Marcin Dąbrowski¹

**Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego
z 16 września 2020 r., sygn. akt III UZP 1/2020**

I.

Uchwała Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r. ma przełomowe znaczenie. Stanowi ona zdecydowaną odpowiedź władzy sądowniczej na represyjne i bardzo krzywdzące rozwiązania przyjęte w ustawodawstwie dotyczącym uprawnień emerytalnych funkcjonariuszy byłych służb bezpieczeństwa PRL.

Uchwała została podjęta w związku z pytaniami prawnymi zadanymi przez Sąd Apelacyjny w związku z toczącym się postępowaniem w sprawie odwołań od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno Rentowego MSWiA (dalej Dyrektor ZER MSWiA) w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości emerytury i renty. Istota pytań sprowadzała się do następujących zagadnień: czy kryterium pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa zostaje spełnione jedynie w przypadku formalnej przynależności do służb w wymienionych w art. 13b ustawy emerytalnej² r., czy też kryterium to powinno być oceniane na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw

¹ ORCID ID: 0000-0001-8780-9715, doktor habilitowany, Katedra Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie. E-mail: marcin.dabrowski@uwm.edu.pl.

² Ustawa z 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,

i wolności człowieka służących reżimowi komunistycznemu; czy dopuszczalne jest ponowne obniżenie świadczeń emerytalnych funkcjonariusza w sytuacji, gdy stan faktyczny nie uległ zmianie i żadne nowe okoliczności, które uzasadniałyby ponowne obniżenie świadczeń emerytalnych/rentowych, nie zostały ujawnione.

W pierwszej kolejności sprawa została przekazana do rozpatrzenia składowi 3 sędziów SN, który uchwałą z 19 lutego 2020 r., III UZP 11/19 przekazał zagadnienia prawne do rozpoznania powiększonemu składowi Sądu Najwyższego. W postępowaniu uczestniczyli Rzecznik Spraw Obywatelskich oraz Prokurator Prokuratury Krajowej. Udzielając odpowiedzi na zadane pytania Sąd Najwyższy podjął uchwałę, z której wynika, że kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b ust. 1 u.z.e. 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. Oznacza to, że samo pełnienie funkcji w formacjach, o których mowa w art. 13b u.z.e. jest niewystarczające by objąć funkcjonariusza skutkami nowelizacji u.z.e. z 2016 r.

Postępowanie dotyczyło skargi A.T. na dwie decyzje Dyrektora ZER, w których organ ponownie ustalił wysokość emerytury i renty w związku z pełnieniem powoda służby w organach bezpieczeństwa PRL, o których mowa w art. 13b u.z.e. Orzeczenia zostały oparte na znowelizowanych w 2016 r.³ przepisach ustawy emerytalnej. Ustanowione zmiany skutkowały drugim obniżeniem świadczeń emerytalnych i rentowych powoda i innych funkcjonariuszy. Pierwszych przeliczeń świadczeń dokonano w związku z wejściem w życie ustawy zmieniającej u.z.e. z 23 stycznia 2009 r.⁴ Skutkowały one obniżeniem świadczeń funkcjonariuszy z 2,6% do 0,7% podstawy wymiaru świadczenia za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa PRL przed 1990 r. Z drugiej nowelizacji wynika, że za służbę przed 1990 r. funkcjonariuszowi nie przysługuje żadne świadczenie (% podstawy wymiaru świadczenia za każdy rok pracy)⁵. Ponadto emerytury wypracowane przed 1990 r. w innych forma-

Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (t.j. Dz.U. 2020, poz. 723 ze zm.) – dalej u.z.e.

³ Ustawa z 16 grudnia 2016 r. o zmianie u.z.e. (Dz.U. poz. 2270).

⁴ Ustawa z 23 stycznia 2009 r. o zmianie u.z.e. (Dz.U. Nr 24 poz. 145).

⁵ W oparciu o I nowelizację emerytura powoda została obniżona do kwoty 1184,46 zł, natomiast w oparciu o II nowelizację emerytura powoda została obniżona do kwoty 91,27 zł (s. 43).

ciach niż służby bezpieczeństwa oraz wypracowane po 1990 r. są obniżane do średniej krajowej emerytury wypłacanej przez ZUS z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (art. 15c ust. 3 u.z.e.). Dla zastosowania tego mechanizmu wystarczyło przepracować jeden dzień w formacjach, które zostały uznane przez prawodawcę za służby bezpieczeństwa PRL. Natomiast renta funkcjonariusza obniżana jest o 10% podstawy jej wymiaru za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa na rzecz totalitarnego państwa (art. 22a ust. 1 u.z.e.).

Druga nowelizacja objęła około 50.000 funkcjonariuszy, w tym i powoda, i dotyczyła głównie świadczeń wypracowanych po 1990 r. i w formacjach, które nie zostały zaliczone do służb bezpieczeństwa PRL⁶.

Dnia 28 stycznia 2018 r. Sąd Okręgowy w Warszawie skierował do TK pytanie prawne w przedmiocie zgodności z Konstytucją RP art. 15c, art. 22a, art. 13 ust. 1 lit. 1c, w związku z art. 13b u.z.e. Spowodowało to zwieszanie praktycznie wszystkich postępowań toczących się w sprawach skarg na decyzje Dyrektora ZER przed sądami powszechnymi. Mimo dużej doniosłości sprawy o sygn. P 4/19 i oczywistej wadliwości zaskarżonych przepisów, TK do chwili obecnej nie wydał rozstrzygnięcia.

II.

Sąd Najwyższy w swojej uchwale z ogromną ostrożnością podszedł do zagadnienia konstytucyjności przepisów, które stanowiły podstawę rozstrzygnięcia Dyrektora ZER MSWiA i unikał jednoznacznego stwierdzenia, że regulacje te są wadliwe. W konsekwencji nie odmówił zastosowania jakiegokolwiek przepisu u.z.e. z uwagi na jego sprzeczność z ustawą zasadniczą. Zagadnienie to było o tyle skomplikowane, że zdecydowana większość skarżących, w tym powód, w swoich odwołaniach podnosiła zarzuty niekonstytucyjności i wносиła o rozstrzygnięcie spraw z pominięciem niekonstytucyjnych rozwiązań

⁶ Powyższy wniosek wynika z faktu, że pierwsza nowelizacja skutkowałą prawie czterokrotnym obniżeniem świadczeń wypracowanych przed 1990 r. w służbach bezpieczeństwa PRL. W konsekwencji zmiany z 2016 r. tylko w niewielkim stopniu wpłynęły na wysokość świadczeń emerytalnych i rentowych wypracowanych przed tym rokiem. Wysokość emerytur i rent większości funkcjonariuszy wynikała również z pracy w innych formacjach oraz po 1990 r. W konsekwencji poważnemu obniżeniu uległy świadczenia wypracowane poza organami bezpieczeństwa PRL.

ustawowych. W tej materii Sądowi Najwyższemu pomogły dobrze sformułowane przez Sąd Okręgowy pytania prawne. Nie dotyczyły one bowiem problemu konstytucyjności u.z.e. i nie wiązały się w żaden sposób z postępowaniem toczącym się w tej sprawie przed TK. Sąd Najwyższy powstrzymując się od deklaracji w przedmiocie niekonstytucyjności przepisów u.z.e. uniknął ewentualnego konfliktu z TK w powyższej materii. Równocześnie wykluczył możliwość dezawuacji uchwały w oparciu o zarzut niedopuszczalności odmowy zastosowania ustawy przez sąd w związku z jej niekonstytucyjnością. Taka sytuacja byłaby prawdopodobna, gdyby TK wydał wyrok, który zawierałby odmienne wnioski dotyczące wadliwości znowelizowanych przepisów u.z.e. Ponadto założenie, że problem niekonstytucyjności ustawy emerytalnej i pytania prawnego analizowanego przez TK w sprawie P 4/18, nie mają rozstrzygającego znaczenia dla treści uchwały, umożliwił kontynuowanie postępowania przed SN bez konieczności czekania na ewentualny wyrok TK.

W swojej uchwale Sąd Najwyższy nie uznał, że przepisy u.z.e. są niekonstytucyjne, uznał natomiast że wymagają one interpretacji, która będzie pozostawała w zgodzie z postanowieniami ustawy zasadniczej. Ta z pozoru nieistotna różnica ma kluczowe znaczenie dla uchwały z 16 września 2020 r. Przenosi ona bowiem jej istotę ze sporu o konstytucyjność przepisów u.z.e., który w świetle poglądów TK oraz części przedstawicieli nauki prawa ustrojowego należy do wyłącznej właściwości sądu konstytucyjnego – na płaszczyznę stosowania i operatywnej wykładni prawa, która zastrzeżona jest dla sądów. W ten sposób SN bardzo zrećtnie uniknął uwikłania swojej uchwały w spór polityczny i zwiększenia zaangażowania Trybunału Konstytucyjnego w rozstrzyganie spraw funkcyjnariuszy.

III.

Sąd Najwyższy uznał, że zmiany u.z.e. z 2016 r. mają represyjny charakter (s. 40–43). „[S]ystem emerytalny, ukształtowany jako czytelny, przewidywalny zbiór praw i obowiązków, zostaje uszczuplony, stając się instrumentem prowadzenia polityki represyjnej przez Państwo...” (s. 41). Stwierdzenie to ma bardzo ważne skutki dla wykładni i oceny nowelizacji. Jego konsekwencją jest bowiem przyjęcie standardów interpretacyjnych przepisów, które stanowi-

ły podstawy prawne decyzji Dyrektora ZER MSWiA, jako przepisów zawierających sankcje tj. standardów charakterystycznych dla interpretacji prawa karnego. Nabiera to szczególnego znaczenia w zakresie domniemań odnoszących się do popełnienia czynu zabronionego oraz rozkładu ciężaru dowodu.

Rozważania interpretacyjne SN sprowadzają się do czterech powiązanych ze sobą kwestii, głównie o znaczeniu procesowym: prawa do sądu, zasady *ne bis in idem*, rozkładu ciężaru dowodu (znaczenia informacji IPN o przebiegu służby), definicji pojęcia „służba na rzecz państwa totalitarnego”.

Istota uchwały w dużej mierze odnosi się do interpretacji pojęcia „służba na rzecz totalitarnego państwa”, które zostało wykorzystane m.in. w art. 13b u.z.e. Analiza SN sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy wystarczającym kryterium służącym objęciu skutkami ustawy, jest fakt samej pracy w formacjach wymienionych w ustawie, czy też służba ta powinna mieć określony charakter⁷. Sąd Najwyższy uznał, że zastosowanie przepisów ustawy i ponowne obniżenie świadczeń emerytalnych i rentowych uzależnione jest od przebiegu służby, tj. od tego czy funkcjonariusz w czasie swojej pracy w organach bezpieczeństwa przed 1990 r. zwalczał nielegalnymi metodami wolnościowe dążenia Narodu polskiego, wykorzystywał dla celów osobistych swojej stanowisko, popełniał przestępstwa, naruszał prawa i wolności jednostki. Interpretując art. 13b ustawy SN oparł się głównie na dyrektywach wykładni językowej w szczególności na regule, że „nie wolno tak interpretować tekstów prawnych, aby pewne ich fragmenty okazały się zbędne”. W konsekwencji SN uznał, że zwrot „służba na rzecz totalitarnego państwa” ma bardzo doniosłe znaczenie i przyjął, że sama praca w organach bezpieczeństwa PRL nie oznacza tego, że dany funkcjonariusz bezprawnie działał na rzecz totalitarnego państwa komunistycznego. Nie można bowiem apriorycznie zakładać, że służba każdego funkcjonariusza, w oderwaniu od jej rzeczywistego przebiegu, była godna potępienia, wiązała się z niegodziwymi działaniami, tylko dlatego, że ustawodawca wymienił daną formację w art.13b u.z.e. „Inaczej każdy podmiot funkcjonujący w systemie państwa w tych latach mógłby się spotkać z zarzutem, że jego działanie, w ogólnym rozrachunku, było korzystne dla państwa totalitar-

⁷ Zagadnienie to stanowi pochodną treści art. 13b u.z.e. i jego językowego oraz literalnego brzmienia.

nego” (s. 13). W konsekwencji zastosowanie mechanizmów obniżających świadczenia wymaga udowodnienia, że dany funkcjonariusz pełnił swoje funkcje w sposób niegodziwy, naruszał prawa i wolności jednostki, zwalczał nielegalnymi metodami demokratyczną opozycję itp.

Oznacza to, że informacje IPN o przebiegu służby przestały być wystarczające. Dotychczas były one głównymi i najczęściej jedynymi środkami dowodowymi uzasadniającymi obniżenie świadczeń emerytalnych i rentowych. W postępowaniach sądowych konieczne jest udowodnienie, że dany funkcjonariusz rzeczywiście działał na rzecz i w interesie państwa totalitarnego. Zgodnie z zasadą rozkładu ciężaru dowodu obowiązek ten spoczął na organie rentowym. Sąd Najwyższy uznaje moc dowodową informacji IPN i jej wagę w procesie, w szczególności w zakresie okoliczności pełnienia służby w formacjach, o których mowa w art. 13b u.z.e. Równocześnie podtrzymał swoje dotychczasowe stanowisko, że dokumenty te nie mają bezwzględnego charakteru, nie wiążą sądów i że możliwe jest przeprowadzenie dowodów przeciwko ich osnowie. Ponadto SN stwierdził, że dokumenty te nie stanowią dowodu co do okoliczności związanych z przebiegiem służby, jej charakterem i jej kwalifikacją, tj. nie stanowią dowodu, że funkcjonariusz pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa. W konsekwencji SN uznał, że w razie „zarzutu przeciwko osnowie tej informacji, sąd będzie zobowiązany do rekonstrukcji jej przebiegu w konkretnym wypadku” (s. 26–27) oraz, że „stwierdzenie pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa (...) nie może być dokonane wyłącznie na podstawie informacji IPN lecz na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka służących reżimowi komunistycznemu...”.

Artykuł 45 Konstytucji RP (prawo do sądu) okazał się kolejnym istotnym elementem interpretacyjnym treści postanowień u.z.p. oraz k.p.c. Sąd Najwyższy dokonał analizy procedury zarówno emerytalnej i sądowej i uznał, że w dotychczasowym kształcie nie realizowała ona wszystkich standardów konstytucyjnych związanych z prawem do rzetelnego procesu. Równocześnie SN nie wskazał, że przepisy procesowe są niekonstytucyjne, uznał jedynie, że ich interpretacja wymaga zmiany w kierunku zapewnienia procesowej równowagi sił i zapewnienia funkcjonariuszom pełnej możliwości ochrony swoich interesów. W tej płaszczyźnie ważne jest również to, że art. 45 Kon-

stytucji RP jest elementem pytania prawnego skierowanego do TK. W konsekwencji ewentualny wyrok TK nie będzie miał wpływu na treść i znaczenie uchwały z 16 września 2020 r. i nie będzie się odnosił do argumentów zaprezentowanych w jej uzasadnianiu. Ponadto, jak to wyżej wskazałem, SN nie dokonał oceny konstytucyjności procedur, tylko dokonał wykładni przepisów ustawy w zgodzie z treścią art. 45 Konstytucji RP. Sąd Najwyższy uznał, że w świetle konstytucyjnego prawa do sądu niedopuszczalne jest stworzenie mechanizmów procesowych, które skutkują automatyczną kwalifikacją służby w organach bezpieczeństwa jako niegodnej i bezprawnej. Zasada uczciwego procesu, równowagi stron i sprawiedliwości wymaga by fakty i okoliczności związane ze służbą zostały udowodnione a nie przyjmowane apriorycznie na podstawie domniemań wynikających z wiarygodności dokumentów urzędowych.

Dla SN ważny okazał się fakt, że nowelizacja u.z.e. z 2016 r. stanowiła już drugą ingerencję w emerytury i renty funkcjonariuszy. Rozwiązanie takie jest możliwe ale wymaga szczególnego umotywowania zarówno na gruncie normatywnym jak i aksjologicznym (s. 21). Sąd uznał, że brak wystarczającego uzasadnia i przede wszystkim wykazania, że zaszyły jakieś nowe (wcześniej pominięte) okoliczności i fakty skutkuje brakiem możliwości ponownego obniżenia świadczeń funkcjonariuszom. Godzi to bowiem w zasadę zakazu podwójnego karania za ten sam czyn (*ne bis in idem*). Ustawodawca posiada co prawda dużą swobodę w zakresie tworzenia prawa, jednakże nie jest ona absolutna i ograniczona jest przez standardy konstytucyjne (s. 12). Standardy te muszą zostać zagwarantowane na etapie sądowego postępowania, co oznacza, że procesy funkcjonariuszy muszą zapewnić możliwość ich wysłuchania, przeprowadzenia dowodów i realizacji zasady kontradyktoryjności. Argumenty te nabierają szczególnego znaczenia w perspektywie tego że SN uznał, iż II nowelizacja ma represyjny (odwetowy) charakter (s. 40–43). Sąd wskazał, że urzeczywistnia ona te same funkcje co ustawa z 2009 r. przy zastosowaniu identycznych mechanizmów. Skutkuje ponownym obniżeniem tego samego świadczenia z tych samych przyczyn co poprzednio. Ponowne rozliczenie na poziomie emerytalnym z funkcjonariuszami służb PRL może nastąpić tylko w związku z zaistnieniem okoliczności, które nie były brane pod uwagę podczas pierwszej nowelizacji u.z.e. z 2009 r.

IV.

W mojej ocenie uchwała z 16 września 2020 r. wywołała znacznie dalej idące skutki prawne niż pierwotnie zakładano. W pierwszej kolejności jej wydanie spowodowało lawinowe podejmowanie zawieszonych postępowań w sprawach skarg na decyzje Dyrektora ZER. Po drugie sądy żądają od organu emerytalnego wykazania, że służba w organach bezpieczeństwa PRL pełniona była „na rzecz totalitarnego państwa”. Jeżeli taki fakt nie zostanie udowodniony sądy uchylają decyzje Dyrektora ZER i nakazują ponowne przeliczenie świadczenia z pominięciem przepisów wynikających z ustawy nowelizującej z 2016 r. Obecnie bardzo wiele postępowań odwoławczych zakończyło tego typu się orzeczeniami.

Uchwała SN spowodowała jeszcze jeden ważny skutek. W dużej mierze ograniczyła ona znaczenie ewentualnego wyroku TK w sprawie P 4/19. Stwierdzenie niekonstytucyjności przez TK znowelizowanych w 2016 r. przepisów u.z.p. wzmocni tylko wymowę, skuteczność i argumentację wyroków sądów powszechnych, które uchylają decyzje Dyrektora ZER MSWiA. Równocześnie orzeczenie takie nie będzie skutkowało ich wadliwością oraz stanowić podstawy zastosowania art. 190 ust. 4 Konstytucji RP. Natomiast ewentualne rozstrzygnięcie o zgodności z konstytucją tych regulacji nie będzie miało żadnego wpływu na zakończone i toczące się postępowania sądowe.

Uważam, że uchwała z 16 września 2020 r. obok bardzo dużego znaczenia prawnego odegrała również przełomową rolę psychologiczną zarówno wobec byłych funkcjonariuszy i sędziów. Funkcjonariuszom przynajmniej częściowo przywróciła poczucie sprawiedliwości i godności. Natomiast w odniesieniu do sędziów stanowiła ona przekroczenie pewnej aksjologicznej masy krytycznej i nadała ona jednoznaczny kierunek orzecznictwu odnoszącemu się do II nowelizacji u.z.e. W środowisku prawniczym ugruntowane było i jest przekonanie o wadliwości i niesprawiedliwości ustawowych rozwiązań wynikających ze u.z.e. z 2016 r. Uchwała stanowi silny zarówno prawny jak i psychologiczny asumpt rozstrzygania spraw emerytalnych byłych funkcjonariuszy zgodnie ze standardami demokratycznego państwa prawnego urzeczowieniającego zasadę sprawiedliwości społecznej.