



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 lutego 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Robert Stefanicki (przewodniczący)

SSN Jarosław Sobutka

SSN Renata Żywicka (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania H. M.
przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw
Wewnętrznych i Administracji w Warszawie
o wysokość emerytury policyjnej,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 13 lutego 2024 r.,
skargi kasacyjnej ubezpieczonego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie
z dnia 19 maja 2022 r., sygn. akt III AUa 40/22,

1. oddala skargę kasacyjną;

**2. zasądza od H. M. na rzecz Dyrektora Zakładu Emerytalno-
Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w
Warszawie kwotę 480 zł (czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem
zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego wraz z odsetkami
wynikającymi z art. 98 § 1¹ kpc.**

Jarosław Sobutka Robert Stefanicki Renata Żywicka

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 19 maja 2022 r., w sprawie III AUa 40/22 Sąd Apelacyjny w Szczecinie po rozpoznaniu apelacji organu rentowego od wyroku Sądu Okręgowego w Koszalinie z dnia 18 listopada 2021 r., IV U 1352/19 w sprawie H. M. przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie o wysokość emerytury policyjnej zmienił zaskarżony wyrok i oddalił odwołanie oraz orzekł o kosztach procesu.

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, decyzją z dnia 6 lipca 2017 r. wydaną na podstawie art. 15c w związku z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy... (dalej ustawa zaopatrzeniowa) oraz na podstawie otrzymanej z IPN informacji o numerze [...] z dnia 5 maja 2017 r., ustalił ponownie ubezpieczonemu H. M. od dnia 1 października 2017 r. wysokość emerytury w kwocie 1.000.00 zł miesięcznie brutto. Podstawę wymiaru świadczenia stanowiła kwota 4.238.07 zł. Emerytura wyniosła 16.69% podstawy wymiaru, co stanowiło kwotę 707.33 zł. W związku z tym, że ustalona wysokość emerytury była niższa od kwoty odpowiedniego świadczenia w najniższej wysokości wobec tego podwyższono ją do kwoty 1.000.00 zł brutto miesięcznie.

Sąd Okręgowy w Koszalinie wyrokiem z dnia 18 listopada 2021 r. zmienił zaskarżoną decyzję i ustalił H. M. prawo do emerytury policyjnej wysokości ustalonej przed 1 października 2017 roku. Sąd pierwszej instancji ustalił, że H. M. urodził się [...] 1947 r. W dniu 18 października 1972 r. zwrócił się z podaniem o przyjęcie do pracy w organach Służby Bezpieczeństwa. Z dniem 30 listopada 1972 r. został przyjęty do służby w Milicji Obywatelskiej na okres służby przygotowawczej na stanowisku Inspektora Wydziału [...]. W dniu 1 grudnia 1972 r. H. M. złożył ślubowanie. W dniu 20 grudnia 1972 r. został mianowany inspektorem Wydziału [...]. Od 8 marca 1973 r. do 7 kwietnia 1973 r. odbył przeszkolenie zawodowe dla nowoprzyjętych funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa. Z dniem 19 października 1973 r. został skierowany na przeszkolenie w Wyższej Szkole Oficerskiej w S. (kurs Służby Bezpieczeństwa), które zakończył 19 czerwca 1974 r. z wynikiem dostatecznym. Od dnia 30 listopada 1975 roku został zaliczony w poczet

funkcjonariuszy służby stałej. Pracując jako funkcjonariusz, H. M. czynił starania o wyrażenie zgody na studia zaoczne uczelni cywilnych: w 1975 r. - Wyższej Szkoły Inżynierskiej w K., 1976 r. - Wyższej Szkoły Pedagogicznej w S., w 1977 r. - Akademii Rolniczej w S. Podania były załatwiane negatywnie. Wydział z kolei kierował ubezpieczonego na egzaminy do Wyższej Szkoły Oficerskiej w L., jednak nie został zakwalifikowany na studenta tej uczelni. W 1978 r. po ponownej prośbie, uzyskał zgodę na studiowanie na WSI w Koszalinie, które to studia ukończył w 1983 r. Również w 1983 r. odwołujący złożył przed Komisją Egzaminacyjną egzamin na oficera Milicji Obywatelskiej. Od dnia 1 listopada 1989 r. ubezpieczony został przeniesiony do dyspozycji szefa WUSW K. delegowany do Wydziału Ochrony Gospodarki SB. W dniu 12 marca 1990 r. zwrócił się raportem o skierowanie na komisję lekarską w związku z pogarszającym się stanem zdrowia, a w dniu 15 marca 1990 r. złożył wniosek o zwolnienie ze służby z uwagi na stan zdrowia. Z dniem 31 marca 1990 r. został na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 5 ustawy o służbie funkcjonariuszy SB i MO PRL zwolniony ze służby. Orzeczeniem Wojewódzkiej Komisji Lekarskiej 8 czerwca 1990 r. ubezpieczony został zaliczony do trzeciej kategorii inwalidów i uznany za osobę i niezdolną do służby w MO, ustalając, iż jego schorzenia pozostają w związku ze służbą. W trakcie pracy awansował ze stopnia kaprała, starszego kaprała MO (1974 r.), plutonowego MO (1975 r.), sierżanta MO (1976 r.), st. sierżanta (1978 r.), sierżanta b sztabowego MO (1980 r.), starszego sierżanta sztabowego (1982 r.), młodszego chorążego (1982 r.), podporucznika (1983 r.), do stopnia porucznika MO (1986 r.). W latach 1984-1988 działał w Radzie Funkcjonariuszy Wojewódzkiego Urzędu Spraw Wewnętrznych, będąc najpierw Przewodniczącym Komisji Socjalnej, a następnie Przewodniczącym Zarządu.

W początkowym okresie zatrudnienia powód wykonywał polecenia przełożonych, nie miał konkretnych zadań, później został skierowany do szkoły i odbywania przeszkoleń. Kiedy dostał się na studia cywilne, zaczął działalność społeczną. Powołał komisję mieszkaniową, zajmował się rozdzielnictwem towarów do konsumów i wśród funkcjonariuszy oraz działalnością dotyczącą wczasów pracowniczych. Referował sprawy budowlane, współdziałając w tym zakresie z. urzędem wojewódzkim, miejskim. Nie wykonywał innych zadań w pracy. Ubezpieczony nie współpracował z opozycją, ale też jej nie prześladował. Nigdy w

trakcie pracy nie naruszył praw człowieka i wolności człowieka. Nie kierowano skarg na pracę powoda zarówno w trakcie pełnienia służby. H. M. pracował na stanowisku wykonawczym, nie kierowniczym. W czasie swojej pracy nie wykonywał czynności operacyjnych, nie rozpracowywał żadnych osób. W przebiegu ogólnego zatrudnienia w ramach służby w latach 1972-1990. według danych z informacji o przebiegu służby, pełnił ją na kolejnych stanowiskach służbowych: inspektor Wydziału [...] KWMO w K. od 30 listopada 1972 r., inspektor Wydziału [...] KWMO w K. od 20 grudnia 1972 r., inspektor Wydziału [...] „A” KWMO w K. od 1 lipca 1979 r., starszy inspektor Wydziału [...] „A” KWMO w K. od 1 lipca 1980 r., starszy inspektor Wydziału [...] KWMO w K. od 1 grudnia 1981 r., kierownik sekcji Wydziału [...] WUSW w K. od 1 czerwca 1987 r., do dyspozycji szefa WUSW w K. od 1 listopada 1989 r. i delegowany do Wydziału Ochrony Gospodarki SB WUSW. Podaniem z dnia 30 lipca 1990 r. H. M. zwrócił się do Komendanta Wojewódzkiego Policji w K. o wyrażenie zgody na zatrudnienie w sekcji kontroli wewnętrznej wydziału finansowego na etacie cywilnym. W dniu 31 lipca 1990 r. została podpisana umowa o pracę na czas nieokreślony i powierzono ubezpieczonemu stanowisko inspektora. Pracował tam do 31 sierpnia 1990 r. H. M. z uwagi na wcześniejsze odejście ze służby nie przechodził weryfikacji.

W dniu 5 maja 2017 r. Instytut Pamięci Narodowej, na podstawie art. 13a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej i posiadanych akt osobowych, sporządził informację o przebiegu służby H. M., w której wskazał, że w okresach od 30 listopada 1972 r. do 31 marca 1990 r. pełnił on służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b cytowanej ustawy. W piśmie z dnia 4 września 2018 r. Instytut Pamięci Narodowej wskazał, iż pełniona przez ubezpieczonego służba, została zakwalifikowana jako służba na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ust. 1 pkt 5 litera b tiret drugie (Departament [...] MSW i jego terenowe odpowiedniki - wydziały [...]), litera c tiret czwarte (Departament [...] MSW i jego terenowe odpowiedniki - wydziały [...]); litera c tiret szóste (Departament [...] MSW i jego terenowe odpowiedniki - wydziały [...]) cytowanej ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) i ich rodzin, tj. pełnił służbę w jednostkach wypełniających zadania wywiadowcze i kontrwywiadowcze w Departamencie [...] oraz w służbach i jednostkach wypełniających zadania Służby Bezpieczeństwa w Departamencie [...] i [...]. Z kolei w piśmie IPN z dnia 20 października 2021 r.

wskazano, iż pełniona przez ubezpieczonego służba, została zakwalifikowana jako służba na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ust. 1 pkt 5 litera b tiret drugie, litera c tiret drugie i szóste powołanej ustawy, nie wyjaśniając skąd wynika zmiana tej Informacji, iż nie ujęto już służby odpowiadającej wymienionej w art. 13b ust. 1 pkt 5 litera e tiret czwarte. W oparciu o powyższą informację Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych wydał zaskarżoną decyzję z dnia 6 lipca 2017 r.

Sąd Okręgowy uznał, że odwołanie H. M. zasługiwało na uwzględnienie. Sąd stwierdził, że stan faktyczny przedmiotowej sprawy wynikający z przytoczonych dowodów, zasadniczo nie był sporny między stronami. Spór sprowadzał się do możliwości zastosowania wobec odwołującego się przepisów ustawy zaopatrzeniowej w zakresie obniżającym jego świadczenie, w szczególności w konfrontacji treści tego uregulowania z normami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto odwołujący się zarzucał błędną „lustrację” IPN. Strona pozwana oraz IPN nie wyjaśnili tych okoliczności. Nadto w nadsyłanych informacjach z IPN różnie kwalifikowano służbę powoda, zarówno co do przypisania pod odpowiedni punkt w art. 13b oraz - biorąc pod uwagę wszystkie zaświadczenia z IPN, również te z 2009 r. - różnie wskazywano daty (od 30.11.1972 r. lub 20.12.1972 r.), bez wyjaśnienia tych rozbieżności.

Obecnie zdaniem Sądu pierwszej instancji przeważające zdaje się być stanowisko, według którego możliwe jest dokonywanie samodzielnego rozstrzygnięcia przez Sąd w ramach tzw. doktryny konieczności, gdy nie istnieją warunki pozwalające na uzyskanie rozstrzygnięcia w przedmiocie oceny zgodności z Konstytucją dokonywanego przez Trybunał Konstytucyjny. Sąd Okręgowy wskazał tu na uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 4 lipca 2001 r., III ZP 12/01, OSNAPiUS 2002 nr 2, poz. 34 oraz wyroki tego Sądu z dnia 7 kwietnia 1998 r., I PKN 90/98. OSNAPiUS 2000 nr 1, poz. 6; z dnia 20 sierpnia 2001 r., III RN 189/00, OSNAPiUS 2002 nr 6, poz. 130; z dnia 8 stycznia 2009 r., 1 CSK 482/08, LEX nr 491552; z dnia 8 października 2015 r., podkreślając, że przepisy wprowadzone ustawą z 16 grudnia 2016 r. budzą szereg wątpliwości Sądu w zakresie ich zgodności z Konstytucją. Ustawa zaopatrzeniowa wprowadza bowiem w art. 13b oraz art. 15c i art. 22a rodzaj odpowiedzialności zbiorowej i swoim zakresem obejmuje funkcjonariuszy,

niezależnie od ich postawy patriotycznej, etycznej, moralnej, rodzaju wykonywanych czynności, czy zajmowanego stanowiska. Zgodnie z brzmieniem powyższych przepisów, warunkiem koniecznym do ich zastosowania skutkującego ponownym ustaleniem wysokości świadczeń emerytalnych i rentowych osoby uprawnionej jest pełnienie przez nią służby „na rzecz totalitarnego państwa” w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Niesporne w sprawie jest, iż H. M. pełnił we wskazanym okresie 30 listopada 1972 r. do 31 marca 1990 r. służbę. Powyższy okres w oparciu o art. 13b został zaliczony przez organ emerytalny - na podstawie informacji z IPN - jako okres pełnienia przez odwołującego się służby na rzecz totalitarnego państwa. W ocenie Sądu pierwszej instancji kluczowe znaczenie dla rozpoznawanej sprawy było ustalenie, czy odwołujący się faktycznie pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa” i czy wobec tego mają do niego zastosowanie przepisy ustawy nowelizującej z 16 grudnia 2016 r.

Zdaniem Sądu, analiza orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego 24 lutego 2010 r. (K 6/09), a także argumentacja przedstawiona przez Sąd Najwyższy w uwagach z 9 grudnia 2016 r. (znak BSA 111-021-525/16) i w opinii Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z 13 grudnia 2016 r. do rządowego projektu w/w nowelizacji pozwala przyjąć, że przepisy w oparciu o które wydano przedmiotową decyzję tj.: art. 15c i art. 22a oraz art. 13 ust. 1 lit. 1c w związku z art. 13b ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy... w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy... w związku z art. 2 ustawy z 16 grudnia 2016 r. są niezgodne z art. 2, art. 30, art. 32 ust. 1 i ust. 2, art. 67 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP - z uwagi na ukształtowanie regulacji ustawowej w sposób ograniczający wysokość emerytury i renty mimo odpowiedniego okresu służby, w zakresie w jakim dokonano tą regulacją naruszenia zasady ochrony praw nabytych, zaufania obywatela do państwa prawa i stanowionego przez niego prawa, powodującego nierówne traktowanie części funkcjonariuszy w porównaniu z tymi, którzy rozpoczęli służbę po raz pierwszy po dniu 11 września 1989 r., skutkując ich dyskryminacją. Przedstawione stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, zdaniem Sądu Okręgowego, w niniejszej sprawie prowadzi do stwierdzenia niezgodności z Konstytucją nowej regulacji, gdyż ingerencja w sferę świadczeń w nowej ustawie jest znacznie dalej

idąca, a współczynnik przyjęty dla obliczenia świadczenia (0.0%) i ograniczenie wysokości tej emerytury maksymalnie do średniej emerytury z systemu powszechnego, jest oczywiście sprzeczne z rozważaniami przyjmowanymi w cytowanym wyżej orzeczeniu.

Ustawa wprowadziła dodatkowo pewne wyjątki, pozwalające na wyłączenie jej zastosowania jeżeli osoba, o której mowa w tych przepisach lub osoba uprawniona do renty rodzinnej, udowodni, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, podjęła (lub podjęła ją osoba zmarła, po której przysługuje prawo do renty rodzinnej) współpracę i czynnie wspierała osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego (art. 15c ust. 5. art. 22a ust. 5, art. 24a ust. 4). Inną możliwość wyłączenia zastosowania przepisów o obniżeniu świadczenia przewidział przepis 8a ustawy, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, potwierdzonych wydaną przez Ministra właściwego do spraw wewnętrznych stosowną decyzją, z uwagi na krótkotrwałą służbę funkcjonariusza przed dniem 31 lipca 1990 r. oraz rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989 r., w szczególności z narażeniem zdrowia i życia.

Wątpliwości interpretacyjne budzi według Sądu Okręgowego treść pojęcia „pełnienie służby na rzecz totalitarnego państwa”, użytego w art. 13b ust. 1 ustawy. Ustawa dezubekizacyjna nie zawiera bowiem definicji „służby na rzecz totalitarnego państwa”, a zatem wobec przyjęcia, że system prawny jest kompletny należy odnieść się do definicji zawartej w preambule ustawy z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944 -1990 oraz o treści tych dokumentów (Dz.U. z 2019 r., poz. 430). Sąd drugiej instancji w pełni podzielił stanowisko zawarte w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., sygn. akt III UZP 1/20, że kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa”, określone w wykładanym przepisie, 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. Nie wystarczy zdaniem Sądu Okręgowego pełnić służby w jednostkach wymienionych w art. 13b ustawy dezubekizacyjnej, ale służba ta musi mieć cechy „służby na rzecz totalitarnego państwa”. Inna wykładnia cytowanego przepisu miałaby charakter niekonstytucyjny i naruszałaby m.in. art. 30 Konstytucji

Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie godności człowieka, której ochrona i poszanowanie jest obowiązkiem, poprzez stygmatyzowanie emerytów” policyjnych i ich dyskredytację prawną i moralną. Dlatego w ocenie Sądu Okręgowego nie można ograniczyć się do bezrefleksyjnej wykładni językowej art. 13b ustawy z 1994 r., bowiem zakodowane w nim pojęcie stanowi kryterium wyjściowe, a więc przybiera postać domniemania możliwego do obalenia w procesie cywilnym. Na gruncie niniejszej sprawy powyższe rozstrzygnięcie oznacza, że sąd nie mógł oprzeć się bezkrytycznie na treści informacji nr 395102/2017 r., wystawionej przez IPN, lecz miał obowiązek oceny, czy ubezpieczony pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, w rozumieniu art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, z zastosowaniem wszelkich zasad postępowania dowodowego w procesie cywilnym, w tym zasady swobodnej oceny dowodów (art. 233 § 1 k.p.c.) i kontradiktoryjności procesu (art. 232 k.p.c.). Zeznania powoda nie zostały zakwestionowane przez stronę pozwaną; nie zgłoszono też żadnych dalszych wniosków dowodowych na podważenie twierdzeń wnioskodawcy dotyczących faktycznego przebiegu jego służby i wykonywanych zadań. Opierając się na analizie wszystkich zgromadzonych dokumentów i zeznań strony, Sąd Okręgowy ustalił dokładny przebieg służby ubezpieczonego oraz rodzaj i charakter wykonywanych przez niego czynności służbowych. Zgromadzone dowody w ocenie Sądu pierwszej instancji przemawiały wyraźnie na korzyść ubezpieczonego. Strona pozwana, natomiast, nie przedstawiła żadnych twierdzeń ani dowodów, mogących prowadzić do wniosku, że ubezpieczony jakimkolwiek czynami wykonywał jednak „służbę na rzecz totalitarnego państwa”.

Sąd Okręgowy odmówił zastosowania nowych regulacji w zakresie dotyczącym obliczenia świadczeń współczynnika 0.0 z uwagi na oczywistą niezgodność nowych regulacji z Konstytucją. Sąd podsumował, że ujawniony w toku postępowania sądowego materiał dowodowy, nie pozwolił w żaden sposób na ustalenie, że odwołujący pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, w rozumieniu jakim nadał temu pojęciu sens Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 16 września 2020 r. Jego działania w ramach tej służby, stanowiły formę wykonywania obowiązków zawodowych, które nie przyczyniły się do powstania krzywdy u innych współobywateli.

Sąd Apelacyjny po rozpoznaniu apelacji organu rentowego uznał ją za uzasadnioną.

Sąd Apelacyjny zauważył, że w niniejszej sprawie ustalone zostało, że odwołujący niewątpliwie w okresie od 30 listopada 1972 r. do 31 marca 1990 r. pełnił służbę w jednostkach wymienionych w art. 13b ustawy. Zatem z mocy art. 15c cyt. ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy [...] już na tej tylko podstawie zasadnym było obniżenie świadczenia. Sąd Apelacyjny, odmiennie niż Sąd Okręgowy, nie miał w powyższym zakresie wątpliwości co do prawidłowości zastosowania przez organ rentowy przepisów prawa materialnego. W pierwszej kolejności Sąd Apelacyjny w pierwszej kolejności zwrócił uwagę, że nie podziela zapatrywań prawnych sformułowanych w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., sygn. akt III UZP 1/20 zgodnie z którą kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b ust. 1 powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji i wolności człowieka. Zdaniem Sądu Apelacyjnego organowi stosującemu przepis art. 15c ustawy zaopatrzeniowej nie przyznano uprawnienia do kształtowania treści pojęcia "służba na rzecz totalitarnego państwa" w sposób dowolny. Sąd Apelacyjny zwrócił uwagę, że zgodnie z dominującą obecnie zasadą wykładni, mimo jednoznaczności językowej, dopuszczalne jest kontynuowanie zabiegów interpretacyjnych i oddanie pierwszeństwa rezultatowi otrzymanemu wedle dyrektyw funkcjonalnych ale jedynie wtedy, gdy rezultat językowy burzy podstawowe założenia o racjonalności prawodawcy. Ustawodawca wskazał jednocześnie wyłączny rodzaj dowodu, który służyć ma ustaleniu spełnienia się przesłanek tworzących definicję legalną wskazanego pojęcia. Dowodem tym jest przewidziany w art. 13a ustawy zaopatrzeniowej dokument nazwany zaświadczeniem. Zdaniem Sądu Apelacyjnego ustawa zawiera definicję legalną, z której wynika jednoznacznie, że okolicznościami przesądzającymi o kwalifikacji służby danej osoby, jako "służby na rzecz totalitarnego państwa" są wyłącznie ramy czasowe i miejsce pełnienia służby. W tym zakresie Sąd Apelacyjny podzielił pogląd wyrażony w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 2020 r. (1 OSK 3208/19). Od zasady, o której mowa w art. 15c ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej ustawodawca przewidział

wyjątek. Zezwolił bowiem ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych na wyłączenie stosowania tego przepisu w przypadku, gdy służba funkcjonariusza pełniona na rzecz totalitarnego państwa przed dniem 31 lipca 1990 r. była krótkotrwała, a po dniu 12 września 1989 r. rzetelnie wykonywał zadania i obowiązki, w szczególności z narażeniem zdrowia i życia. Ustawodawca uznał przy tym, że przesłanki te muszą być spełnione w stopniu kwalifikowanym, jako szczególnie uzasadniony przypadek.

Niezaprzeczalnie wolą ustawodawcy było doprowadzenie regulacji prawnych dotyczących zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb wymienionych w ustawie do rozwiązania zgodnego ze sprawiedliwością społeczną poprzez zlikwidowanie przywilejów dla osób, którym takie przywileje, z tytułu wykonywania służby na rzecz totalitarnego państwa, nie należały się. Z tych właśnie względów, w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., emerytura za ten okres wynosi 0% podstawy jej wymiaru. W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej (druk nr 1061 z kadencji sejmu 2015-2019) wskazano m.in., że ograniczenie przywilejów emerytalnych i rentowych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa (...) jest konieczne ponieważ nie zasługują one na ochronę prawną przede wszystkim ze względu na powszechne poczucie naruszenia w tym zakresie zasady sprawiedliwości społecznej. Jedynie w przypadku krótkotrwałości tej służby, która w dodatku oceniana być musi jako szczególnie uzasadniony przypadek, ustawodawca wyraził wolę odstąpienia od zasady. Przewidziana ustawowo w art. 8a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej dopuszczalność wyłączenia stosowania art. 15c ustawy, skutkująca objęciem osób, o których mowa w tych przepisach unormowaniami zawartymi w art. 15, ww. ustawy, stanowi swoistego rodzaju *lex specialis*. Tym samym, zbędne jest dopatrywanie się podtekstów w definicji legalnej pojęcia "służba na rzecz totalitarnego państwa".

Założenie przyjęte w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., sygn. akt III UZP 1/20, iż służba ta powinna być oceniana indywidualnie i wymaga zbadania jej charakteru, stanowi zaprzeczenie woli ustawodawcy, a nadto nakłada na organ niewykonalny *de facto* obowiązek dowodowy, a tym samym czyni niemożliwą jego ocenę przez sąd. Ustawodawca, poza ścisłą definicją legalną

odwołującą się do przejrzystych i jednoznacznych kryteriów, nie upoważniających do jakiegokolwiek dalszej interpretacji, wprowadza rozwiązania ustawowe, które wypełniają wymagane od ustawodawcy standardy demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności realizują wymóg tworzenia takich regulacji prawnych, które pozostają w zgodzie z zasadą sprawiedliwości społecznej. Przede wszystkim ustawodawca pozwala na wyłączenie z katalogu osób poddanych generalnej zasadzie, o której mowa w art. 15c ust. 1. art. 22a ust. 1 i 24a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej tych osób, które udowodnią, że przeciwdziałały swojej działalnością totalnemu ustrojowi (art. 15c ust. 5 i 6 i odpowiednio art. 22a ust. 5 oraz art. 24a ust. 6 ustawy zaopatrzeniowej). Jest to regulacja na tyle jasno skonstruowana, że nie wymaga odwoływania się do wykładni funkcjonalnej czy systemowej.

Sąd odwoławczy uznał za niezrozumiałe poszukiwanie możliwości uzyskania tożsamego rezultatu, poprzez niedozwoloną modyfikację definicji legalnej. Przypomniął, że uprawnienie sądu do wykładni prawa kończy się tam, gdzie zaczyna się tworzenie nowej normy prawnej w toku stosowania prawa. Reasumując, Sąd Apelacyjny uznał, że całkowicie zbędne, a nadto sprzeczne z fundamentalnymi zasadami wykładni twierdzenie o konieczności odkodowania pełnej treści pojęcia "służby na rzecz totalitarnego państwa" poprzez indywidualizowanie charakteru tej służby. W istocie bowiem taka wykładnia sprowadza się do stworzenia nowej normy prawnej, w dodatku sprzecznej z celem i brzmieniem pozostałych regulacji ustawy zaopatrzeniowej.

Sąd Apelacyjny nadto zwrócił uwagę, że cel tej nowelizacji w swoim generalnym założeniu i co do zasady uzasadnia ingerencję ustawodawcy zwykłego w ustalone uprawnienia emerytalne i rentowe w/w funkcjonariuszy, gdyż uprawnienia te - o ile ich istnienie lub wysokość mają ścisły związek z tą służbą - zostały nabyte niegodziwie. Odnosząc powyższą ocenę do treści art. 15c ust. 1 pkt 1 cyt. ustawy zaopatrzeniowej. Sąd Apelacyjny uznał, iż nie stanowi on naruszenia powszechnej zasady równości lub proporcjonalności świadczeń uzyskiwanych z zaopatrzenia emerytalno-rentowego służb mundurowych przez osoby pełniące służbę na rzecz totalitarnego państwa, które stosowały bezprawne, niegodne lub niegodziwe akty lub metody przemocy politycznej wobec innych obywateli, w porównaniu do standardów świadczeń uzyskiwanych z powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego.

Sąd Apelacyjny na zakończenie wskazuje, że możliwość ingerencji w sferę prawą zabezpieczenia społecznego potwierdził Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 3 marca 2010 r. (II UZP 2/11, Legalis nr 288417), oceniając przepisy tzw. „pierwszej ustawy dezubekizacyjnej”. Zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 3 marca 2011 r. uprzednia nowelizacja z 2009 roku zaliczała okresy służby w organach bezpieczeństwa państwa do tzw. wysługi emerytalnej funkcjonariuszy służb mundurowych i przyznanie po 0,7% podstawy wymiaru emerytury obliczanej od ostatniego, tj. z reguły najwyższego miesięcznego uposażenia na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym) w żaden sposób nie dyskryminowała tych osób. Sąd Najwyższy argumentował wówczas, że uprawnionym do świadczeń z systemu powszechnego ustala się podstawę wymiaru świadczeń nie od najwyższego dochodu osiąganego w jednym (ostatnim) miesiącu podlegania ubezpieczeniom społecznym, ale z wieloletniego okresu ubezpieczenia i od przeciętnej podstawy wymiaru składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe według przepisów prawa polskiego (art. 15 ust. 1 i 6 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych). Zatem, obecne przyjęcie „zerowego” wskaźnika podstawy wymiaru za okresy świadomej służby na rzecz totalitarnego państwa tj. w organach bezpieczeństwa państwa stosujących totalitarną przemoc polityczną, represje polityczne jest społecznie sprawiedliwie. Z bezprawnego tytułu i okresów uczestnictwa w zwalczaniu przyrodzonych praw człowieka i narodu oraz podstawowych wolności obywatelskich nie sposób prawnie ani racjonalnie wywodzić żądania utrzymania niesłusznie, niegodnie lub niegodziwie nabytych przywilejów z zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych (orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2012 r., K 39/09, z dnia 24 lutego 2010 r., K 6/09, z dnia 11 lutego 1992 r., K 14/91, z dnia 23 listopada 1998 r., SK 7/98, z dnia 22 czerwca 1999 r., K 5/99).

Odnosząc się do zarzutu pogwałcenia praw i wolności człowieka i obywatela przypomnieć nadto decyzję Europejskiego Trybunatu praw Człowieka z 14 maja 2013 r. w sprawie A. C. przeciwko Polsce w której Trybunał wraził - akceptowany przez Sąd Apelacyjny pogląd, że obniżenie przywilejów emerytalnych osobom, które przyczyniły się do utrzymywania władzy przez opresyjny reżim lub czerpały z niego korzyści, nie może być uważane za formę kary. Sąd Apelacyjny wziął również pod

uwagę, że w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 czerwca 2021 r. (sygn. akt P 10/20), stwierdzono, że art. 22a ust. 2 cyt. wyżej ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy [...] jest zgodny z art. 2 oraz z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Powyższy wyrok dotyczył co prawda policyjnej renty inwalidzkiej, jednakże w uzasadnieniu Trybunał zwrócił uwagę na istotne kwestie ogólne, rzutujące na ocenę zasadności odwołań byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa od decyzji obniżających wysokość nabytych przez nich świadczeń. W ocenie Trybunału, ustawodawca, pozostając w zgodzie z systemem konstytucyjnych wartości, był uprawniony, pomimo znacznego upływu czasu od rozpoczęcia transformacji ustrojowej, do wprowadzenia kolejnej regulacji obniżającej w racjonalnie miarkowany sposób - świadczenia rentowe za okres służby na rzecz totalitarnego państwa. Podniesiono również m.in., że standard konstytucyjny jest w tym obszarze wyznaczany przez powszechny system emerytalno-rentowy, a nie systemy preferencyjne, takie jak emerytury i renty mundurowe lub emerytury w obniżonym wieku, które nie należą do istoty konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, zagwarantowanego w art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Pomimo uznania, że prawo do świadczeń nieproporcjonalnie wyższych zostało nabyte w sposób niegodziwy, ustawodawca nie pozostawił byłych funkcjonariuszy bez środków do życia, zapewniając im uposażenie na poziomie minimum socjalnego. Nie można zatem uznać by stanowiło to nieproporcjonalną ingerencję w prawo do zabezpieczenia społecznego w rozumieniu art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji RP.

Gdyby nawet iść tokiem rozumowania Sądu Okręgowego i badać indywidualne czyny ubezpieczonego należałoby zacząć od ustalenia rzeczywistych obowiązków ubezpieczonego na podstawie znajdujących się w aktach zakresów pracy i struktur organizacyjnych wydziałów, w których służbę pełnił ubezpieczony. Ponadto z akt personalnych funkcjonariusza SB wynika, że w podaniu o przyjęcie do pracy w SB ubezpieczony napisał, że „...chciałby podjąć pracę po linii politycznej, związanej z zagadnieniami politycznymi”. Z raportu pisanego, przez ubezpieczonego w 1973 r. wynika, że „prosił o wyrażenie zgody na przystąpienie do egzaminów wstępnych do WSO w W. ponieważ chciał pogłębić swoje wiadomości w zakresie

pracy operacyjnej”. Z charakterystyki z 1973 r. niezbiecie wynika, że „ubezpieczony był funkcjonariuszem operacyjnym - przygotowywał, oceniał i gromadził materiały do sprawy obiektowej, usilnie pracował nad podniesieniem swojej wiedzy ogólnej i operacyjnej, uczestniczył w przeszkoleniu, „...ubezpieczony organizował pracę operacyjną w pionie przemysłu maszynowego zabezpieczanego przez grupę [...]”. Dalej: „był samodzielnym pracownikiem operacyjnym, prowadził sprawy operacyjne różnych kategorii; „... skutecznie i z pełną odpowiedzialnością realizował zadania operacyjne zapobiegające powstawaniu przerw w pracy na kontrolowanych operacyjnie przez niego obiektach. Efekty jego działań w tym okresie należy uznać jako wyjątkowe zasługi”. Następnie opinia służbowa z marca 1981 r. - „osobiście realizuje w ramach trzech spraw obiektowych operacyjne zabezpieczenie ważnych obiektów gospodarki narodowej w K. przy wykorzystaniu pozostających na jego kontakcie osobowych źródeł informacji”. Wniosek z 8 września 1982 r. wskazuje na „niezwykle zaangażowanie i oddanie służbie wykazuje w okresie stanu wojennego”. Następnie opinia służbowa z 1984 r.- „jest lektorem szkolenia politycznego”. Opinia służbowa z maja 1987 r.- „posiada aktualnie na kontakcie 10 osobowych źródeł informacji kategorii TW, z którymi spotkania odbywa systematycznie”. Tego jednak nie chciał dostrzec Sąd Okręgowy bezrefleksyjnie przyjmując, że żadne czyny ubezpieczonego nie prowadziły do naruszenia praw i wolności obywateli i że w czasie swojej pracy nie wykonywał czynności operacyjnych, nie rozpracowywał żadnych osób.

Mając na uwadze powyższy materiał dowodowy Sąd Apelacyjny stwierdził, że ustalenia Sądu Okręgowego są sprzeczne z tymi dowodami z dokumentów, a ponadto są niezgodne z prawdą historyczną. W konsekwencji powyższych rozważań ocenił, że zaskarżona decyzja była zgodna z obowiązującymi przepisami prawa, co do których Sąd Apelacyjny, odmiennie niż Sąd Okręgowy, nie odnalazł przesłanek do odmowy ich zastosowania. Z tych też względów. Sąd Apelacyjny uznał zarzuty apelacyjne za uzasadnione i w związku z tym na podstawie art. 386 § 1 k.p.c. zmienił zaskarżony wyrok w ten sposób, że oddalił odwołanie.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniósł odwołujący się, zaskarżając go w całości i wnosząc o uchylenie zaskarżonego wyroku i orzeczenie o przyznaniu H. M. prawa do emerytury policyjnej w wysokości ustalonej przed 1 października

2017 r. oraz zasądzenie od pozwanego na jego rzecz kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Jako podstawę skargi wskazał naruszenie prawa materialnego, tj. art. 15c ust. 1 w zw. z art. 13b ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. ustawy zaopatrzeniowej przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie tych przepisów polegające na uznaniu, że stanowią one podstawę do obniżenia należnej ubezpieczonemu emerytury przez „wyzerowanie” okresu wykonywania przez niego służby w Departamentach [...], [...] i [...] MSW okresie od 20.12.1972 r. do 31.03.1990 r.

Organ rentowy wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej oraz zasądzenie od odwołującego się na rzecz organu kosztów procesu w postępowaniu kasacyjnym., w tym kosztów zastępstwa procesowego w wysokości podwójnej stawki minimalnej (z uwagi na § 15 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych).

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna jest nieuzasadniona.

Przechodząc do zarzutów skargi kasacyjnej wskazać należy na kilka elementarnych kwestii istotnych dla jej rozstrzygnięcia. Podnieść należy na rozbieżność orzecznictwa sądów powszechnych co wykładni pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa” określonej w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej. Podjęta przez Sąd Najwyższy uchwała z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20, zakwestionowana w tej sprawie przez Sąd Apelacyjny, tych rozbieżności nie usunęła, wręcz przeciwnie poglądy w orzecznictwie sądów powszechnych i Sądu Najwyższego ewoluują (patrz m.in. wyrok z 25 października 2023 r., III USKP 39/23 LEX nr 3619227, wyroki Sądu Najwyższego niepublikowane w sprawach: III USKP 95/23, III USKP 16/23, III USKP 55/23, III USKP 95/23). Stosownie do przepisu art. 390 § 2 k.p.c. uchwała Sądu Najwyższego rozstrzygająca zagadnienie prawne wiąże tylko w danej sprawie. Sądy powszechne nie mogą jednak dowolnie ignorować wydawanej przez Sąd Najwyższy uchwały. Brak bowiem formalnej mocy wiążącej orzecznictwa Sądu Najwyższego poza związaniem wynikającym z przepisów szczególnych nie oznacza, iż nie mają one realnego wpływu na orzecznictwo sądów

powszechnych. Zawierają one zawsze określoną wykładnię danej normy prawnej popartą szeroką argumentacją i autorytetem Sądu Najwyższego. Niezastosowanie się do takiej uchwały wymaga przedstawienia pogłębionej kontrargumentacji, która może się okazać niewystarczająca w razie kontroli kasacyjnej danego rozstrzygnięcia.

Stanowisko i rozważania Sądu Apelacyjnego w niniejszej sprawie kwestionujące uchwałę Sądu Najwyższego, III UZP 1/20, Sąd Najwyższy w niniejszym składzie (w pełni) podziela. Odnosząc się do interpretacji pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa” określonej w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, za utrwaloną w doktrynie i orzecznictwie należy uznać tezę, że granica wykładni, jaką stanowić może językowe znaczenie tekstu, nie jest oczywiście granicą bezwzględną, ale do przekroczenia tej granicy niezbędne jest silne uzasadnienie aksjologiczne, odwołujące się przede wszystkim do wartości konstytucyjnych. Wykorzystanie innych metod wykładni prawa ma miejsce, dopiero gdy poddawane ocenie unormowania okażą się dysfunkcjonalne albo zmierzają do nadużycia prawa, gdy rezultaty wykładni językowej są jasne, ale pozostają w zasadniczej sprzeczności z hierarchią wartości systemu prawa. Ponadto zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Sądu Najwyższego (zob. uzasadnienie uchwały 7, mającej moc zasady prawnej, z 27 kwietnia 2003 r., III CZP 8/03) wolno odstąpić od sensu językowego wykładni, mimo że przepis jest jasny i oczywisty, gdy prowadzi to do rażąco niesprawiedliwych lub irracjonalnych konsekwencji, gdy przemawiają za tym szczególnie ważne racje prawne, społeczne, ekonomiczne lub moralne, gdy językowe znaczenie przepisu pozostaje w oczywistym konflikcie lub sprzeczności ze znaczeniem innych norm systemu, zwłaszcza gdy te normy mają wyższą moc prawną, gdy znaczenie to prowadzi do rażąco niesprawiedliwych rozstrzygnięć lub pozostaje w oczywistej sprzeczności z powszechnie akceptowanymi normami moralnymi, albo gdy znaczenie to prowadzi do konsekwencji absurdalnych z punktu widzenia społecznego lub ekonomicznego. Z powołaniem się na uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 20 września 2017 r., I UK 341/16, OSNP 2018 nr 7, poz. 97, trzeba przypomnieć że w judykaturze i doktrynie prezentowane jest jednolite stanowisko odnośnie reguły pierwszeństwa wykładni językowej. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 28 czerwca 2000 r., K 25/99 (OTK 2000 nr 5, poz.

141), stwierdził, że w państwie prawnym interpretator musi zawsze w pierwszym rzędzie brać pod uwagę językowe znaczenie tekstu prawnego. Jeżeli językowe znaczenie tekstu jest jasne, wówczas - zgodnie z zasadą *clara non sunt interpretanda* - nie ma potrzeby sięgania po inne, pozajęzykowe metody wykładni. W takim wypadku wykładnia pozajęzykowa może jedynie dodatkowo potwierdzać, a więc wzmacniać, wyniki wykładni językowej wykładnią systemową czy funkcjonalną. Interpretator związany jest językowym znaczeniem tekstu prawnego, znaczenie to stanowi zawsze granicę dokonywanej przez niego wykładni. W pewnych szczególnych sytuacjach rola wykładni funkcjonalnej nie będzie jednak ograniczać się wyłącznie do roli dyrektywy wyboru jednego ze znaczeń językowych, ale może tworzyć swoiste, różne od alternatyw językowych, znaczenie tekstu prawnego. Przyjęcie takiego swoistego znaczenia tekstu prawnego, ustalonego na podstawie wykładni funkcjonalnej (celowościowej) będzie prowadziło zawsze do wykładni rozszerzającej lub zwężającej. Również w tym wypadku językowe znaczenie tekstu prawnego stanowi granicę wykładni, w tym sensie, że nie jest dopuszczalne przyjęcie swoistych wyników wykładni funkcjonalnej, jeżeli wykładnia językowa prowadzi do jednoznaczności tekstu prawnego. Nie oznacza to jednak, że granica wykładni, jaką stanowić może językowe znaczenie tekstu, jest granicą bezwzględną. Oznacza to jedynie, że do przekroczenia tej granicy niezbędne jest silne uzasadnienie aksjologiczne, odwołujące się przede wszystkim do wartości konstytucyjnych (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 stycznia 1993 r., III ARN 84/92, OSNC 1993 nr 10, poz. 183; z dnia 8 maja 1998 r., I CKN 664/97, OSNC 1999 nr 1, poz. 7; z dnia 25 kwietnia 2003 r., III CZP 8/03, OSNC 2004 nr 1, poz. 1; z dnia 25 października 2016 r., I UK 386/15, LEX nr 2169474 oraz uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 3 listopada 1997 r., III ZP 38/97, OSNAPiUS 1998 nr 8, poz. 234; z dnia 8 lutego 2000 r., I KZP 50/99, OSNKW 2000 nr 3-4, poz. 24 i uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 25 kwietnia 2003 r., III CZP 8/03, OSNC 2004 nr 1, poz. 1 oraz K. Pleszka: Językowe znaczenie tekstu prawnego jako granice wykładni, w: Filozoficzno - teoretyczne problemy sądowego stosowania prawa, pod red. M. Zirka-Sadowskiego, Łódź 1997, s. 69-77; T. Spyra, Granice wykładni prawa. Znaczenie językowe tekstu prawnego jako granice wykładni, Zakamycze 2006). W uzasadnieniu wyroku z dnia 13 stycznia 2005 r., P 15/02 (OTK-A 2005 nr 1, poz. 4), Trybunał

Konstytucyjny wyraził ponadto pogląd, że wykładni przepisu dokonuje się zawsze, nawet w sytuacjach pozornie niebudzących wątpliwości interpretacyjnych, a zasada *clara non sunt interpretanda* zamienia się właściwie w zasadę *interpretatio cessat in claris* (interpretację należy zakończyć, gdy osiągnięto jej jednoznaczny rezultat).

Sąd Najwyższy w swoim orzecznictwie również wielokrotnie wyjaśniał, że przepisy regulujące system zabezpieczenia społecznego ze względu na swoją istotę i konstrukcję podlegają wykładni ścisłej. Nie powinno się więc stosować do nich wykładni celowościowej, funkcjonalnej lub aksjologicznej w opozycji do wykładni językowej, jeżeli ta ostatnia prowadzi do jednoznacznych rezultatów interpretacyjnych, a zatem nie można ich poddawać ani wykładni rozszerzającej, ani zwążającej, modyfikującej (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 16 sierpnia 2005 r., I UK 378/04, OSNP 2006 nr 13-14, poz. 218; z dnia 23 października 2006 r., I UK 128/06, OSNP 2007 nr 23-24, poz. 359; z dnia 29 stycznia 2008 r., I UK 239/07, OSNP 2009 nr 7-8, poz. 103; z dnia 4 marca 2008 r., II UK 129/07, OSNP 2009 nr 11-12, poz. 155; z dnia 19 maja 2009 r., III UK 6/09, LEX nr 509028). Wskazane dyrektywy wykładni znajdują odzwierciedlenie nie tylko w prawie ubezpieczeń społecznych. W teorii prawa istnieje bowiem ugruntowane stanowisko odnośnie do reguł pierwszeństwa wykładni językowej (por. M. Zieliński: Wykładnia Prawa, Zasady, Reguły, Wskazówki, Warszawa 2002, s. 49). Wykorzystanie innych metod wykładni prawa ma miejsce, dopiero gdy poddawane ocenie unormowania okażą się dysfunkcjonalne albo zmierzają do nadużycia prawa (zob. M. Raczkowski: Wykładnia celowościowo-funkcjonalna a jednolitość orzecznictwa. Zbieżne stanowisko w tej mierze wyraził także Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 25 czerwca 2000 r., K 25/99 (OTK 2000 nr 5, poz. 141; zob. też: K. Pleszka: Językowe znaczenie tekstu prawnego jako granica wykładni (w:) Filozoficzno-teoretyczne problemy sądowego stosowania prawa, pod red. M. Zirka-Sadowskiego, Łódź 1997, s. 69-77; a także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r., K 25/99, OTK 2000 nr 5, poz. 141 oraz wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 8 stycznia 1993 r., III ARN 84/92, OSNC 1993 nr 10, poz. 183; z dnia 8 maja 1998 r., I CKN 664/97, OSNC 1999 nr 1, poz. 7, uchwały Sądu Najwyższego z dnia 3 listopada 1997 r., III ZP 38/97, OSNAPIUS 1998 nr 8, poz. 234; z dnia 8 lutego 2000 r., I KZP

50/99, OSNKW 2000 nr 3-4, poz. 24 i uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 25 kwietnia 2003 r., III CZP 8/03, OSNC 2004 nr 1, poz. 1).

Wskazać należy, że ustawa dezubekizacyjna w art. 13b stanowi, że bezpośrednią przyczyną obniżenia świadczeń emerytalno-rentowych jest okoliczność, że funkcjonariusz został uznany za osobę „pełniącą służbę na rzecz totalitarnego państwa”. Powyższą kwestię rozstrzygała już poprzednia ustawa, tzw. pierwsza ustawa dezubekizacyjna z 2009 r. w art. 15 ust. 1b. stwierdzała ona, że sam fakt pełnienia służby w organach bezpieczeństwa państwa powoduje obniżenie świadczenia emerytalnego. Nie dodawała żadnych warunków, ocen czy opisów służby. Wtedy Sąd Najwyższy potwierdził, w wyrokach z 24 czerwca 2015 r. (sygn. akt II UK 246/15) oraz z 25 maja 2016 r. (sygn. akt II BU 7/15), że w świetle tych przepisów nie trzeba analizować rodzaju wykonywanej przez funkcjonariusza służby, by ustalić czy jego świadczenie podlega zmniejszeniu. Nadto wskazać należy, że w już w dniu 3 marca 2011 r. w sprawie II UZP 2/11 Sąd Najwyższy rozpatrując zagadnienie prawne przekazane postanowieniem przez Sąd Apelacyjny w Warszawie z dnia 25 listopada podjął uchwałę: Za każdy rok pełnienia służby w latach 1944-1990 w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (jednolity tekst: Dz.U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425 ze zm.), emerytura wynosi 0,7% podstawy jej wymiaru (art. 15b ust. 1 pkt 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, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67 ze zm.), co oznacza, że wysokość emerytury wyliczanej wyłącznie za okresy pełnienia takiej służby może być niższa od 40% podstawy wymiaru tego świadczenia”. Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały wyraźnie wskazał, że żaden rodzaj ani sposób wykładni zawartego w art. 15b ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy odesłania do art. 15 tej ustawy nie daje osobom, które pełniły w latach 1944-1990 służbę w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w ustawie lustracyjno-dezubekizacyjnej,

możliwości prawnych ani argumentów prawnych lub prawniczych do domagania się ustalenia wysokości należnych im emerytur z zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy od innej podstawy wymiaru niż 0,7% za każdy rok pełnienia służby w wymienionych w art. 2 organach bezpieczeństwa państwa. Przeciwnie, poddane analizie przepisy są jednoznacznie czytelne, a przeto jasne i niewymagające szczególnie pogłębionej analizy prawnej ani prawniczej. Pomimo to Sąd Najwyższy uznał, że rozstrzygnięcie przedstawionego zagadnienia prawnego było niezbędne ze względu na znaczną liczbę adresatów poddanych analizie regulacji prawnych, którym skutek zastosowania spornych przepisów organy emerytalne skorygowały (obniżyły) w istotny sposób wysokość pobieranych emerytur z zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych. Jasny, jednoznacznie czytelny i niepozostawiający wątpliwości, w ocenie Sądu Najwyższego, był art. 15b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, który w ust. 1 stanowił, że emerytura osoby, która w latach 1944-1990 pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa (o naturze totalitarno-komunistycznej), o których mowa w ustawie lustracyjno-dezubekizacyjnej, wynosi 0,7% podstawy wymiaru tego świadczenia za każdy rok takiej służby. Takie same zasady obliczania emerytur z zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy potwierdza normatywne brzmienie art. 13 ust. 1 pkt 1b ustawy zaopatrzeniowej, który traktuje okresy wymienionej służby w organach bezpieczeństwa państwa totalitarnego w latach 1944-1990 jako okresy równorzędne ze służbą w Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Straży Granicznej, Biurze Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i w Służbie Więziennej, ale na zasadach określonych w art. 15b tej ustawy, z wyjątkiem służby określonej w ust. 2 art. 13 (przepis nadal obowiązujący), który w ogóle wyklucza możliwość uznania za równorzędne okresów służby w latach 1944-1956 w charakterze funkcjonariusza organów bezpieczeństwa państwa, porządku i bezpieczeństwa publicznego, jeżeli przy wykonywaniu czynności służbowych funkcjonariusz popełnił przestępstwo przeciwko wymiarowi sprawiedliwości lub naruszające dobra osobiste obywatela i za to został zwolniony dyscyplinarnie, umorzono wobec niego postępowanie karne ze względu na znikomy lub nieznaczny stopień społecznego niebezpieczeństwa czynu lub został skazany z

winy umyślnej prawomocnym wyrokiem sądu. Sąd Najwyższy zastosował więc w tym przypadku wykładnię językową przepisów tzw. pierwszej ustawy dezubekizacyjnej, na mocy której obniżono funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa państwa (o których mowa była w ustawie lustracyjno-dezubekizacyjnej), uznając jej zapisy za jasne oraz oczywiste i nie wymagające odwołania się do innych zasad wykładni poza wykładnią ściśle językową.

Od wykładni językowej Sąd Najwyższy odszedł przy ocenie zapisów drugiej ustawy dezubekizacyjnej, podejmując w dniu 16 września 2020 r. uchwałę w sprawie III UZP 1/20 i stwierdzając, że kryterium "służby na rzecz totalitarnego państwa" określone wart. 13b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, (...) oraz ich rodzin (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 723) 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." W ocenie Sądu Najwyższego w tym składzie argumentacja zawarta w powyższej uchwale nie jest przekonująca. Aktualna ustawa z 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 w art. 13b ust. 1 uznaje okres służby od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. w ściśle określonych cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach jako okres służby na rzecz totalitarnego państwa. W ocenie Sądu Najwyższego ustawa ta nie daje uprawnień sądom do jakichkolwiek ocen sposobu wykonywania przez funkcjonariuszy tej służby. W ocenie Sądu Najwyższego był to świadomy i celowy zabieg ustawodawcy, który konkretyzując pojęcie służby na rzecz totalitarnego państwa, poprzez ściśle określenie jednostek aparatu bezpieczeństwa i ram czasowych służby, chciał uniknąć jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, które pojawiały się podczas stosowania pierwszej ustawy dezubekizacyjnej, która odwoływała się do organów wymienionych w ustawie lustracyjnej. Dlatego też, służba o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, to „służba na rzecz totalitarnego państwa”, którą ustawodawca definiuje jako „służbę od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r.

w wymienionych w ustawie cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach” (art. 13b ust. 1 ustawy) oraz służbę na etatach oraz w ramach szkoleń, kursów, a także oddelegowania w określonych instytucjach, wskazanych w ustawie (art. 13b ust. 2 ustawy), chyba że służba ta rozpoczęła się po raz pierwszy nie wcześniej niż w dniu 12 września 1989 r. bądź której obowiązek wynikał z przepisów o powszechnym obowiązku obrony (art. 13c ustawy zaopatrzeniowej). Ustawa zawiera definicję legalną i nie ma potrzeby sięgania do innych rodzajów wykładni, skoro ustawa dezubekizacyjna zawiera definicję ścisłą i nie budzącą wątpliwości. Z powyższej definicji legalnej wynika, że okolicznościami przesądzającymi o kwalifikacji służby danej osoby jako „służby na rzecz totalitarnego państwa” są wyłącznie ramy czasowe i miejsce pełnienia służby. Trudno też znaleźć jakiegokolwiek argumenty systemowe przemawiające za zastosowaniem w tym przypadku wykładni pozajęzykowej.

Definicja ustawowa „służby na rzecz totalitarnego państwa” jest oczywiście jedynie kryterium wyjściowym w analizie sytuacji prawnej indywidualnych funkcjonariuszy. Konstrukcja powyższa tworzy domniemanie ustawowe, które funkcjonariusz może obalić czy to w postępowaniu administracyjnym, czy to przed sądami powszechnymi, tak aby uniknąć obejmowania wszystkich funkcjonariuszy pełniących służbę w czasie i miejscach wskazanych w ustawowej definicji niekorzystnymi dla nich unormowaniami w zakresie ustalania wysokości świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego. Powyższe rozumowanie znajduje odzwierciedlenie w tych zapisach ustawy zaopatrzeniowej, które wprost przewidują w określonych sytuacjach wyłączenie unormowań w zakresie obniżania wysokości świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego wobec funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę w czasie i miejscach wskazanych w ustawowej definicji, będąc przez to funkcjonariuszami pełniącymi „służbę na rzecz totalitarnego państwa”- tj. w przepisach art. 8a ust. 1, art. 15c ust. 5 i 6, art. 22a ust. 5 i 6, art. 24a ust. 4 i 6 tej ustawy, co przemawia za przemyślanym zabiegiem systemowym ustawodawcy. Z treści art. 15c ust. 5 i 6, art. 22a ust. 5 i 6, art. 24a ust. 4 i 6 ustawy zaopatrzeniowej wynika, że ustalenie emerytury, renty inwalidzkiej i renty rodzinnej w sposób wskazany w art. 15c ust. 1, art. 22a ust. 1 i art. 24a ust. 1 nie następuje wobec wskazanych w tych przepisach osób, jeżeli osoby te udowodnią, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych,

podjęły współpracę i czynnie wspierały osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego. Przy tym chodzi właśnie o osoby, „które pełniły służbę na rzecz totalitarnego państwa, o których mowa w art. 13b, i które pozostawały w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r.” Ustawodawca w treści art. 15c ust. 5 i 6 (i odsyłających do treści tego przepisu regulacjach art. 22a ust. 6 i art. 24a ust. 6) ustawy zaopatrzeniowej wyraźnie rozróżnia charakter działalności w ramach służby odbywanej w warunkach państwa totalitarnego od formalnego kryterium „okresu służby na rzecz państwa totalitarnego”, stanowiąc wprost, że niekorzystnych unormowań zawartych w przepisach ustawy zaopatrzeniowej „nie stosuje się, jeżeli osoba, o której mowa w tych przepisach, udowodni, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, podjęła współpracę i czynnie wspierała osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego. (...)”. W przypadku, o którym mowa w ust. 5, środkiem dowodowym może być zarówno informacja, o której mowa w art. 13a ust. 1, jak i inne dowody, w szczególności wyrok skazujący, choćby nieprawomocny, za działalność polegającą na podjęciu, bez wiedzy przełożonych, czynnej współpracy z osobami lub organizacjami działającymi na rzecz niepodległości Państwa Polskiego w okresie służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b”. Oznacza to, że sam ustawodawca przyjmuje, że legalna definicja „służby na rzecz totalitarnego państwa” ma w istocie konstrukcję obalanego ustawowego domniemania, według którego osoby pełniące służbę odpowiadającą kryteriom zawartym w art. 13b w związku z art. 13c ustawy zaopatrzeniowej, tj. pełniące służbę w określonym czasie w ramach określonych stosunków służbowych, nie podlegają ogólnym regulacjom art. 15, art. 22 i art. 24 ustawy, skoro wyraźnie przewidział, że również w stosunku do osób, które pełniły „służbę na rzecz totalitarnego państwa” w rozumieniu art. 13b w związku z art. 13c ustawy zaopatrzeniowej, lecz działały w opozycji do zadań i funkcji ustrojowych państwa tego rodzaju, unormowania art. 15c, art. 22a i art. 24a ustawy mogą nie mieć zastosowania. W tym kontekście trudno przyjąć aby wykładnia językowa pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa” prowadziła do rażąco niesprawiedliwych lub irracjonalnych konsekwencji.

Wykładnię powyższą wzmacnia treść art. 13a ust. 4 ustawy zaopatrzeniowej, zgodnie z którą sporządzana przez Instytut Pamięci Narodowej – Komisję Ścigania

Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu informacja o przebiegu służby „na rzecz totalitarnego państwa” zawiera zarówno dane istotne z punktu widzenia legalnej definicji „służby na rzecz totalitarnego państwa”, tj. wskazanie okresów służby na rzecz totalitarnego państwa, o których mowa w art. 13b, jak i inne dane, tj. informację, „czy z dokumentów zgromadzonych w archiwach Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu wynika, że funkcjonariusz w tym okresie, bez wiedzy przełożonych, podjął współpracę i czynnie wspierał osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego”, a zatem informację dotyczącą nie tylko „okresu służby na rzecz państwa totalitarnego”, lecz również dotyczącą charakteru działalności w ramach służby odbywanej w warunkach państwa totalitarnego, co – w przypadku angażowania się w działalność niekorespondującą z zadaniami i funkcjami państwa totalitarnego – z mocy samego prawa wyłącza stosowanie art. 15c, art. 22a i art. 24a w stosunku do osób pełniących służbę, o której mowa w art. 13b ustawy (art. 15c ust. 5 i 6, art. 22a ust. 5, art. 24a ust. 4. Takie rozumienie zapisów ustawy zaopatrzeniowej, uwzględniające obok wykładni językowej art. 13b w związku z art. 13c ustawy zaopatrzeniowej, pozostałe unormowania tej ustawy, pozwala „w ocenie Sądu Najwyższego, na pełne odkodowanie treści pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa” w zgodzie z konstytucyjnymi zasadami wyznaczającymi standardy demokratycznego państwa prawnego. Pojęcie „państwa totalitarnego” ma z punktu widzenia aksjologii demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP) jednoznacznie pejoratywne zabarwienie, co oznacza, że charakter taki ma również „służba na rzecz” takiego państwa.

Dlatego też Sąd Najwyższy w tym składzie nie podziela wykładni pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa”, jakiej dokonał Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20. W ocenie Sądu Najwyższego jest to wykładnia prawotwórcza, na co słusznie wskazał Sąd Apelacyjny, sprzeczna z zasadami demokratycznego państwa prawnego i trójpodziału władz wynikających z Konstytucji RP. Żaden bowiem sąd, w tym Sąd Najwyższy, nie jest uprawniony do ustanawiania prawa, do czego teza Sądu Najwyższego nawiązuje poprzez zastosowanie ocenego kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa”. Pojęcie takiego kryterium w żadnym razie nie zostało sformułowane w ustawie. Wskazać dodatkowo

należy, że odwoływanie się przez Sąd Najwyższy w powyższej uchwale do wykładni pozaliteralnej nie znajduje, w ocenie Sądu Najwyższego w tym składzie żadnego uzasadnienia prawnego. Odwołanie się do ustawy lustracyjnej, która reguluje odmienne kwestie, a mianowicie - określa zasady i tryb ujawniania informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa oraz treści tych dokumentów, znajdujących się w archiwum Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, zwanego dalej "Instytutem Pamięci Narodowej", tryb składania oraz oceny zgodności z prawdą oświadczeń dotyczących pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z tymi organami w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów nie ma również systemowego uzasadnienia. Ustawa stwierdza co prawda w preambule, że: „Stwierdzamy, że praca albo służba w organach bezpieczeństwa państwa komunistycznego, lub pomoc udzielana tym organom przez osobowe źródło informacji (zapis uznany za niezgodny z Konstytucją RP) polegające na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli, była trwale związana z łamaniem praw człowieka i obywatela na rzecz komunistycznego ustroju totalitarnego. Mając na względzie powyższe, a także konieczność zapewnienia obsady funkcji, stanowisk i zawodów wymagających zaufania publicznego przez osoby, które swoim dotychczasowym postępowaniem dają i dawały w przeszłości gwarancje uczciwości, szlachetności, poczucia odpowiedzialności za własne słowa i czyny, odwagi cywilnej i prawości, oraz ze względu na konstytucyjne gwarancje zapewniające obywatelom prawo do informacji o osobach pełniących takie funkcje, zajmujących takie stanowiska i wykonujących takie zawody, stanowi się, co następuje:...”

Ustawa lustracyjna jednak w żadnym zapisie nie zawiera definicji legalnej służby na rzecz państw totalitarnego, a jedynie stwierdza, że pracę albo służbę w organach bezpieczeństwa państwa komunistycznego w warunkach opisanych wyżej, należy uznać za trwale związaną z łamaniem praw człowieka i obywatela na rzecz komunistycznego ustroju totalitarnego. Sformułowanie powyższe ma charakter

stricte ocenny - jednoznacznie negatywny dla tego typu służby lub pracy, a nie definiujący. „W założeniu jednym z celów ustawodawcy była konieczność zapewnienia obsady funkcji, stanowisk i zawodów wymagających zaufania publicznego przez osoby, które swoim dotychczasowym postępowaniem dają i dawały w przeszłości gwarancje uczciwości, szlachetności, poczucia odpowiedzialności za własne słowa i czyny, odwagi cywilnej i prawości. Zgodnie z intencją ustawodawcy, przekazywanie informacji dotyczących pracy albo służby w organach bezpieczeństwa państwa komunistycznego, lub pomocy udzielanej tym organom przez osobowe źródło informacji, jest niezbędne ze względu na konstytucyjne gwarancje zapewniające obywatelom prawo do informacji o osobach pełniących określone funkcje, zajmujących dane stanowiska i wykonujących pewne, ściśle określone zawody...” (patrz: Jarosław Marciniak – Obowiązki lustracyjne pracodawcy i pracowników).

Przed wszystkim jednak nie można przyjąć, że ustawa lustracyjna zawiera definicję służby na rzecz totalitarnego państwa, zważywszy na fakt, że stwierdzenie to jest zawarte w preambule do ustawy, a więc we wstępie do aktu prawnego zwykle o istotnym znaczeniu politycznym, ale nie rodzącym skutków prawnych dla adresatów aktu normatywnego. Preambuła nie rodzi zatem sama w sobie skutków prawnych, nawet wobec osób objętych ustawą lustracyjną. Podobne stanowisko jest akceptowane w najnowszych poglądach doktryny - patrz Artur Kotowski: Raz jeszcze o normatywnym statusie preambuły, glosa postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 25 lutego 2016 r., I KZP 17/15: Preambuła posiada znaczenie normatywne jedynie w zakresie źródła dyrektyw interpretacyjnych, które [...] - wiążą interpretatora *ad casum* jedynie przy interpretacji nazw lub ich zbiorów z jednego aktu normatywnego i nie mogą stanowić żadnej dyrektywy ogólnej. Tym samym preambuła ma znaczenie pomocnicze w zakresie i tak uznanej za pomocniczą metody interpretacji celowościowej. Jej znaczenia służą rozstrzyganiu kolizji celów względnie alternatyw znaczeniowych wynikłych w procesie interpretacji.” Nie można zatem już choćby z tego powodu dyrektyw wykładni pojęcia „służby na rzecz komunistycznego ustroju totalitarnego” przenosić na inne akty normatywne, a więc również na ustawę zaopatrzeniową.

Wbrew stwierdzeniom Sądu Najwyższego zawartym w uzasadnieniu uchwały, III UZP 1/20, stanowisko zawarte w tezie tej uchwały nie jest utrwalone w orzecznictwie sądów administracyjnych (powołane wyroki: z dnia 11 grudnia 2019 r., I OSK 2015/19, LEX nr 2865792; I OSK 2247/19, LEX nr 2799469 a także z dnia 4 czerwca 2019 r., II FSK 2018/17, LEX nr 2715899). Wyroki te bowiem zapadły na tle zastosowania przepisu art. 8a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej. W uzasadnieniach tych wyroków, zapadłych na tle wykładni tego przepisu, stanowiącego, że „minister właściwy do spraw wewnętrznych, w drodze decyzji, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, może wyłączyć stosowanie art. 15c, art. 22a i art. 24a w stosunku do osób pełniących służbę, o której mowa w art. 13b, ze względu na krótkotrwałą służbę przed dniem 31 lipca 1990 r. oraz rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989 r., w szczególności z narażeniem zdrowia i życia, sądy administracyjne wskazywały, że: „Z definicji ustawowej zawartej w art. 13b ustawy dezubekizacyjnej” wynika, że okolicznościami przesądzającymi o kwalifikacji służby danej osoby jako "służby na rzecz totalitarnego państwa" są wyłącznie ramy czasowe i miejsce pełnienia służby. Definicja ta, jak wynika z pozostałych unormowań ustawy zaopatrzeniowej, nie jest jednak ukierunkowana na objęcie restrykcyjnymi unormowaniami ustawy zaopatrzeniowej tych funkcjonariuszy, którzy wprawdzie pełnili służbę w czasie i miejscach wskazanych w ustawowej definicji, jednakże ich działalności nie można ocenić negatywnie z punktu widzenia aksjologii demokratycznego państwa prawnego i chronionych przez to państwo praw słusznie nabytych do zaopatrzenia społecznego. Definicja ustawowa "służby na rzecz totalitarnego państwa" przedstawia się jako kryterium wyjściowe w analizie sytuacji prawnej indywidualnych funkcjonariuszy, mające w istocie konstrukcję ustawowego domniemania o istnieniu podstawy prawnej do obejmowania wszystkich funkcjonariuszy pełniących służbę w czasie i miejscach wskazanych w ustawowej definicji, restrykcyjnymi unormowaniami w zakresie ustalania wysokości świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego.” Sądy administracyjne słusznie wskazywały, że domniemanie to jednak może być obalone w konkretnym stanie faktycznym między innymi z uwagi na charakter, rodzaj wykonywanych czynności, których nie można ocenić negatywnie. Wniosek powyższy znajduje uzasadnienie w tych unormowaniach ustawy zaopatrzeniowej, które wprost przewidują w określonych

sytuacjach wyłączenie restrykcyjnych unormowań w zakresie ustalania wysokości świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego wobec funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę w czasie i miejscach wskazanych w ustawowej definicji będąc przez to funkcjonariuszami pełniącymi "służbę na rzecz totalitarnego państwa". Unormowania te zawarte zostały w art. 15c ust. 5 i 6, art. 22a ust. 5 i 6, art. 24a ust. 4 i 6 ustawy zaopatrzeniowej oraz właśnie w art. 8a ust. 1 tej ustawy. Jednak orzeczenia te, jak wskazano wyżej, zapadały na tle stosowania art. 8a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej oraz oceny czy te szczególnie uzasadnione przypadki mają zastosowanie w ściśle określonych stanach faktycznych. Mając powyższe na uwadze, regulację zawartą w art. 8a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej należy wyklądać, jako dany przez ustawodawcę organowi administracji publicznej/sądom administracyjnym instrument służący wszechstronnemu zbadaniu sprawy określonego funkcjonariusza w celu zweryfikowania, czy funkcjonariusz ten, objęty ustawowym domniemaniem "służby na rzecz totalitarnego państwa", jest w istocie osobą, której wysokość świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego powinna być ustalana na podstawie przepisów znajdujących uzasadnienie wyłącznie do tych osób, które angażowały się w sposób bezpośrednio ukierunkowany na realizowanie charakterystycznych dla ustroju państwa totalitarnego jego zadań i funkcji i których prawa - z tego właśnie względu - zostały nabyte niesłusznie z perspektywy aksjologii demokratycznego państwa prawnego. Stąd też, treść art. 8a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, jak wskazywały sądy administracyjne w/w sprawach, może stanowić podstawę do wyłączenia restrykcyjnych unormowań ustawy w drodze indywidualnego aktu administracyjnego, tj. decyzji administracyjnej rozstrzygającej konkretną sprawę indywidualnego podmiotu.

Dlatego też, w ocenie Sądu Najwyższego, służba z „okresu totalitarnego państwa” nie zawsze będzie traktowana jako podstawa do obniżenia świadczeń emerytalno-rentowych funkcjonariuszy. Unormowania art. 15c ust. 5 i 6, art. 22a ust. 5 i 6, art. 24a ust. 4 i 6 ustawy zaopatrzeniowej w sposób wyraźny akcentują taką aktywność funkcjonariuszy "z okresu totalitarnego państwa", która pozostawała w bezpośredniej opozycji do zadań i funkcji państwa totalitarnego i stanowią podstawę - na warunkach wskazanych w tych unormowaniach - do wyłączenia regulacji art. 15c ust. 1, art. 22a ust. 1 i art. 24a ust. 1 tej ustawy właśnie wobec osób, wymienionych

w art. 13b w związku z art. 13c ustawy zaopatrzeniowej. Udowodnienie tego rodzaju aktywności powoduje więc, że osoba, której sytuacja ze względu na okres i miejsce pełnionej służby nadal mieści się w zakresie ustawowej definicji "służby na rzecz totalitarnego państwa" traktowana jest przez ustawodawcę jako osoba, względem której nie znajdują aksjologicznego uzasadnienia negatywne unormowania wprowadzające odstępstwa od ogólnych zasad ustalania wysokości świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego.

Sąd Najwyższy w niniejszym składzie podziela przy tym stanowisko zawarte w postanowieniu Sądu Najwyższego z 19 lutego 2020 r. w sprawie sygn. akt III UZP 11/19, że „funkcjonariusz, któremu obniżono świadczenie zaopatrzeniowe, może wystąpić do właściwego ministra o weryfikację spornych okresów jego służby w instytucjach wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, jeżeli uważa, że spełnił warunki, o których mowa w jej art. 8a. W szczególności spornych dyspozycji nie stosuje się, jeżeli funkcjonariusz służb totalitarnego państwa udowodni, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych współpracował i czynnie wspierał osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego (art. 15c ust. 5), co także poddaje się weryfikacji sądowej. W konsekwencji nie ma innych podstaw prawnych do jurysdykcyjnej kreacji nieznanych ustawie zaopatrzeniowej kryteriów potencjalnego reaktywowania wysokości emerytur lub rent funkcjonariuszom, z których każdy będzie dowodził "niewinnego" udziału w systemie totalitarnego bezprawia z dalszym pokrzywdzeniem i upokorzeniem ofiar niegodziwej służby represyjnej, która zwalczała ruchy demokratyczne, niepodległościowe, obywatelskie i wolnościowe". Przeciwnie zapatrywania są stanowiskiem nie znajdującym jakiegokolwiek odzwierciedlenia w ustawie.” Sąd Najwyższy podziela również stanowisko Sądu Najwyższego zawarte w postanowieniu z dnia 19 lutego 2020 r. w sprawie III UZP 11/19, który uznał, że: „Kryterium pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w cywilnych lub wojskowych instytucjach wymienionych w art. 13b ustawy z dnia 18 lutego 1994 r., ustalane na wniosek właściwego organu emerytalno-rentowego przez Instytut Pamięci Narodowej - Komisję Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu na podstawie posiadanych akt osobowych funkcjonariusza (art. 13a w związku z art. 15c ust. 4), jest spełnione po sądowym zweryfikowaniu formalnej przynależności do

instytucji wymienionych w art. 13b ustawy odpowiedzialnych za łamanie podstawowych praw człowieka i wolności osób represjonowanych lub członków ich rodzin, bez konieczności indywidualizacji lub sądowej weryfikacji stosowania represji politycznych przez konkretnego funkcjonariusza. Osobom, które pomiędzy 22 lipca 1944 r. a 31 lipca 1990 r. pełniły na rzecz totalitarnego państwa służbę, o której mowa w art. 13b i pozostawały w takiej służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., przysługują z budżetu państwa emerytury na zasadach określonych w art. 15c ww. ustawy, które nie naruszają karnistyczno - kryminalnej zasady *ne bis in idem*, ani nie stanowią nieproporcjonalnego obniżenia wysokości poprzednio niesłusznie nabytych uprawnień zaopatrzeniowych.”

W ocenie Sądu Najwyższego powyższe stanowisko, mimo braku związania sądu powszechnego treścią informacji o przebiegu służby wystawionej przez IPN, obliguje sąd jedynie do ustalenia czy ubezpieczony wykonywał służbę lub pracę w jednostkach szczegółowo wymienionych w art. 13b ustawy dezubekizacyjnej. Pojęcie „służby na rzecz totalitarnego państwa” zostało wprowadzone ustawą dezubekizacyjną i miało zastąpić nieprecyzyjne (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 lutego 2015 r., II UK 104/14, LEX nr 1665589) określenie organów bezpieczeństwa państwa zawarte w art. 2 ust. 1 ustawy lustracyjnej (zobacz druk sejmowy 1061), z czym sądy borykały się przy rozpoznawaniu spraw z poprzedniej ustawy dezubekizacyjnej. Wbrew twierdzeniom zawartym w uchwale Sądu Najwyższego w sprawie III UZP 1/20 ustawodawca zawarł w ustawie definicję normatywną tego pojęcia zgodną zasadami przepisu § 146 ust. 1 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. z 2016 r., poz. 283) gdyż wprowadził definicję ścisłą służby na rzecz totalitarnego państwa, nie budzącą żadnych wątpliwości interpretacyjnych. Sąd Najwyższy podziela w tym zakresie stanowisko Sądu Najwyższego zawarte w cytowanym postanowieniu, III UZP 11/19, w którym Sąd Najwyższy zauważył, że w odniesieniu do przepisów ustawy z 1994 r. istotne zmiany przyniosła ustawa nowelizująca z 2009 r. To ten akt prawny stanowił likwidację przywilejów emerytalnych funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa, co wyraźnie akcentowała preambuła ustawy, potępiająca jednoznacznie funkcje policji politycznej w systemie władzy komunistycznej. W założeniu ustawy nowelizującej z 2009 r. wprowadzony

mechanizm weryfikacyjny przewidywał ponowne obliczenie wysokości emerytury osoby, która pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa wymienionych w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1994-1990 (jednolity tekst: Dz.U. z 2020 r., poz. 306, dalej jako ustawa lustracyjna). W myśl art. 15b ust. 1 pkt 1 tej noweli służba w określonych podmiotach została potraktowana jak okres nieskładkowy, to jest 0,7% podstawy wymiaru za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1994-1990. W orzecznictwie jednoznacznie stwierdzono, że tak obniżone świadczenie może być niższe od 40% podstawy jego wymiaru, uznając równocześnie, że art. 15b ustawy nowelizującej z 2009 r. nie naruszył zasady równości lub proporcjonalności świadczeń, bowiem tak uzyskane przywileje nie podlegają ochronie z racji działań ukierunkowanych na zwalczanie przyrodzonych praw człowieka i tym samym funkcjonariusze nie mają prawa podmiotowego ani tytułu moralnego domagania się utrzymania przywilejów zaopatrzeniowych za okresy zniewalania dążeń niepodległościowych (również wspomniana uchwała Sądu Najwyższego z dnia 3 marca 2011 r., II UZP 2/11, OSN 2011 nr 15-16, poz. 210). Sąd Najwyższy zauważył, że rozwiązania ustawy z 2009 r. zostały zaskarżone do Trybunału Konstytucyjnego, który uznał je za zgodne z Konstytucją (zob. wyroki: z dnia 24 lutego 2010 r., K 6/09, OTK-A 2010 r. Nr 2, poz. 15; z dnia 11 stycznia 2012 r., K 36/09, OTK-A 2012 Nr 1, poz. 3). Oceniając poszczególne aspekty, Trybunał Konstytucyjny był zdania, że wspólnym mianownikiem aksjologicznym jest niewątpliwie dezaprobata dla metod i praktyk służby bezpieczeństwa (zob. wyrok z dnia 28 kwietnia 1999 r., K 3/99, OTK 1999 Nr 4, poz. 73), a środki demontażu dziedzictwa, po byłych totalitarnych ustrojach komunistycznych, dają się pogodzić z ideą demokratycznego państwa prawa tylko wtedy, gdy - pozostając w zgodzie z wymaganiami państwa opartego na rządach prawa - będą skierowane przeciwko niebezpieczeństwom grożącym podstawowym prawom człowieka oraz procesowi demokratyzacji (zob. wyrok z dnia 11 maja 2007 r., K 2/07, OTK-A 2007 Nr 5, poz. 48). Trybunał Konstytucyjny uznał, że demokratyczne państwo oparte na rządach prawa dysponuje wystarczającymi środkami, aby zagwarantować, że sprawiedliwości stanie się zadość, a winni zostaną ukarani. Nie może ono jednak i nie powinno zaspokajać żądy zemsty, zamiast służyć sprawiedliwości. Musi

natomiast respektować takie prawa człowieka i podstawowe swobody, jak prawo do należytego procesu, prawo do wysłuchania czy prawo do obrony oraz stosować je także wobec tych osób, które same ich nie stosowały, gdy były u władzy. Trybunał podzielił pogląd ustawodawcy, że jedynie podjęcie odważnej próby udzielenia przez funkcjonariusza pomocy ofierze represji politycznych zasługuje na aprobatę. Ta pozytywna ocena znalazła swój wyraz w art. 13a ust. 4 pkt 3 ustawy z 2009 r. Warto zwrócić tu uwagę, że Trybunał Konstytucyjny w tej sprawie nie miał żadnych wątpliwości interpretacyjnych co do pojęcia totalitarnego ustroju komunistycznego w przeciwieństwie do Sądu Najwyższego orzekającego w sprawie III UZP 1/20. Warto też podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny już w orzeczeniu z 15 lutego 1994 r. (K 15/93, OTK 1994 Nr 1, poz. 4) wskazał, że "współpraca z organami represji nastawionymi na zwalczanie polskich ruchów niepodległościowych musi być oceniona negatywnie i to bez względu na to, o jakie stanowiska i o jaki charakter zatrudnienia w tych organach chodzi. Dotyczy to zarówno aparatu represji państw obcych, jak i komunistycznego aparatu represji w Polsce."

Problem odebrania przywilejów funkcjonariuszom służby bezpieczeństwa stanowił również przedmiot wypowiedzi ETPCz, który rozpoznawał sprawy z perspektywy naruszenia art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia (skarga nr 15189/10, Adam Cichopek przeciwko Polsce) Trybunał podkreślił, że: (-) obniżenie lub zawieszenie emerytury może stanowić ingerencję we własność, która musi być uzasadniona; (-) pojęcie "interes publiczny" jest z konieczności szerokie... Uznając za naturalne, że swoboda ustawodawcy przy implementacji polityki społecznej i gospodarczej powinna być szeroka, Trybunał wielokrotnie deklarował, że szanuje ocenę ustawodawcy w zakresie tego, co leży w interesie publicznym, jeśli nie jest ona oczywiście pozbawiona uzasadnionych podstaw. Nie jest ona jednak nieograniczona. Trybunał musi być przekonany, że została zachowana rozsądna proporcja między użytymi środkami i celem, jaki miał być w ten sposób osiągnięty. Wyraża to pojęcie "właściwa równowaga", jaka musi być zachowana między wymaganiami ogólnego interesu społeczności i ochrony podstawowych praw jednostki. W szczególności Trybunał musi upewnić się, czy na skutek ingerencji dana osoba nie została nieproporcjonalnie i nadmiernie obciążona; (-) przy ocenie proporcjonalności środków podejmowanych przez państwo w sferze

praw emerytalnych ważne jest ustalenie czy prawo skarżącego do świadczeń z danego systemu ubezpieczeń społecznych zostało naruszone w sposób dotyczący samej jego istoty. Ważna może być również natura odebranego świadczenia, w szczególności, czy jego źródłem był szczególnie korzystny system emerytalny dostępny jedynie pewnym grupom. Ocena w tym zakresie różni się zależnie od konkretnych okoliczności i osobistej sytuacji skarżącego; całkowite pozbawienie uprawnień powodujące utratę środków utrzymania, co do zasady oznacza jednak naruszenie prawa własności, ale rozsądna i umiarkowana obniżka już nie. W aktualnej ustawie dezubekizacyjnej, ustawodawca obniżając świadczenia emerytalne i rentowe zachował ich wysokość nie mniejszą niż przeciętna emerytura/renta ogłoszona przez Prezesa ZUS, a w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, i została zwolniona ze służby przed dniem 1 sierpnia 1990 r. rentę inwalidzką w kwocie minimalnej według orzeczonej grupy inwalidzkiej.

W tym kontekście podkreślić należy, że art. 2 Konstytucji zawiera nie tylko zasadę demokratycznego państwa prawnego, ale również zasadę konstytucyjną państwa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Korespondują one z zasadą równości, ale wyznaczają również i przede wszystkim obowiązki państwa o charakterze materialnym, polegające na realizacji i ochronie wielu wartości konstytucyjnych, w tym solidarności społecznej czy bezpieczeństwa socjalnego (zob. wyrok TK z 20 grudnia 2012 r., sygn. K 28/11, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 137), oznaczając również przeciwieństwo arbitralności państwa (por. wyroki TK z: 30 kwietnia 2012 r., sygn. SK 4/10, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 42; 20 listopada 2012 r., sygn. SK 34/09, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 122; 22 maja 2013 r., sygn. P 46/11, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 42, i powoływane w nich orzecznictwo, wyrok TK z 5 maja 2009 r., sygn. P 64/07, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 64 i powołana tam literatura; analogicznie w wyroku TK z 26 października 2010 r., sygn. K 58/07, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 80) i stanowionego przez nie prawa (por. wyrok TK z 19 lutego 2013 r., sygn. P 14/11, OTK ZU nr 2/A/2013, poz. 17). Jednak stosowanie zasady sprawiedliwości społecznej jako podstawy kontroli konstytucyjności prawa wymaga zachowania szczególnej powściągliwości. Trybunał Konstytucyjny może interweniować tylko w tych przypadkach, w których naruszenie tej zasady ma

charakter oczywisty (por. np. wyrok z 26 stycznia 2010 r., sygn. K 9/08, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 4). Konieczność szczególnej powściągliwości wynika przede wszystkim z tego, że konstytucyjna klauzula generalna nie zawiera dostatecznie precyzyjnych i jednoznacznych przesłanek formułowania ocen prawnych, które byłyby wolne od arbitralności czy czysto subiektywnych przekonań aksjologicznych reprezentowanych przez poszczególne składy orzekające, lecz tylko określa pewne minimalne, progowe kryteria rozwiązań prawnych, które powinny być respektowane przez ustawodawcę podczas regulacji określonej sfery stosunków społecznych wkraczającej w sferę interesów jednostki (zob. wyrok o sygn. K 9/08). Nie znaczy to jednak, że przypadki oczywistego naruszenia konstytucyjnych zasad sprawiedliwości społecznej nie istnieją. Przeciwnie, nawiązując łącznie do zasad sprawiedliwości społecznej i zasady ochrony praw nabytych (wynikającej również z art. 2 Konstytucji), TK stwierdził, że ochronie konstytucyjnej podlegają "tylko prawa nabyte «słusznie», co wyklucza stosowanie analizowanej zasady nie tylko w wypadku praw nabytych *contra legem* czy *praeter legem*, lecz także uzyskanych z naruszeniem zasady sprawiedliwości społecznej albo w sposób niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym" (wyrok TK z 25 listopada 2010 r., sygn. K 27/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 109; zob. również wyroki TK z: 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165; 14 lipca 2003 r., sygn. SK 42/01, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 63, 16 marca 2010 r., sygn. K 17/09, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 21 oraz 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136). Z zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, nazywanej również zasadą lojalności państwa względem obywateli, wynika nakaz takiego stanowienia i stosowania prawa, aby nie stawało się ono swoistą pułapką dla adresata normy i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć, podejmując decyzję, oraz że jego działania realizowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny (zob. wyroki TK z: 21 grudnia 1999 r., sygn. K 22/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 166; 16 czerwca 2003 r., sygn. K 52/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 54). Zasada zaufania obywateli do państwa nie ma, co podkreśla się w orzecznictwie TK, charakteru absolutnego. Ustawodawca może odstąpić od jej przestrzegania, ale tylko wtedy, gdy jest to usprawiedliwione koniecznością ochrony

innej zasady konstytucyjnej (zob. wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29). Podkreślić należy, że zasada ta chroni wyłącznie oczekiwania usprawiedliwione i racjonalne. Istnieją dziedziny życia i sytuacje, w których jednostka musi liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać zmian regulacji prawnych, w tym również zmian, które znoszą lub ograniczają dotychczas zagwarantowane prawa podmiotowe. Zgodnie z art. 67 ust. 1 Konstytucji, obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa. Zabezpieczenie społeczne może być realizowane za pomocą różnych technik zaspokajania potrzeb obywateli w związku z występowaniem wymienionych w tym przepisie różnych rodzajów ryzyka społecznego. Zróżnicowanie tych technik może wpływać na odmienne ukształtowanie niektórych elementów konstrukcyjnych prawa do zabezpieczenia społecznego, z zachowaniem jednak wspólnego dla wszystkich standardu. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał, analizując charakter art. 67 Konstytucji, stwierdził m.in., że: "Podstawą ewentualnych roszczeń osób ubiegających się o rentę, emeryturę czy inne świadczenie zabezpieczenia społecznego są bowiem przepisy ustaw regulujących szczegółowo te kwestie, a nie art. 67 Konstytucji, który upoważnia ustawodawcę do określenia zakresu i form zabezpieczenia społecznego, z ograniczeniami, które mają chronić świadczeniobiorców przed jego arbitralnością" (patrz m.in.: wyrok TK z 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12). TK podkreśla także swobodę ustawodawcy w kształtowaniu praw z ubezpieczenia społecznego. Z uwagi na złożoność materii związanej z ubezpieczeniami społecznymi, Konstytucja RP nie przesądziła o formach realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego, pozostawiając ustawodawcy zwyktemu znaczny margines swobody określania poszczególnych wymogów i zasad przyznawania określonych świadczeń.

Kolejny z wzorców kontroli, art. 31 ust. 3 Konstytucji stanowi: "Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą

naruszać istoty wolności i praw". We wskazanym wzorcu kontroli zawarta została zasada proporcjonalności (art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze) oraz zakaz naruszania istoty prawa i wolności (art. 31 ust. 3 zdanie drugie). W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny stwierdzał jednak, że z uwagi na "odsyłający" charakter art. 67 ust. 1 Konstytucji, zakres dopuszczalnych ograniczeń prawa do zabezpieczenia społecznego nie podlega testowi proporcjonalności wprowadzonemu w art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji. Prawo do zabezpieczenia społecznego podlega natomiast testowi konstytucyjności z perspektywy art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji, zgodnie z którym ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw nie mogą naruszać istoty tych wolności i praw. W wyroku o sygn. K 9/12 oraz w wyroku o sygn. SK 18/13, Trybunał podkreślił, że naruszenie istoty prawa do zabezpieczenia społecznego zachodzi, gdy ustawodawca określi wysokość świadczeń poniżej minimum egzystencji podstawowych potrzeb.

Ustawodawca, wprowadzając nowe zasady ustalania świadczenia emerytalnego funkcjonariuszy nie naruszył art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wziął pod uwagę konieczność zapewnienia im minimum socjalnego. Zagwarantowanie, że świadczenie emerytalne jest wypłacane w kwocie przeciętnej lub minimalnej emerytury stanowi realizację prawa, o którym mowa w art. 67 ust. 1 Konstytucji (por. wyrok TK, sygn. K 6/09). Konstytucyjny standard jest w tym obszarze wyznaczany przez powszechny system emerytalno-rentowy, a nie systemy preferencyjne, takie jak emerytury i renty mundurowe lub emerytury w obniżonym wieku, które nie należą do istoty konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, zagwarantowanego w art. 67 ust. 1 Konstytucji (zob. wyroki TK z: 29 kwietnia 2008 r., sygn. P 38/06 i 3 marca 2011 r., sygn. K 23/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 8). Pomimo uznania, że prawo do świadczeń nieproporcjonalnie wyższych od uposażenia osób pracujących poza aparatem bezpieczeństwa PRL za okres od 1944 r. do 1990 r. zostało nabyte w sposób niegodziwy, ustawodawca nie pozostawił byłych funkcjonariuszy bez środków do życia, zapewniając im uposażenie na poziomie co najmniej minimalnego świadczenia (i nie wyższego niż przeciętne), jakie otrzymują wszyscy obywatele RP, również represjonowani przez aparat

bezpieczeństwa państwa komunistycznego. Nie można zatem uznać, by stanowiło to nieproporcjonalną ingerencję w prawo do zabezpieczenia społecznego.

Zwrócić należy uwagę, że ubezpieczony w aparacie bezpieczeństwa pracował przez okres ponad 18 lat, zajmując w tym aparacie również kierownicze stanowiska i to w okresie nasilonych represji wobec swoich współobywateli. Okres ten obejmował m.in. represje stanu wojennego, w tym śmierć około 100 ofiar oraz zamordowanie ks. J. P. w dniu 19 października 1984 r. przez funkcjonariuszy Wydziału [...] SB. Praca o charakterze operacyjnym, „prowadzenie 10 tajnych współpracowników” oraz częste awanse również przemawiają za tym, że był bardzo zaangażowany w służbę mającą na celu zwalczanie opozycji i za tę służbę ceniony oraz nagradzany. Taką służbę należy ocenić jednoznacznie negatywnie, jako służbę przeciwko odzyskaniu suwerenności Państwa Polskiego. Służba w strukturach przeznaczonych do zwalczania ruchów wolnościowych i demokratycznych dążeń do odzyskania lub przywrócenia niepodległości oraz podstawowych praw i wolności obywatelskich była służbą niegodziwą, przy czym dobrze nagradzaną przez państwo komunistyczne i związaną z szeregiem przywilejów materialnych.

Na marginesie tylko wskazać należy, że z uwagi na zawarte w art. 13b domniemanie ustawowe „służby na rzecz totalitarnego państwa”, to na odwołującym się każdorazowo ciąży obowiązek dowodu w zakresie zaistnienia którejkolwiek z przesłanek, opisanych wyżej, pozwalających na odejście od mechanizmu obniżenia świadczeń. W tym kontekście zupełnie niezrozumiałe jest przyjęcie przez Sąd Okręgowy, że skoro organ rentowy nie przedstawił dowodów na okoliczność jakie konkretne działania odwołującego się polegały na zwalczaniu opozycji, kościoła, łamaniu praw człowieka i obywatela na rzecz komunistycznego państwa totalitarnego, to nie można wobec niego zastosować mechanizmu obniżenia świadczeń z ustawy deubekizacyjnej.

Należy zgodzić się przy tym z argumentacją Sądu Najwyższego zawartą w uzasadnieniu uchwały III UZP 1/20 w zakresie w jakim przyjął, że informacja IPN o przebiegu służby nie jest władczym przejawem woli organu administracji publicznej (władczym rozstrzygnięciem), lecz oświadczeniem wiedzy i nie rozstrzyga konkretnej sprawy administracyjnej w stosunku do konkretnej osoby fizycznej i to sąd powszechny podczas rozpoznawania istoty sprawy, będzie uprawniony do

weryfikacji informacji IPN w postępowaniu dowodowym. Może to jednak nastąpić jedynie wskutek wątpliwości co do treści tej informacji na wniosek ubezpieczonego lub z urzędu. Jednak zakres tej weryfikacji będzie zawsze ściśle związany z właściwym zastosowaniem normy art. 13b ustawy dezubekizacyjnej (okresu i rodzaju jednostek tam wymienionych), a nie oceny indywidualnych czynów funkcjonariuszy i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka, jak chciałby Sąd Okręgowy za Sądem Najwyższym w uchwale III UZP 1/20. Zatem ciężar dowodu w sytuacji kwestionowania informacji IPN o przebiegu służby spoczywać będzie na ubezpieczonym zgodnie z ogólnymi zasadami dowodzenia z art. 232 k.p.c. w związku z art. 6 k.c., a nie na organie rentowym. Argumentacja dotycząca rozkładu ciężaru dowodu, wynikająca z uzasadnienia uchwały III UZP 1/20, skażona jest błędem logicznym, zważywszy na fakt, że SB była tajną policją polityczną, która z istoty i rodzaju zadań, w tym czynów przestępczych, nie dokumentowała. Te zaś czynności, które znalazły odzwierciedlenie na piśmie zostały w znacznej części zniszczone przy likwidacji „tzw. teczek” Służby Bezpieczeństwa w latach 1989 i 1990.

Odnosząc się do mechanizmu obniżenia emerytury policyjnej z art. 15c ustawy zaopatrzeniowej i nierozstrzygnięta przez Trybunał Konstytucyjny sprawy o sygn. P 4/18, wskazać należy, że przepis ten korzysta z domniemania konstytucyjności. Domniemanie konstytucyjności ustaw łączy się z zasadą podziału władzy oraz potrzebą zagwarantowania ustrojowej pozycji parlamentu jako podmiotu posiadającego kompetencję prawodawczą. W tym ujęciu domniemanie konstytucyjności uzasadnia się „koniecznością ochrony pozycji ustrojowej parlamentu” Pozycja ta gwarantować ma swobodę ustawodawcy decydowania o zakresie, sposobie i formach regulacji prawnej. W nowszym orzecznictwie TK wiązane jest z procesem stosowania prawa, uzasadniającym modyfikację rekonstrukcji norm i praktyki stosowania prawa w razie obalenia domniemania konstytucyjności, w sytuacji gdy doszło do formalnego zakwestionowania podstaw tego domniemania, przy jednoczesnym braku derogacji właściwych przepisów. W podobny sposób termin ten używany jest w piśmiennictwie z zakresu prawa konstytucyjnego, co do zasady nawiązującego do wypowiedzi dotyczących domniemania konstytucyjności prezentowanych przez TK. Pojęcie „domniemanie

konstytucyjności” pojawia się w rozważaniach z zakresu teorii prawa, w szczególności zaś w analizach dotyczących modeli i teorii wykładni. W tej sferze domniemanie konstytucyjności stanowi element koncepcji wykładni, służący realizacji zasady nadrzędności Konstytucji oraz zasady bezpośredniego jej stosowania w procesie interpretacji. Wiąże się z hierarchiczną strukturą systemu prawa, traktowanego jako zbiór przepisów uporządkowanych pod względem treściowym, proceduralnym i kompetencyjnym. Ma postać idealizacyjną silnie związaną z założeniem racjonalności prawodawcy, spójności i niesprzeczności systemu prawa. Bywa także ujmowane jako „szczególne założenie” ograniczające zakres zastosowania reguły kolizyjnej *lex superior derogat legi inferiori*, a więc jako swoiste dopełnienie systemu reguł kolizyjnych, metaregula, wyłączająca możliwość pominięcia normy sprzecznej z Konstytucją przez organ nieposiadający w tym zakresie specjalnego upoważnienia. Zasada powyższa ma znaczenie formalne (procesowe, proceduralne), interpretacyjne, kompetencyjno-materialne i systemowe. To znaczenie wiąże się w doktrynie ze wskazaniem, że domniemanie konstytucyjności jest dyrektywą rozkładu ciężaru dowodu w procesie kontroli konstytucyjności, potrzeba jej wyróżnienia wynika zaś z braku regulacji ustawowej, która określałaby ciężar argumentacji i rozkład dowodu w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. W zakresie dyrektywy interpretacyjnej zasada domniemania konstytucyjności opiera się na założeniu, że stanowiąca element systemu prawa stanowionego regulacja zawiera postanowienia umożliwiające rekonstrukcję norm postępowania zgodnych z Konstytucją. W tym ujęciu chodzi o rozstrzyganie wszelkich interpretacyjnych wątpliwości na korzyść ujmowanego w kategorii systemowej dyrektywy interpretacyjnej domniemania, że przepis jest zgodny z Konstytucją, a nie wbrew niemu. Znaczenie kompetencyjno-materialne oparte jest na wyłącznej kompetencji derogacyjnej TK. W tym ujęciu wskazuje się, że termin „domniemanie konstytucyjności” oznacza zasadę, zgodnie z którą naruszające Konstytucję akty normatywne obowiązują do czasu stwierdzenia ich niezgodności z normami konstytucyjnymi poprzez kompetentny organ, w przewidzianej przez prawo procedurze kontroli konstytucyjności. W znaczeniu systemowym domniemanie konstytucyjności traktuje się jako założenie systemu prawnego. W tym ujęciu spójny i niesprzeczny wewnętrznie system prawa i założenie

racjonalnego prawodawcy nakazuje traktowanie obowiązującej ustawy jako zgodnej z Konstytucją, nawet jeżeli w świetle doktryny i orzecnictwa budzi ona uzasadnione zastrzeżenia (patrz: Maciej Gutowski, Piotr Kardas - Domniemanie konstytucyjności a kompetencje sądów - *Palestra* 5/2016).

W zakresie oceny konstytucyjności konkretnego przepisu prawnego przez sąd powszechny występują dwa odmienne stanowiska. W orzecnictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażany jest pogląd, że kompetencję orzekania o niekonstytucyjności oznaczonego przepisu ustawy ma wyłącznie Trybunał Konstytucyjny i tylko on może rozważać usunięcie z systemu prawnego przepisów sprzecznych z ustawą zasadniczą (art. 188 pkt 1 Konstytucji RP). Z tego stanowiska wynika, że sąd powszechny nie ma możliwości niestosowania obowiązujących przepisów ustawy z powołaniem się na ich niekonstytucyjność. Dopóki nie zostanie stwierdzona przez Trybunał Konstytucyjny niezgodność określonego przepisu z Konstytucją RP, dopóty ten przepis podlega stosowaniu i może stanowić podstawę merytorycznych rozstrzygnięć sądowych. Domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją może być obalone jedynie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, a przewidziane w art. 178 ust. 1 Konstytucji związanie sędziego ustawą obowiązuje dopóty, dopóki ustawie tej przysługuje moc obowiązująca (por. wyroki Sądu Najwyższego z 2 kwietnia 2009 r., IV CSK 485/08 i z 17 marca 2016 r., V CSK 377/15 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 listopada 2010 r., (...) i powołane w nich orzeczenia).

Wyrażane jest również odmienne stanowisko, zgodnie z którym orzekanie o zgodności ustaw z Konstytucją (art. 188 pkt 1 Konstytucji RP), co niewątpliwie należy do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, nie jest tożsame z oceną konstytucyjności przepisu mającego zastosowanie w konkretnej sprawie rozstrzyganej przez sąd. Wskazuje się, że sąd jest obowiązany do oceny konstytucyjności przepisu ustawy w ramach ustalania, który przepis obowiązującego prawa będzie zastosowany do rozstrzygnięcia danego stanu faktycznego w indywidualnej sprawie. Odmowa zastosowania przepisu ustawy uznanego przez sąd za sprzeczny z konstytucją nie narusza zatem kompetencji Trybunału Konstytucyjnego i nie ma bezpośredniego związku z tymi kompetencjami. Uznanie, że sądy powszechne nie są uprawnione do badania zgodności ustaw z Konstytucją,

a w konsekwencji do zajmowania stanowiska w kwestii ich zgodności, jak też niezgodności z ustawą zasadniczą, jest wyraźnie sprzeczne z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP, który zobowiązuje do bezpośredniego stosowania jej przepisów, przy czym pod pojęciem "stosowanie" należy rozumieć w pierwszym rzędzie sądowe stosowanie prawa (por. wyrok Sądu Najwyższego z 8 sierpnia 2017 r., I UK 325/16 i powołane w nim orzecznictwo).

Sąd Najwyższy w niniejszym składzie podziela pierwsze z prezentowanych stanowisk, iż dopóki nie zostanie stwierdzona przez Trybunał Konstytucyjny niezgodność określonej normy ustawowej z Konstytucją RP, dopóty przepis podlega stosowaniu i stanowi podstawę merytorycznych rozstrzygnięć sądowych. Stanowisko odmienne prowadzi bowiem niedozwolonej ingerencji w kompetencje Trybunału Konstytucyjnego. Podkreślić należy, że bezpośrednio stosowania Konstytucji RP przez sądy powszechne nie oznacza przyznania im kompetencji do kontroli konstytucyjności obowiązującego ustawodawstwa. Rolą sądu jest wyłącznie kontrola kwestionowanego orzeczenia w świetle regulacji normatywnych. Natomiast ocena zasadności ich przyjęcia przez ustawodawcę wykracza poza kompetencje sądu, który jest obowiązany stosować prawo (wobec zasady trójpodziału podziału władz - art. 10 Konstytucji RP). Jego stanowienie, z uwzględnieniem ram konstytucyjnych, pozostaje w kompetencjach ustawodawcy wyposażonego w demokratyczny mandat od wyborców (art. 10 oraz 95 ust. 1 Konstytucji RP). W konsekwencji, ocena tego, czy zastosowane rozwiązania są uzasadnione, należy w istocie do prawodawcy, wedle aksjologii większości-wyłonionych w demokratycznych wyborach - parlamentarzystów, o ile mieszczą się one w ramach określonych generalnymi ramami Konstytucji RP. W tym kontekście, ocena regulacji w zakresie zgodności z normami konstytucyjnymi należy do Trybunału Konstytucyjnego. Przepis art. 188 Konstytucji jednoznacznie zastrzega orzekanie w tych sprawach do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 września 2002 r., sygn. akt UI CKN 326/01). Domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją może być obalone jedynie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, a przewidziane w art. 178 ust. 1 Konstytucji związanie sędziego ustawą obowiązuje dopóty, dopóki ustawie tej przysługuje moc obowiązująca (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 2 kwietnia 2009 r., IV CSK 485/08, LEX nr 550930 i z dnia

17 marca 2016 r., V CSK 377/15, OSNC 2016 Nr 12, poz. 148 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 listopada 2010 r., II GSK 1208/10, LEX nr 746078 i powołane w nich orzeczenia).

W wyroku z dnia 14 listopada 2015 r. sygn. akt II CSK 517/14 Sąd Najwyższy stwierdził z kolei, iż „brak w Konstytucji przepisu przyznającego sądom i innym organom powołanym do stosowania prawa kompetencji do kontroli, na użytek rozpoznawanej sprawy, konstytucyjności aktów ustawowych nie pozwala - ze względu na wyrażoną w art. 7 Konstytucji zasadę działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa - domniemywać tej kompetencji”. Możliwość stosowania postanowień Konstytucji jako wyłącznej podstawy rozstrzygnięć sądowych pojawi się tylko wtedy, gdy dane postanowienie sformułowane będzie w sposób na tyle precyzyjny i jednoznaczny, że możliwe będzie rozstrzygnięcie sprawy indywidualnej tylko na jego podstawie. Po drugie, bezpośrednie stosowanie Konstytucji nie może prowadzić do pomijania obowiązujących regulacji ustawowych. Ponieważ w polskim porządku prawnym bardzo niewiele jest materii, w których unormowania konstytucyjne nie znalazły konkretyzacji i rozwinięcia w ustawodawstwie zwykłym, proces bezpośredniego stosowania Konstytucji przybiera zwykle postać współstosowania normy (zasady) konstytucyjnej i odpowiednich norm ustawowych. Trybunał Konstytucyjny uważa, że wszędzie tam, gdzie jakaś materia jest normowana równolegle przez Konstytucję i ustawy zwykłe, konieczne jest łączne uwzględnianie tych wzorców, bezpośrednie stosowanie Konstytucji nie może być rozumiane jako upoważnienie sądów do odmowy zastosowania przepisów obowiązującej ustawy, zamiast skierowania odpowiedniego pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego. Konstytucja w sposób jednoznaczny upoważnia bowiem tylko Trybunał Konstytucyjny do rozstrzygania o niekonstytucyjności ustawy, z czego wynika też zobowiązanie sądu do wystąpienia z pytaniem prawnym, o ile sąd uważa lub przypuszcza, że ustawa jest niezgodna z Konstytucją. Przyjęcie odmiennego zapatrywania po pierwsze naruszałoby spójność polskiego systemu prawa, a po drugie nic znajduje żadnego umocowania w Konstytucji RP, która nic przewiduje incydentalnej, w konkretnej sprawie, kontroli konstytucyjności danego przepisu i możliwości „odmowy jego zastosowania w wyniku dokonania takiej oceny. Taki model kontroli konstytucyjności

nie został w Polsce wprowadzony. Ustawa cieszy się domniemaniem konstytucyjności od momentu jej uchwalenia przez parlament do momentu ustnego ogłoszenia o niekonstytucyjności jej zapisów przez Trybunał Konstytucyjny (wyrok TK z dnia 9 grudnia 2015 r., sygn. akt K 35/15, wyrok TK z dnia 14 lipca 2015 r., sygn. akt SK 26/4, wyrok TK z dnia 23 października 2007 r., sygn. akt P 10/07). Domniemanie konstytucyjności ustawy służy ochronie takich wartości, istotnych z punktu widzenia obywateli, jak pewność i bezpieczeństwo prawne, zaufanie do państwa i prawa przez niego stanowionego. Zasadą domniemania konstytucyjności ustawy związani jesteśmy do momentu jej obalenia, orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego. Domniemania powyższego nie obalają natomiast zgłaszane w toku procesu ustawodawczego czy stosowania ustawy zarzuty dotyczące jej niekonstytucyjności. W polskim systemie prawa nie obowiązuje zasada, że norma uznana przez sąd za „oczywiście” sprzeczną z Konstytucją RP może zostać pominięta w ramach stosowania prawa. Zresztą już samo stwierdzenie owej „oczywistości” mogłoby być problematyczne w poszczególnych przypadkach, nie ma bowiem żadnych kryteriów normatywnych, które pozwoliłyby na ustalenie tego stanu, wynikających z Konstytucji RP czy też jakiegokolwiek ustawy procesowej. Dowodzi to tego, że ustawodawca nie przewidział możliwości dokonania takiej oceny przez sąd.

W istniejącym orzecznictwie sądowym można wskazać wiele przykładów upowszechniania się wadliwej praktyki samodzielnego odmawiania stosowania przepisów obowiązującego ustawodawstwa. Skonstatować w konsekwencji należy, że z jednej strony, w działaniach niektórych sądów rysuje się swoisty deficyt refleksji konstytucyjnej, polegający na niedostrzeganiu problemów konstytucyjnych nawet w sytuacjach, gdy potrzeba skierowania pytania prawnego do TK rysuje się w sposób oczywisty, a z drugiej strony, w działaniach niektórych sądów zaznacza się zjawisko nadaktywności konstytucyjnej, czyli skłonności do samodzielnego podejmowania arbitralnych rozstrzygnięć „ubieranych w formę bezpośredniego stosowania konstytucji, w sytuacjach, gdy konstytucja przewiduje konieczność zachowania drogi pytania prawnego (patrz: opracowanie orzecznictwa TK z lat 1998 - 2001 A. Czarnockiej - Kontrola konstytucyjności ustaw - Trybunał Konstytucyjny a sądy).”

W związku z powyższym w ocenie Sądu Najwyższego pozbawienie odwołującego się wyższych świadczeń za okres służby na rzecz totalitarnego

państwa przy zachowaniu świadczenia do zabezpieczenia społecznego w wysokości nie niższej niż świadczenia z powszechnego systemu ubezpieczeniowego (Funduszu Ubezpieczeń Społecznych) nie stanowi naruszenia zarówno Konstytucji, jak i standardów prawa międzynarodowego.

Nie podzielając zarzutów i wniosków kasacyjnych, Sąd Najwyższy z mocy art. 398¹⁴ k.p.c. orzekł o oddaleniu skargi kasacyjnej. O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 98 § 1 k.p.c., art. 98 § 1¹ k.p.c., art. 108 § 1 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c. i art. 398²¹ k.p.c. w wysokości podwójnej stawki minimalnej.

[SOP]

[ms]