wyjaśnienie otrzymano z Włoch, skąd przysłano nawet odpis dekretu królewskiego, z 18 lutego 1923, w którym znajduje się zasadnicze postanowienie (art. 4), że do personelu wszelkich kategorii i stopni służbowych byłego państwa austriackiego będą stosowane te wszystkie prawa i ustawy ogólne, jakie odnoszą się do praw-