



SĄD NAJWYŻSZY

Rzeczypospolitej Polskiej

Sąd Najwyższy

Biuro Studiów i Analiz

BSA III-021-525/16

Warszawa, dnia 9 grudnia 2016 r.

Uwagi Sądu Najwyższego

do rządowego projektu ustawy 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

Podstawowym celem opiniowanego projektu jest „wprowadzenie rozwiązań zapewniających w pełniejszym zakresie zniesienie przywilejów emerytalnych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa PRL przez ustalenie na nowo świadczeń emerytalnych i rentowych osobom pełniącym służbę na rzecz totalitarnego państwa w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r.” (s. 1 uzasadnienia). Podobne zamierzenie było realizowane na podstawie ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnych żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz 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 (Dz. U. poz. 145 – dalej jako ustawa z 2009 r.). W ocenie projektodawców przyjęte wówczas rozwiązania „nie okazały się w pełni skuteczne, gdyż cel tej ustawy nie został osiągnięty w zakładanym zakresie” (s. 1 uzasadnienia). Ustawa z 2009 r. była przedmiotem oceny przez Trybunał Konstytucyjny (wyr. z dnia 24 lutego 2010 r., K 6/09), który w zakresie nie dotyczącym członków Wojskowej Rady Ocalenia Narodowego nie dopatrył się niezgodności z ustawą zasadniczą. Także Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 3 marca 2011 r., II UZP 2/11 (OSNP 2011 nr 15-16, poz. 210) przyjął, że za każdy rok pełnienia służby w latach 1944-1990 w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy lustracyjnej, emerytura - stosownie do art. 15b ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy - wynosi 0,7% podstawy jej wymiaru, co oznacza, że wysokość emerytury wyliczanej za okresy pełnienia takiej służby może być niższa od 40% podstawy wymiaru tego świadczenia. Brak możliwości kwestionowania zmiany dokonanej ustawą z 2009 r. potwierdził również Europejski Trybunał Praw Człowieka, Czwarta Sekcja w sprawach połączonych nr 15189/10, 16970/10, 17185/10, 18215/10, 18848/10, 19152/10, 19915/10, 20080/10, 20705/10, 20725/10, 21259/10, 21270/10, 21279/10, 21456/10, 22603/10, 22748/10 i 23217/10, C. i inni przeciwko Polsce z dnia 14 maja 2013 r. ETPCz uznał, że redukcja uposażenia emerytalnego byłych

funkcjonariuszy komunistycznej Służby Bezpieczeństwa nie nałożyła na tę grupę emerytów nadmiernego obciążenia ani nie pozbawiła ich środków do życia, a zatem nie można mówić o naruszeniu prawa do poszanowania własności skarżących.

Respektując powyższe rozstrzygnięcia, należy jednak – podobnie zresztą, jak czynił to Sąd Najwyższy w odniesieniu do projektu ustawy z 2009 r. (BSA III-021-202/08) oraz projektu poselskiego Klubu Polskiego „Solidarna Polska” z 2014 r. (BSA III-021-456/13) – zgłosić do opiniowanej nowelizacji następujące zastrzeżenia.

SN w pełni podziela stanowiska, jakie zostały przedstawione w 6 zdaniach odrębnych do wyroku TK z dnia 24 lutego 2009 r. (K 6/09). Warto zarazem zwrócić uwagę na okoliczność niejednomyślności podjęcia wyroku w sprawie K 6/09, gdyż ma to zasadnicze znaczenie przy ocenie projektowanej ustawy, zwłaszcza w zakresie, w jakim powiela ona rozwiązania z ustawy z 2009 r. Podstawowa kontrowersja związana jest z konstrukcją przyjętą w proponowanym art. 15b ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. 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 (j.t. Dz. U. z 2016 r., poz., 708 ze zm.; dalej jako u.z.e.f.). W przepisie tym obniża się wskaźnik podstawy wymiaru emerytury (renty) za każdy rok pełnienia służby w tych organach z 2,6% do 0,6% (ustawa z 2009 r. obniżała ten wskaźnik do poziomu 0,7%). Wynika to z przyjętego założenia, że prawa emerytalne (rentowe) zostały nabyte niesłusznie z punktu widzenia aktualnej oceny działalności instytucji i formacji wymienionych w art. 13b projektu. W ocenie Projektodawców, ma być to sposób na usunięcie niesprawiedliwości społecznej, jaka związana jest z pobieraniem (nabyciem) świadczeń przez osoby pełniące służbę w tych organach przed 31 lipca 1990 r.

Z takim twierdzeniem nie można się jednak zgodzić. System emerytalny (rentowy) oraz kształtowane w jego ramach uprawnienia emerytalne (rentowe) nie mogą być instrumentem prowadzenia polityki represyjnej przez Państwo. Oznacza to, że służba w określonej instytucji czy formacji nie może być uznana za samodzielne i wyłączne kryterium różnicowania wysokości emerytalnych (rentowych) uprawnień. Tym bardziej nie może być rodzajem kary, a zarazem formą odpowiedzialności zbiorowej. W przypadku funkcjonariuszy służb mundurowych istnieje prawna możliwość pozbawienia ich prawa do świadczenia na podstawie art. 10 u.z.e.f. Według powołanego przepisu prawo do zaopatrzenia emerytalnego na podstawie u.z.e.f. nie przysługuje funkcjonariuszowi, który został skazany prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne lub przestępstwo skarbowe umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego, popełnione w związku z wykonywaniem czynności służbowych i w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, albo za przestępstwo określone w art. 258 Kodeksu karnego lub wobec którego orzeczono prawomocnie środek karny pozbawienia praw publicznych za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, które zostało popełnione przed zwolnieniem ze służby. W takim przypadku emeryt lub

rencista nabywa prawo do świadczeń pieniężnych z ubezpieczenia emerytalnego i rentowych, jeśli spełnia warunki określone w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (j.t. Dz. U. z 2016 r., poz. 887 ze zm. – dalej jako ustawa emerytalna). Konsekwencją skazania jest zatem przeliczenie emerytury na zasadach obowiązujących w powszechnym systemie emerytalnym pracowników. Oznacza to, że okres służby traktowany jest jako okres składkowy, podobnie jak czas wykonywania pracy (zatrudnienia). Za każdy rok stażu pracy przyjmuje się zatem wskaźnik 1,3% bądź też dochodzi do „przeliczenia” stażu pracy na kapitał początkowy i składkowy (dla tzw. młodszych ubezpieczonych). W obu przypadkach okres służby traktuje się jednak, jak zwykły okres pracy (okres składkowy), a nie jak okres nieskładkowy, który akurat w ustawie emerytalnej wynosi 0,7%. W tym świetle proponowane obniżenie wskaźnika z 2,6% do 0,6% prowadzi do uznania służby jako okresu, w którym praca nie była w ogóle wykonywana.

Podkreślić w tym miejscu trzeba, że nawet obecnie nie uznaje się pracy w dawnych służbach mundurowych za nielegalną i zalicza się ją do emerytalnego stażu pracy. Dotyczy to również tzw. pracowników cywilnych instytucji i formacji wymienionych w art. 13b projektu. Tymczasem kontrolowana ustawa nie wprowadza przeniesienia z reżimu mundurowego do reżimu powszechnego. Ustanawia bowiem reżim specjalny, bardziej rygorystyczny. Okres indywidualnej pracy (w obojętnym charakterze i na obojętnych stanowisku) w latach 1944-1990 w ustawowo wskazanych instytucjach traktuje się bowiem gorzej od okresu nieskładkowego w systemie FUS. Innymi słowy, bardziej korzystne dla emerytów (rencistów) byłoby skazanie wyrokiem karnym za przestępstwo umyślne, gdyż osoby te – z punktu widzenia zasad ustalania świadczeń do emerytury – byłyby w zdecydowanie lepszej sytuacji, aniżeli te, które przestępstwa nie popełniły. Trzeba także pamiętać o tych osobach, które w trakcie służby, ze względu na zajmowane stanowisko lub pełnioną funkcję, w ogóle nie wykonywały żadnych czynności (ani nawet nie miały takiej możliwości), które można byłoby zakwalifikować do kategorii czynności represyjnych (oprawczych, zbrodniczych etc. związanych z funkcjonowaniem w okresie PRL aparatu represji), jak również o tych którzy przeszli tzw. pozytywną weryfikację.

Warto przypomnieć, że do przeprowadzenia „postępowań kwalifikacyjnych” funkcjonariuszy likwidowanej SB, Rada Ministrów powołała (na podstawie uchwały nr 69) Komisję Kwalifikacyjną do Spraw Kadr Centralnych i wojewódzkie komisje kwalifikacyjne. Zadaniem tych komisji było przeprowadzenie postępowania kwalifikacyjnego oraz formułowanie opinii w sprawie kandydatów ubiegających się o przyjęcie do służby w Urzędzie Ochrony Państwa, Policji lub innej jednostce organizacyjnej podległej Ministrowi Spraw Wewnętrznych albo o zatrudnienie w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, na podstawie wniosku kandydata, dotychczasowych dokumentów osobowych i dotyczących przebiegu służby oraz innych przedstawionych jej dokumentów (§ 5-6 uchwały). Komisje mogły również przeprowadzić z kandydatem rozmowę uzupełniającą z własnej inicjatywy lub na wniosek kandydata (§ 7 ust. 1 uchwały). Wojewódzkie

komisje kwalifikacyjne wydawały pozytywną opinię o kandydacie w razie stwierdzenia, że odpowiada on wymogom przewidzianym dla funkcjonariusza danej służby lub pracownika Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, określonym w ustawie oraz powzięcia przekonania, że posiada on kwalifikacje moralne do pełnienia służby, zwłaszcza gdy: 1) w toku dotychczasowej służby nie dopuścił się naruszenia prawa, 2) wykonywał swoje obowiązki służbowe w sposób nie naruszający praw i godności innych osób oraz 3) nie wykorzystywał stanowiska służbowego do celów pozasłużbowych (§ 8 ust. 1 uchwały).

Przeprowadzona weryfikacja miała zatem na celu nie tylko ocenę przydatności funkcjonariusza do służby w demokratycznej Polsce, ale także ocenę jego dotychczasowej służby w Polsce komunistycznej, również w płaszczyźnie moralnej. Tym samym zweryfikowanie a następnie ponowne zatrudnienie byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa PRL, stanowiło swoiste oświadczenie, wydane w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej przez organy władzy publicznej, iż będą oni traktowani w taki sam sposób jak pozostali funkcjonariusze służb powstałych po 1990 r. W tym świetle radykalne obniżenie świadczeń emerytalnych tych funkcjonariuszy stanowi niedotrzymanie zobowiązań ze strony państwa wobec tych funkcjonariuszy, przez co niewątpliwie dochodzi do naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego prawa (art. 2 Konstytucji RP).

Szczególny problem dotyczy również zgodności projektowanej regulacji z zasadą ochrony praw nabytych, wywodzonej z zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Można byłoby sądzić, że to właśnie ta zasada stanowi normatywną podstawę omawianej propozycji, ponieważ w świetle orzecznictwa zasada ochrony praw nabytych nie ma zastosowania do praw nabytych niesłusznie lub niegodziwie, a także praw niemających oparcia w założeniach obowiązującego w dacie orzekania porządku konstytucyjnego (zob. np. orzeczenie z 11 lutego 1992 r., sygn. K 14/91, OTK w 1992 r., cz. I; wyrok z 23 listopada 1998 r., sygn. SK 7/98, OTK ZU nr 7/1997, poz. 114; wyrok z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100; wyrok z 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 165 i wyrok z 13 stycznia 2006 r., sygn. K 23/03, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 8). Rozumowanie takie oparte byłoby na założeniu, że skoro służba w organach (podmiotach) wskazanych w art. 3 projektu miała charakter nieakceptowalny z punktu widzenia aktualnej oceny tych organów, to osoby, które pełniły służbę w tych organach korzystają z emerytalnych uprawnień w sposób niesłuszny (niesprawiedliwy).

Założenie takie jest błędne. Niewątpliwie słuszność (sprawiedliwość społeczna) traktowana jest jako źródło i postulat działalności prawodawczej. W postaci stanowionych norm generalno-abstrakcyjnych wyraża się bowiem poglądy podzielane społecznie, przynajmniej z punktu widzenia podmiotów sprawujących władzę. W tym świetle aspekt słusznego nabycia prawa odnosi się do obowiązujących przepisów, które, na przykład, ze względu na istotne przemiany społeczno-gospodarcze, odmienną od dotychczasowej ocenę stosunków społecznych regulowanych prawnie, czy też inne względy należałoby uznać za wymagające zmiany. Stąd też zagadnienie „praw słusznie nabytych”, w szczególności w aspekcie zasady ochrony praw nabytych odnosi się do oceny

określonych przepisów prawnych, wysławiających przesłanki nabycia i realizacji określonych uprawnień, które z powyższych względów uznajemy aktualnie za niesłuszne, a zatem wymagające zmiany. Chociaż więc względy słuszności norm prawnych nie są przywoływane jako podstawowe kryterium ich obowiązywania, oceny na temat tego, co jest słuszne odgrywają istotną rolę w procesach tworzenia i zmiany prawa. W tym kontekście konieczne jest jednak ustalenie związku pomiędzy służbą w instytucjach i formacjach wymienionych w art. 13b projektu a nabyciem przez jej członków emerytalnych uprawnień. Związek ten widoczny jest, co najwyżej, tylko w części dotyczącej prawnej kwalifikacji służby jaka była pełniona w okresie faktycznej służby w tych organach. Za ten okres służby emerytura wynosi 2,6% podstawy wymiaru za każdy rok tej służby. Nie ma natomiast żadnych podstaw, aby w jakikolwiek sposób dyskwalifikować okres późniejszej służby w organach Państwa Polskiego po 31 lipca 1990 r., w tym wobec osób pozytywnie zweryfikowanych, o czym była mowa wyżej. Poszanowanie zasady zaufania do państwa i stanowionego prawa, która również jest zasadą konstytucyjną wywodzoną z art. 2 Konstytucji wymaga bezwzględnego uwzględnienia. Stąd też w kontekście zasady ochrony (emerytalnych praw nabytych) kwestionować można byłoby, co najwyżej, uwzględnienie dla potrzeb wyliczenia emerytury ze wskaźnikiem 2,6% okresu pełnienia służby w instytucjach i formacjach wymienionych w art. 3 projektu i to pod warunkiem, że osoby te nie przeszły tzw. pozytywnej weryfikacji i nie pozostawały w służbie mundurowej po 31 lipca 1990 r. Nawet w takiej sytuacji za niedopuszczalne należy uznać zastosowanie wskaźnika 0,6%.

Brak zatem podstaw, aby wyłącznie ze względu na służbę przed 1 sierpnia 1990 r. pozbawiać możliwości uwzględnienia służby na rzecz Państwa Polskiego po tej dacie w wymiarze wynikającym z prawa obowiązującego w chwili nabycia poszczególnych uprawnień. Takie postępowanie jest niezgodne z dotychczasowym rozumieniem zasady ochrony praw nabytych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdzał, że chodzi o zakaz arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych, zarówno publicznych, jak i prywatnych, przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym (Postanowienie TK z dnia 17 lutego 1999 r., Ts. 154/98, OTK ZU Nr 2(24), s. 191; wyrok z dnia 10 lipca 2000 r., SK 21/99, OTK ZU Nr 5(35)/2000, s. 830). Tymczasem proponowane unormowanie pozbawia jakiegokolwiek znaczenia okresu służby wojskowej przed 1 sierpnia 1990 r., jak od tej daty. Dotyczy to również osób, które służbę nadal pełnią, a świadczenia nabędą dopiero w przyszłości.

W tym świetle nie ulega wątpliwości, że projektowany akt prawny ma charakter represyjny, przez co dochodzi do naruszenia konstytucyjnej zasady podziału władzy (art. 10 Konstytucji). Z punktu widzenia przedmiotowej zasady, działalność państwa zostaje podzielona na trzy różne sfery działania. Poszczególne władze wypełniają swoje funkcje w oparciu o kompetencje przyznane im przez Konstytucję. I tak władza ustawodawcza obejmuje uprawnienie do stanowienia norm prawnych, regulujących, czy to w sposób pierwotny kwestie dotychczas nieuregulowane, czy też

zmieniające dotychczasowy stan prawny. Z kolei władza sędziowska uprawniona jest do wymierzania sprawiedliwości, obejmując zarówno kompetencje do rozstrzygania sporów oraz wymierzania kar. Jeśli chodzi natomiast o władzę wykonawczą, to realizuje ona zadania państwa w odniesieniu do konkretnych przypadków, z wyjątkiem sytuacji spornych. Z punktu widzenia projektowanego unormowania naruszenie art. 10 Konstytucji RP polega na przekroczeniu ustrojowego zakresu uprawnień przez władzę ustawodawczą, ponieważ w istocie to ona, zamiast władzy sędziowskiej, wymierza przedmiotowej grupie osób określony rodzaj kary.

Mając na względzie powyższe, jak również argumentację zawartą w zdaniach odrębnych do wyroku K 6/09, należy proponowaną regulację ocenić jednoznacznie negatywnie.