



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 września 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Renata Żywicka (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Jarosław Sobutka

SSN Agnieszka Żywicka

w sprawie z odwołania S. Ł.
przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw
Wewnętrznych i Administracji w Warszawie
o wysokość renty,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 19 września 2024 r.,
skargi kasacyjnej ubezpieczonego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie
z dnia 10 listopada 2022 r., sygn. akt III AUa 206/22,

oddala skargę kasacyjną.

UZASADNIENIE

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji decyzją z 25 sierpnia 2017 r., ponownie ustalił od 1 października 2017 r. wysokość renty inwalidzkiej S. Ł., stwierdzając, że od 1 października 2017 r.

miesięczna wysokość renty inwalidzkiej z tytułu zaliczenia do II grupy, stanowi 19,17% podstawy wymiaru i wynosi 632 zł 31 gr, przy przyjęciu, że podstawa wymiaru świadczenia to 3.298,41 zł. Wysokość renty została podwyższona do kwoty odpowiedniego świadczenia w najniższej wysokości tj. do 1.000 zł.

Ubezpieczony w odwołaniu od powyższej decyzji wniósł o jej uchylenie.

W odpowiedzi na odwołanie organ rentowy wniósł o oddalenie odwołania oraz o zasądzenie od ubezpieczonego na rzecz organu rentowego kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Wyrokiem z dnia 7 lutego 2022 r., VI U 2602/20, Sąd Okręgowy – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Szczecinie zmienił zaskarżoną decyzję w ten sposób, że przyznał ubezpieczonemu S. Ł. prawo do ustalenia wysokości renty z pominięciem art. 22a 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 poczynając od 1 października 2017 r.

Swoje rozstrzygnięcie oparł o następujące ustalenia faktyczne i rozważania prawne:

S. Ł. urodził się [...] maja 1954 r. W latach 1971 - 1974 ubezpieczony był uczniem Zasadniczej Szkoły Zawodowej w S. zdobywając zawód mechanika maszyn rolniczych. Po ukończeniu nauki ubezpieczony pracował przez półtora miesiąca w W. w G..

W okresie od 24 października 1974 r. do 7 października 1976 r. S. Ł. odbywał zasadniczą służbę wojskową, przy czym okresie od 1 listopada 1974 r. do 4 maja 1975 r. był słuchaczem Szkoły Podoficerskiej dowódców drużyn samochodowych. Od 1978 r. ubezpieczony był członkiem PZPR.

Od 4 listopada 1977 r. ubezpieczony został powołany do zawodowej służby wojskowej. W okresie od 4 listopada 1977 r. do 30 czerwca 1984 r. pełnił służbę w [...] Brygadzie WOP jako podoficer rozpoznawczy Strażnicy WOP w W.. W tym okresie służba ubezpieczonego polegała na patrolowaniu terenu przygranicznego w celu (ewentualnego) ustalenia osób chcących nielegalnie przekroczyć granicę. Od 1

lipca do 30 listopada 1984 r. pełnił służbę w [...] Brygadzie WOP jako kontroler grupy operacyjno-kontrolerskiej GPK K. a od 1 grudnia 1984 r. do 14 maja 1990 r. jako kontroler grupy operacyjno- kontrolerskiej GPK G.. W ramach pełnionej służby S. Ł. kontrolował dokumenty osób przekraczających granicę, służąc na przejściu drogowym bądź wodnym. Ubezpieczony nie wykonywał zadań operacyjnych w szczególności związanych z działaniem ówczesnej opozycji czy duchowieństwa. Tego samego rodzaju służbę ubezpieczony pełnił jako funkcjonariusz Straży Granicznej do 16 września 1991 r., przy czym od 31 sierpnia 1990 r. był niezdolny do służby w związku z wypadkiem zaistniałym w czasie służby.

Decyzją z 17 października 1991 r. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji ustalił ubezpieczonemu S. Ł. prawo do policyjnej renty inwalidzkiej z tytułu wypadku w związku ze służbą od 16 września 1991 r. Wysokość przysługującej ubezpieczonemu renty po waloryzacji od 1 marca 2017 r. wyniosła 2.638 zł 73 gr.

Instytut Pamięci Narodowej - Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu Oddziałowe Archiwum IPN w Szczecinie - na podstawie zapisów znajdujących się w aktach osobowych ubezpieczonego - sporządził 21 marca 2017 r. informację o przebiegu służby nr [...]. w której wskazano, że S. Ł. w okresie od 1 lipca 1984 r. do 31 lipca 1990 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

Okres służby od 1 lipca 1984 r. do 31 lipca 1990 r. uznano za okres określony w art. 13b ww. ustawy, liczony po 0,0%.

W skorygowanej informacji o przebiegu służby z 17 października 2018 r. Instytut Pamięci Narodowej - Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu Oddziałowe Archiwum IPN w Szczecinie wskazał, że okres określony w art. 13b ww. ustawy przypada między datami 10 października 1978 r. a 31 lipca 1990 r.

Zdaniem Sądu Okręgowego odwołanie S. Ł. okazało się słusznym co do zasady, co skutkowało zmianą zaskarżonej decyzji w kierunku postulowanym przez ubezpieczonego.

Sąd pierwszej instancji wskazał, iż stan faktyczny w niniejszej sprawie co do zasady pozostawał między stronami bezsporny. Ubezpieczony nie kwestionował tego, że od 4 listopada 1977 r. do 14 maja 1990 r. pełnił służbę w [...] Brygadzie WOP, zaś organ rentowy nie kwestionował pozostałych okresów pracy i służby ubezpieczonego przed i po tych datach.

Oceniając zasadność odwołania Sąd Okręgowy wskazał, że 1 stycznia 2017 r. weszła w życie ustawa z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, na mocy której wprowadzono przepis art. 13b, ustalający katalog cywilnych i wojskowych instytucji i formacji, w których służba od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. ma być uznawana za służbę na rzecz totalitarnego państwa. Okres służby w Wojskach Ochrony Pogranicza przypadający przed 1 sierpnia 1990 r., został przy tym wymieniony odpowiednio w art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. e tiret siódmy oraz w art. 13b ust. 1 pkt 6 lit. b ustawy zaopatrzeniowej.

Ponadto ustawa zmieniająca wprowadziła nowe zasady ustalania wysokości policyjnej emerytury oraz renty. Zgodnie z art. 22a ust. 1-3 ustawy w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, rentę inwalidzką ustaloną zgodnie z art. 22 zmniejsza się o 10% podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b. Przy zmniejszaniu renty inwalidzkiej okresy służby, o której mowa w art. 13b. ustala się z uwzględnieniem pełnych miesięcy (ust. 1). 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 wypłaca się w kwocie minimalnej według orzeczonej grupy inwalidzkiej (ust. 2). Wysokość renty inwalidzkiej, ustalonej zgodnie z ust. 1, nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej renty z tytułu niezdolności do pracy wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ust. 3).

Sąd Okręgowy po zapoznaniu się z materiałem dowodowym zgromadzonym w rozpoznawanej sprawie, uznał, iż organ rentowy niewłaściwie zastosował przepis art. 22a ustawy zaopatrzeniowej i w konsekwencji w sposób nieprawidłowy ustalił wysokość renty S. Ł.. Zajmując takie stanowisko Sąd pierwszej instancji miał na uwadze treść uchwały siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020

r., III UZP 1/20. W uchwale tej Sąd Najwyższy wskazał iż, kryterium służby na rzecz totalitarnego państwa określone w art. 13b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy 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”. Sąd Najwyższy wskazał, że nie można wyłącznie z faktu, iż dana osoba przynależała do danej formacji z czasów PRL stwierdzić, że służyła na rzecz totalitarnego państwa. W ocenie Sądu Najwyższego nie można bowiem generalizować i przyjmować, że każdy funkcjonariusz działał na rzecz państwa totalitarnego, gdyż kłóci się to z ideą sprawowania sądowego wymiaru sprawiedliwości, opierającą się na indywidualnej winie i pozostającą w opozycji wobec odpowiedzialności zbiorowej. W uchwale zwrócono uwagę, że literalne brzmienie ustawy z 2016 r. nie zakłada żadnego rozróżnienia pomiędzy funkcjonariuszami, którzy w rzeczywistości dopuścili się czynów przestępczych lub podejmowali działalność przeciwko demokratycznej opozycji oraz tymi, którzy takich działań nie podejmowali lub należeli jedynie do personelu technicznego. Odkodowując pojęcie „służby na rzecz totalitarnego państwa” Sąd Najwyższy wyjaśnił, że nie można zgodzić się z założeniem, że sam fakt stwierdzenia pełnienia służby od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w wymienionych instytucjach i formacjach jest wystarczający do uzyskania celu ustawy z 2016 r. oraz by wykluczone zostało prawo do dowodzenia, iż służba pełniona w tym czasie nie była służbą pełnioną na rzecz totalitarnego państwa. Dlatego nie można ograniczyć się do bezrefleksyjnej wykładni językowej art. 13b ustawy z 1994 r., gdyż zakodowane w nim pojęcie stanowi kryterium wyjściowe, przybierające postać domniemania możliwego do obalenia w procesie cywilnym.

Sąd Okręgowy zgodził się z powyższą argumentacją i wyjaśnił, iż sporządzana na wniosek organu rentowego informacja Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, o której mowa w art. 13a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy nie ma charakteru wiążącego dla sądu, a w postępowaniu sądowym w sprawach z zakresu pracy i ubezpieczeń społecznych brak jest ograniczeń dowodowych (tak Sąd Apelacyjny w Szczecinie w wyrok z 18 lutego 2016 r., III AUa 451/15, postanowienie Sądu Najwyższego z 9 grudnia 2011 r., II UZP 10/11). W ocenie Sądu pierwszej instancji w zgromadzonym

materiale dowodowym brak jest dowodów na to, aby ubezpieczony w okresie od 4 listopada 1977 r. do 30 lipca 1990 - w którym pełnił służbę w Brygadzie WOP kolejno jako podoficer rozpoznawczy Strażnicy WOP w W. a następnie jako kontroler grupy operacyjno-kontrolerskiej GPK K. i G. (a od 15 maja 1990 r. w Straży Granicznej) - naruszał prawa i wolności innych osób, zwłaszcza osób walczących o niepodległość, o suwerenność i o wolną Polskę, którą to działalność w swym literalnym brzmieniu zakłada ustawa zaopatrzeniowa, w stosunku do każdego pełniącego służbę w jednostkach, formacjach wskazanych w art. 13b tej ustawy, poprzez uznanie jej za wykonywanie służby na rzecz totalitarnego państwa.

Sąd Okręgowy na podstawie zeznań ubezpieczonego, a także w oparciu o dokumentację zawartą w aktach personalnych S. Ł. ustalił, iż nie można uznać, że pełniona przez niego w spornym okresie służba w WOP wykazywała się cechami warunkującymi zastosowanie art. 15c ustawy zaopatrzeniowej w stosunku do odwołującego. W ocenie Sądu pierwszej instancji w toku procesu nie ujawniono żadnych okoliczności uzasadniających obniżenie świadczenia przysługującego ubezpieczonemu. Pozwany nie przedstawił żadnego dowodu na okoliczność pełnienia przez ubezpieczonego „służby na rzecz totalitarnego państwa”, w szczególności nie wykazał, że indywidualne czyny ubezpieczonego naruszały prawa i wolności człowieka, że ubezpieczony zwalczał opozycję demokratyczną, związki zawodowe, stowarzyszenia, kościoły i związki wyznaniowe, łamał prawo do wolności słowa i zgromadzeń, naruszał prawo do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli (a tak właśnie definiuje się działalność na rzecz totalitarnego państwa).

Biorąc pod uwagę wskazówki Sądu Najwyższego, dotyczące sposobu rozumienia określenia „służba na rzecz totalitarnego państwa” Sąd Okręgowy zauważył, iż zakwestionowany przez organ rentowy okres służby ubezpieczonego, tj. okres od listopada 1977 r. do lipca 1990 r. - przypadał na „służbę na rzecz totalitarnego państwa” w rozumieniu sensu largo. Prawdą jest, że obowiązki wykonywane przez odwołującego w spornym okresie były realizowane na rzecz państwa, które nie było demokratyczne, jednakże istotne jest to, że tożsame zadania realizowane są w państwach demokratycznych i takie zadania realizował ubezpieczony w RP. Charakter służby pełnionej przez, odwołującego zarówno przed transformacją ustrojową jak i po niej, w zasadzie niczym się dla niego samego nie

różnił. Najpierw wykonywał ją w ramach służby w Wojskach Ochrony Pogranicza, a po transformacji tej jednostki - w Straży Granicznej.

Odnosząc się do argumentacji pozwanego Sąd pierwszej instancji dodał, że brak jest uzasadnienia dla automatycznego zrównywania statusu osób, które stały na czele kierownictwa organów państwa totalitarnego, szykanujących, nękających obywateli ze statusem osób, których obowiązki sprowadzały się do czynności wykonywanych w każdym państwie. Uwzględniając wskazane okoliczności i rozważania Sąd Okręgowy doszedł do przekonania, iż służba ubezpieczonego w spornym okresie nie spełnia warunków uznania jej za służbę na rzecz państwa totalitarnego. Nie bez znaczenia jest fakt, iż ubezpieczony pobiera świadczenie w związku z wypadkiem, któremu uległ w czasie służby.

Wyrokiem z dnia 10 listopada 2022 r., III AUa 206/22 Sąd Apelacyjny – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Szczecinie na skutek apelacji organu rentowego zmienił zaskarżony wyrok w ten sposób, że oddalił odwołanie oraz zasądził od odwołującego się na rzecz organu rentowego kwotę 240 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego organu rentowego w postępowaniu apelacyjnym.

Sąd Apelacyjny, odmiennie niż Sąd Okręgowy, nie miał wątpliwości co do prawidłowości zastosowania przez organ rentowy przepisów prawa materialnego. Sąd odwoławczy podkreślił, że nie podziela zapatrywań prawnych sformułowanych w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28). 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 drugiej instancji podzielił pogląd wyrażony w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 2020 r. (I OSK 3208/19, LEX nr 3110285).

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 (art. 8a ust. 1 ustawy

zaopatrzeniowej dopuszczająca możliwość wyłączenia stosowania art. 22a ustawy). Założenie przyjęte w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., 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.

Przed wszystkim ustawodawca pozwala na wyłączenie z katalogu osób poddanych generalnej zasadzie, o której mowa w art. 15c ust. 1, art. 22a ust. 1 i art. 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. Niezrozumiałe wydaje się zatem poszukiwanie możliwości uzyskania tożsamego rezultatu, poprzez niedozwoloną modyfikację definicji legalnej. Przypomnieć bowiem trzeba, że uprawnienie sądu do wykładni prawa kończy się tam, gdzie zaczyna się tworzenie nowej normy prawnej w toku stosowania prawa.

Reasumując tę część rozważań, Sąd Apelacyjny uznał za 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 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, powołując się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2010 r. w sprawie K 6/09. Ochrona praw nabytych nie oznacza przy tym nienaruszalności tych praw i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych, jeżeli przemawiają za tym inne zasady, normy lub wartości konstytucyjne. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego zasada ochrony praw nabytych nie ma

zastosowania do praw nabytych niesłusznie lub niegodziwie, a także praw nie mających oparcia w założeniach obowiązującego w dacie orzekania porządku konstytucyjnego.

Sąd drugiej instancji wskazał, że możliwość pozostającej w zgodzie z ustawą zasadniczą ingerencji w sferę prawa zabezpieczenia społecznego potwierdził Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 3 marca 2011 r. (II UZP 2/11, Legalis nr 288417), oceniając przepisy tzw. „pierwszej ustawy dezubekizacyjnej”. Odnosząc powyższą ocenę do obecnej regulacji prawnej Sąd Apelacyjny uznał, iż sporna legislacja (art. 22a) nie stanowi jakiegokolwiek naruszenia powszechnej zasady równości lub proporcjonalności świadczeń uzyskiwanych z zaopatrzenia emerytalnego 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. Nadal (po wprowadzeniu nowych zasad nowelizacją z 2009 r.) mniej korzystne było uregulowanie uprawnień emerytalno-rentowych ofiar systemu represji politycznych stosowanych przez organy bezpieczeństwa państwa totalitarnego, którym wprawdzie okresy uwięzienia z przyczyn politycznych uwzględnia się jako składkowe okresy ubezpieczenia, ale z „zerową” podstawą wymiaru świadczeń za konkretne lata (okresy) pozbawienia wolności z przyczyn politycznych wobec nieuzyskiwania podlegającego obowiązkowi składkowemu dochodu wskutek poddania ich bezprawnym represjom politycznym ze strony tzw. aparatu bezpieczeństwa. Zatem, obecne przyjęcie „zerowego” wskaźnika podstawy wymiaru (z ostatniego, w normalnym biegu zdarzeń najwyższego uposażenia przysługującego na zajmowanym stanowisku służbowym) za okresy świadomej służby na rzecz totalitarnego państwa tj. w organach bezpieczeństwa państwa stosujących totalitarną przemoc polityczną, represje polityczne, jest społecznie sprawiedliwe.

Odnosząc się do zarzutu pogwałcenia praw i wolności człowieka i obywatela Sąd odwoławczy przypomniał nadto decyzję Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 14 maja 2013 r. w sprawie A. Cichopek i inni przeciwko Polsce w której Trybunał wyraził akceptowany przez Sąd Apelacyjny pogląd, że ustawodawca przy uwzględnieniu reguł proporcjonalności i zasady nienaruszania istoty prawa

zabezpieczenia społecznego jest uprawniony do takiej modyfikacji przepisów emerytalnych, które będą niwelowały przywileje emerytalne nabyte z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa.

Sąd Apelacyjny wziął również pod uwagę, że w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 czerwca 2021 r. (P 10/20) stwierdzono, że art. 22a ust. 2 cyt. wyżej ustawy zaopatrzeniowej, jest zgodny z art. 2 oraz z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Powyższy wyrok także dotyczył policyjnej renty inwalidzkiej, a 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. Skonkludowano, że kontrolowany przepis ustawy nie pozbawia funkcjonariuszy możliwości uzyskania świadczenia, zmniejsza jedynie kwotę wypłacaną z tego tytułu do takiej, jaką pobiera znaczna liczba polskich rencistów.

W konsekwencji Sąd drugiej instancji ocenił, że zaskarżona decyzja jest zgodna z obowiązującymi przepisami prawa.

Wobec powyższego, zdaniem Sądu Apelacyjnego, zarzuty apelacyjne są uzasadnione, a to prowadzi do uznania, że wyrok Sądu Okręgowego jest nieprawidłowy a organ rentowy zgodnie z obowiązującymi przepisami dokonał obniżenia należnej ubezpieczonemu emerytury w oparciu o treść art. 22a ustawy zaopatrzeniowej, poprzez wyzerowanie” okresu wykonywania służby na rzecz totalitarnego państwa.

W skardze kasacyjnej od powyższego wyroku odwołujący się zarzucił naruszenie: 1. art. 13b w zw. art. 22a ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno- Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin oraz art. 2 ust. 1 i ust. 4 ustawy z dnia 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 poprzez ich błędną wykładnię oraz niewłaściwe zastosowanie i uznanie, że sam fakt wykonywanej służby na rzecz formacji szczegółowo wskazanych w tych przepisach jest wystarczający dla zastosowania regulacji zmniejszających wysokość świadczenia, uznanie, że zgodnie z treścią ww. przepisów służba ubezpieczonego w spornym okresie spełnia warunki uznania jej za służbę na rzecz państwa totalitarnego, a także że okolicznościami przesądzającymi o kwalifikacji służby odwołującego jako „służby na rzecz totalitarnego państwa” są wyłącznie ramy czasowe i miejsca pełnienia służby, ponadto poprzez dojście do przekonania, że na podstawie dokumentów znajdujących się w aktach sprawy potwierdzających, że ubezpieczony pełnił służbę w [...] Brygadzie WOP, należy uznać, że pełnił on służbę na rzecz totalitarnego państwa, bez możliwości i konieczności analizy przebiegu służby ubezpieczonego i indywidulanych jego czynów pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka; 2. art. 22a w związku z art. 13a ust. 5 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego,

Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin w związku z § 14 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 października 2004 r. w sprawie trybu postępowania i właściwości organu w zakresie zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu i Państwowej Straży Pożarnej oraz ich rodzin poprzez ich błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie i uznanie, że odwołujący jest byłym funkcjonariuszem pełniącym służbę na rzecz totalitarnego państwa, a co za tym idzie błędne ustalenie wysokości przysługującej mu policyjnej renty inwalidzkiej; 3. art. 2 w zw. z art. 5 Konstytucji RP poprzez ponowne ustalenie wysokości renty inwalidzkiej ubezpieczonego oraz uznanie, że powoływanie się na konstytucyjną zasadę utrzymania praw nabytych przez ubezpieczonego zmierza do zachowania przez niego przywilejów nabytych niesłusznie w związku z uczestnictwem w systemie zniewolenia i stosowania represji politycznych niebezpieczeństwa państwa komunistyczno-totalitarnego przez świadomych swej służby funkcjonariuszy, podczas gdy ubezpieczony jest uprawniony do renty na warunkach słusznie nabytego prawa w ww. przedmiocie, na podstawie przepisów powszechnie obowiązującego prawa i nie naruszał praw i wolności innych osób, zwłaszcza osób walczących o niepodległość, suwerenność i wolną Polskę; 4. art. 45 Konstytucji RP w zw. z art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. poprzez zastosowanie przepisu o charakterze represyjnym i pominięcie prawa ubezpieczonego do sprawiedliwego procesu poprzez brak oceny postępowania ubezpieczonego w czasie pełnienia służby pod kątem jego opresyjności i dokonania w czasie jej pełnienia zbrodni komunistycznych; 5. art. 32 Konstytucji RP poprzez ograniczenie ubezpieczonemu prawa do równego traktowania przez władze publiczne i ponowne ustalenie wysokości emerytury oraz renty inwalidzkiej ubezpieczonego uprawnionego do emerytury i renty oraz arbitralne zróżnicowanie uprawnień o charakterze majątkowym, wynikających ze służby po 1990 roku i obniżenie świadczeń

emerytalnych; 6. art. 67 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP poprzez oddalenie odwołań ubezpieczonego i utrzymaniu w mocy arbitralnego obniżenia emerytury ubezpieczonego, co stanowi nieproporcjonalne i nieuzasadnione naruszenie przysługującego mu prawa do zabezpieczenia społecznego.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej skarżący podniósł, że w postępowaniu nie wykazano, że indywidualne czyny skarżącego naruszały prawa i wolności obywateli, że zwalczał on opozycję demokratyczną, związki zawodowe, stowarzyszenia, kościoły i związki wyznaniowe, łamał prawo do wolności słowa i zgromadzeń, gwałcił prawo do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli. Opisane wyżej działania stanowią właśnie działania na rzecz państwa totalitarnego i to one wypełniają definicję z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Celem pracy ubezpieczonego nie były żadne z powyżej wskazanych, a pełniąc służbę i pracując miał za zadanie patrolować teren przygraniczny w celu ewentualnego ustalenia osób chcących nielegalnie przekroczyć granicę. Pełniąc służbę ubezpieczony nie zwalczał i nie naruszał praw człowieka. Ustalenia postępowania dowodowego wskazują, że praca skarżącego nie służyła realizowaniu celów dla państwa totalitarnego. W spornym okresie skarżący realizował także zadania, które w rzeczywistości wcześniej, później, bezpośrednio po upadku państwa totalitarnego oraz obecnie są realizowane przez wyznaczoną do tego Straż Graniczną. Sąd Apelacyjny bezpodstawnie uznał służbę ubezpieczonego w spornym okresie za służbę na rzecz państwa totalitarnego. Prawdą jest, że w tamtym okresie ubezpieczony pełnił służbę w państwie, które nie było demokratyczne. Brak jest jednak jakiegokolwiek uzasadnienia dla automatycznego zrównania statusu osób, które stały na czele kierownictwa organów państwa totalitarnego, szykanujących, nękających obywateli, ze statusem osób, których obowiązki sprowadzały się do czynności wykonywanych w każdym innym państwie.

Mając powyższe zarzuty na uwadze, skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i rozstrzygnięcie sprawy co do istoty, stosownie do art. 398¹⁶ k.p.c., i zmianę zaskarżonego wyroku poprzez przyznanie ubezpieczonemu prawa do ustalenia wysokości renty z pominięciem art. 15c oraz art. 22a ustawy z dnia z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu,

Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, poczynając od dnia 1 października 2017 r.; zasądzenie od organu rentowego na rzecz ubezpieczonego kosztów postępowania w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych oraz o rozpoznanie sprawy na rozprawie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna jako bezzasadna podlegała oddaleniu.

Odnosząc się do zarzutów naruszenia przepisów Konstytucji RP zawartych w skardze, wskazać należy na podstawową zasadę systemu prawnego, a mianowicie - zasadę 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 Trybunału Konstytucyjnego jest to związane 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 orzecznictwa budzi ona uzasadnione zastrzeżenia (patrz: Maciej Gutowski, Piotr Kardas - Domniemanie konstytucyjności a kompetencje sądów - *Palestra* 5/2016).

Tę zasadę Sąd Okręgowy naruszył, derogując z systemu norm prawnych przepisy art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej. Słusznie zatem Sąd

Apelacyjny zakwestionował uprawnienie Sądu pierwszej instancji do odmowy zastosowania obowiązującej normy wynikającej z tych przepisów ustawy zaopatrzeniowej w zastępstwie Trybunału Konstytucyjnego. Podstawą takiej odmowy nie może być zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji określana w art. 8 ust. 2 Konstytucji RP.

Trzeba w tym miejscu zaznaczyć, że w zakresie oceny konstytucyjności konkretnego przepisu prawnego przez sąd powszechny występują dwa odmienne stanowiska. W orzecznictwie 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). 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. Sądy mają obowiązek dokonywania wykładni prokonstytucyjnej, ale nie mają kompetencji do orzekania o niekonstytucyjności przepisu i usuwania go z systemu prawnego. W razie zastrzeżeń co do zgodności przepisu ustawy z Konstytucją istnieje specjalny tryb, przewidziany w art. 188 Konstytucji, pozwalający na wyeliminowanie takiego przepisu z obrotu prawnego. Dopóki nie zostanie stwierdzona przez Trybunał Konstytucyjny niezgodność określonego przepisu z Konstytucją, dopóty ten przepis podlega stosowaniu i musi stanowić podstawę merytorycznych rozstrzygnięć sądowych. Podkreślić należy, że bezpośredniość 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 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 RP jednoznacznie zastrzega orzekanie w tych sprawach do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 września 2002 r., III 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).

Oczywiście nie sposób zaakceptować stanowiska, wedle którego Sąd Najwyższy - dokonując wykładni przepisu ustawy - nie uwzględniałby przy tym brzmienia i celu Konstytucji (wykładnia prokonstytucyjna). W powszechnej, dominującej opinii, wykładnia przepisu ustawy, a więc aktu normatywnego niższego rzędu, powinna być dokonywana w zgodzie z Konstytucją RP. Obowiązek taki spoczywa nie tylko na sądach powszechnych, ale także na Sądzie Najwyższym i wszystkich organach interpretujących i stosujących prawo. 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 nie znajduje żadnego umocowania w Konstytucji RP, która nie 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 skarżącego wyższych świadczeń za okres służby na rzecz totalitarnego państwa przy zachowaniu świadczenia do zabezpieczenia społecznego w wysokości przeciętnego świadczenia z powszechnego systemu ubezpieczeniowego (Funduszu Ubezpieczeń Społecznych) nie stanowi naruszenia Konstytucji RP.

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.

Wskazać w tym miejscu należy, że w wyroku z dnia 16 czerwca 2021 r., P 10/20 Trybunał Konstytucyjny zajął się kontrolą konstytucyjności przepisu art. 22a ust. 2 ustawy (obniżeniem wysokości policyjnej renty inwalidzkiej byłego funkcjonariusza pełniącego służbę na rzecz totalitarnego państwa), który to wyrok Sąd Apelacyjny uwzględnił przy orzekaniu. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 22a ust. 2 ustawy nie ma charakteru prawnokarnego ani represyjnego. Nie zawiera w ogóle sankcji karnych ani innych sankcji o charakterze represyjnym, nie przesądza również o winie adresatów wyrażonej w nim normy. Wprowadza natomiast nową zasadę determinującą wysokość kwoty wypłacanej z tytułu wcześniej ustalonego świadczenia rentowego, niewątpliwie obniżając wysokość tej kwoty w konkretnej sytuacji, w jakiej znajduje się strona postępowania sądowego, na tle którego zadano pytanie prawne. Trybunał przypomniał, że charakter represyjny przepisu nie jest tożsamy z regulacją ustanawiającą niekorzystne rozwiązania, stanowiącą określoną dolegliwość dla ich adresata (por. wyrok TK z 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09 i decyzję Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 14 maja 2013 r. w sprawie 15189/10, Cichopek i inni przeciwko Polsce). Do przepisu określającego wysokość wypłacanego świadczenia rentowego nie mają zastosowania gwarancje konstytucyjne dotyczące odpowiedzialności karnej, co wynika nie tylko z nazwy zastosowanego środka ustawowego, ale przede wszystkim z treści kontrolowanego przepisu ustawy (por. wyrok TK z 10 grudnia 2002 r., sygn. P 6/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 91), który nie ma na celu poddania byłych funkcjonariuszy pracujących na rzecz totalitarnego państwa jakiegóż formie ukarania (zob. wyrok TK z 18 listopada 2010 r., sygn. P 29/09). Jeśli chodzi o ocenę zakwestionowanego przepisu z punktu widzenia wywodzonej z art. 2 Konstytucji zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że uprzywilejowane prawa rentowe byłych funkcjonariuszy pracujących na rzecz totalitarnego państwa zostały nabyte niegodziwie. Taką ocenę przyjął i szeroko uzasadnił Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. K 6/09. Nie można bowiem

uznać celów i metod działania organów bezpieczeństwa PRL za godziwe. Trybunał stwierdził, że służba w instytucjach i organach państwa, które systemowo naruszały przyrodzone prawa człowieka i zasady państwa prawa, nie może w demokratycznym państwie prawnym uzasadniać roszczeń do utrzymania przywilejów uzyskanych przed upadkiem dyktatorskiego reżimu. Sposobem nagradzania funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa PRL za służbę na rzecz totalitarnego państwa były, wśród wielu innych, przywileje emerytalne i rentowe, przede wszystkim prawo do świadczeń znacznie przewyższających swą wysokością emerytury i renty osób niepracujących w tych organach. Te przywileje ich beneficjenci zachowali także w wolnej i niepodległej Polsce, co znalazło swój wyraz w ustawie zaopatrzeniowej sprzed nowelizacji dokonanej 16 grudnia 2016 r. Ustawodawca w 2009 r., oceniając jednoznacznie negatywnie aparat bezpieczeństwa PRL, ograniczył niegodziwie nabyte przywileje emerytalne (por. wyrok TK, sygn. K 6/09), natomiast wysokość świadczeń rentowych pozostawił na niezmiennym poziomie. Redukcja wysokości świadczeń rentowych dokonana wskutek nowelizacji z 2016 r. miała na celu pozbawienie przywilejów uzyskanych w służbie na rzecz państwa totalitarnego, a zatem uznawanych za nabyte w sposób niesłuszny, w stopniu adekwatnym do wysokości tych przywilejów, czyli różnicy w wysokości świadczeń rentowych, w stosunku do osób pracujących w podobnym okresie na stanowiskach równorzędnych, poza aparatem bezpieczeństwa totalitarnego państwa. Miała zatem na celu realizację konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) oraz stanowiła przykład urzeczywistnienia przez ustawodawcę konstytucyjnej możliwości odebrania uprzywilejowania niesłusznie uzyskanego (zasada sprawiedliwości społecznej wywodzona z art. 2 Konstytucji). Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że cel ten nie został w pełni zrealizowany przez pierwszą redukcję wysokości świadczeń pobieranych przez byłych funkcjonariuszy pracujących na rzecz totalitarnego państwa. W przypadku ofiar represji ze strony systemu komunistycznego okres ich politycznego pozbawienia wolności wprawdzie jest uznawany za okres wliczający się do okresów składkowych, ale ze względu na brak dochodów nie znajduje przełożenia na poprawę ich sytuacji majątkowej. Wprowadzone w 2009 r. środki nie były wystarczająco efektywne, mając na uwadze zamierzony rezultat. Nadal bowiem osoby pozostające w czynnej służbie na rzecz państwa totalitarnego czerpały z tego

tytułu korzyści o wiele większe niż przysługujące przeciętnemu obywatelowi, a w szczególności - ich pozycja była korzystniejsza względem osób, które doświadczyły przemocy ze strony państwa totalitarnego i nie otrzymywały z tego tytułu stosownych dodatków. Obecna regulacja zmierza zatem do wytworzenia stanu równowagi w zakresie wysokości świadczeń rentowych poprzez ich obniżenie, pominięte całkowicie w 2009 r. w treści ustawy obniżającej wysokość świadczeń emerytalnych funkcjonariuszy. Nie można więc uznać, że redukcja dokonana w zakwestionowanym przepisie, obejmująca tym razem również wysokość uposażenia z tytułu niezdolności do pracy spowodowanej inwalidztwem mającym związek ze służbą na rzecz totalitarnego państwa, była niedopuszczalna z punktu widzenia zasady ochrony praw słuszenie nabytych. Wprowadzona regulacja pozbawiła byłych funkcjonariuszy państwa totalitarnego przywilejów nabytych niesłusznie, z naruszeniem zasad sprawiedliwości społecznej i w sposób niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym, a więc niepodlegających ochronie konstytucyjnej (zob. wyroki TK o sygn.: K 27/09, K 4/99, SK 42/01, K 17/09, K 9/12). Sąd Najwyższy w tym składzie w pełni aprobuje powyższe rozważania.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 13b w zw. z art. 22a ustawy zaopatrzeniowej poprzez błędną wykładnię przepisów, ograniczającą się jedynie do wykładni językowej polegającej na przyjęciu, że mechanizm obniżenia świadczeń należy zastosować do każdego funkcjonariusza, który wykonywał służbę na rzecz totalitarnego państwa – art. 13b ustawy, w ocenie Sądu Najwyższego nie zasługuje on na aprobatę. Należy zwrócić uwagę, że w orzecznictwie sądów powszechnych istnieje rozbieżność co do 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, tych rozbieżności nie usunęła. Sąd Najwyższy nie podziela stanowiska Sądu Najwyższego zawartego w powyższej uchwale, który wyszedł poza granice wykładni językowej przy 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 SN (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 orzecnictwie 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 zwężającej, 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 ust. 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. 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 w art. 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 zaopatrzeniowej w art. 13b. 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. Był to świadomy i celowy zabieg ustawodawcy, który konkretyzując pojęcie służby na rzecz totalitarnego państwa, poprzez ściśle wskazanie 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 obalanej 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.

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, 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 ocennego 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 niniejszym 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 ta 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).

Przede 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 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 SN 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 rozstrzygnięciu 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/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.”

Biorąc powyższe rozważania pod uwagę Sąd Najwyższy z mocy art. 398¹⁴ k.p.c. orzekł jak w sentencji.

[SOP]

r.g.