



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 listopada 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Renata Żywicka (przewodniczący)

SSN Leszek Bielecki (sprawozdawca)

SSN Robert Stefanicki

w sprawie z odwołania R. K.
od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno - Rentowego Ministerstwa Spraw
Wewnętrznych i Administracji w Warszawie
o wysokość emerytury,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 28 listopada 2023 r.,
skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie
z dnia 2 września 2022 r., sygn. akt III AUa 708/21,

**1. uchyla zaskarżony wyrok Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie i
oddala apelację wnioskodawcy od wyroku Sądu Okręgowego w
Tarnobrzegu z dnia 6 lipca 2021 r., sygn. akt III U 1847/19**

**2. odstępuje od obciążenia R. K. kosztami postępowania
apelacyjnego i kasacyjnego Pozwanego.**

[mc]

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w Rzeszowie III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wyrokiem z 2 września 2022 r., III AUa 708/21, po rozpoznaniu apelacji wnioskodawcy R. K., zmienił wyrok Sądu Okręgowego w Tarnobrzegu z 6 lipca 2021 r., III U 1847/19, i poprzedzającą go decyzję Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie z 3 lipca 2017 r., w ten sposób, że przyznał wnioskodawcy prawo do emerytury policyjnej poczynając od 1 października 2017 r. w kwotach ustalonych z pominięciem art. 15c ustawy 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 Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r., poz. 708 ze zm.).

W sprawie tej ustalono, że wnioskodawca (ur. [...] 1946 r.) z dniem 1 listopada 1970 r. został przyjęty do służby w Milicji Obywatelskiej i mianowany funkcjonariuszem ze stopniem służbowym na okres służby przygotowawczej na stanowisku referenta Referatu Operacyjno-Dochodzeniowego d/w z Przestępczością Kryminalną KP MO S. W okresie od 20 grudnia 1970 r. do 25 sierpnia 1971 r. odbywał kurs referentów operacyjno-dochodzeniowych w Ł. Z dniem 1 lipca 1972 r. został przeniesiony na stanowisko oficera Grupy Operacyjnej w Służbie Bezpieczeństwa. Od 3 czerwca 1974 r. zajmował stanowisko inspektora operacyjnego SB grupy operacyjnej Referatu d/s Bezpieczeństwa KP MO S. W okresie od 1 października 1974 r. do 21 czerwca 1977 r. studiował w Wyższej Szkole Oficerskiej im. Feliksa Dzierżyńskiego. Z dniem 1 lipca 1977 r. został mianowany na stanowisko starszego inspektora Wydziału IV SB KW MO w T. Z dniem 1 maja 1980 r. został mianowany kierownikiem sekcji Wydziału III-A KWMO w T. Następnie 1 grudnia 1981 r. objął stanowisko kierownika sekcji Wydziału V SB KW MO w T. Z dniem 1 marca 1982 r. został mianowany zastępcą Naczelnika Wydziału V KW MO w T. Od 1 grudnia 1986 r. pełnił służbę na stanowisku Naczelnika Wydziału V WUSW w T. Z dniem 1 listopada 1989 r. został mianowany naczelnikiem Wydziału Ochrony Gospodarki SB WUSW w T.

Wnioskodawca od 1 lipca 1972 r. organizował pracę operacyjną w ramach zadań wykonywanych w Wydziale IV SB (ochrona operacyjna kościołów i związków wyznaniowych). Z chwilą rozpoczęcia budowy elektrowni „P.” powierzono mu ochronę operacyjną ww. inwestycji. Wnioskodawca uczestniczył w „operacyjnym rozpoznaniu zamiarów kleru oraz zabezpieczeniu przebiegu” uroczystości peregrynacyjnych mających miejsce w dniach od 27 kwietnia do 18 maja 1973 r. w parafiach powiatu S., za co udzielono mu pochwały. Kierowana przez odwołującego od maja 1980 r. sekcja Wydziału III-A KWMO w T. (zajmująca się ochroną operacyjną przemysłu) osiągała bardzo dobre wyniki w operacyjnej ochronie działalności związkowej - ze szczególnym uwzględnieniem NSZZ „Solidarność”. Przy osobistym zaangażowaniu odwołującego zorganizowany został dopływ informacji ze ścisłego kierownictwa Zarządu Regionu, co umożliwiło podejmowanie przez ówczesne władze działań zmierzających do „eliminowania wrogich i antysocjalistycznych poczynąń”. Kierowana przez niego sekcja III-A w roku 1981 r. osiągała bardzo dobre wyniki na odcinku rozpoznawania i ujawniania opozycyjnej działalności NSZZ „Solidarność”. Dzięki prawidłowemu rozpoznawaniu i właściwym decyzjom operacyjnym doprowadzono w roku 1981 do rozbitcia jedności wśród „ekstremy” Zarządu Regionu, w wyniku czego Zarząd ten zawiesił pod koniec roku swoją działalność związkową. Wnioskodawca jako kierownik sekcji, poprzez umiejętne wykorzystywanie informacji oraz prawidłową współpracę ze źródłami informacji, doprowadził do unieważnienia wyborów do Zarządu Regionu NSZZ „Solidarność” oraz utraty zaufania wśród członków Prezydium Zarządu na czele z jej przewodniczącym. Nadzorowane przez odwołującego od 1 marca 1982 r. sekcje Wydziału V KW MO realizowały zadania operacyjne w przedmiocie ujawniania i rozpoznawania nielegalnych struktur „Solidarności” i likwidacji nielegalnych punktów poligraficznych oraz podziemnych struktur NSZZ „Solidarność”. Wnioskodawca został zwolniony ze służby z dniem 31 lipca 1990 r. Nie przeszedł pozytywnie weryfikacji, a Centralna Komisja Kwalifikacyjna opinią z dnia 10 września 1990 r. utrzymała w mocy zaskarżoną przez wnioskodawcę opinię Wojewódzkiej Komisji Kwalifikacyjnej w T. W opinii wskazano, że Centralna Komisja Kwalifikacyjna nie widzi możliwości przyjęcia odwołującego do służby w Urzędzie Ochrony Państwa i innych jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych

oraz do pracy w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych. Decyzją z dnia 10 sierpnia 1990 r. organ rentowy ustalił prawo wnioskodawcy do emerytury milicyjnej, uwzględniając 28 lat wysługi. Za podstawę wymiaru emerytury przyjęto uposażenie wraz z równowartością świadczeń w naturze i 1/12 wypłaconej nagrody rocznej; podstawa emerytury wyniosła 1.976.217 zł.

Decyzją z 27 października 2009 r. organ rentowy ponownie ustalił wysokość emerytury wnioskodawcy, stosując art. 15b w związku z art. 32 ust 1 pkt 1 ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (Dz.U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67) oraz uwzględniając informację z IPN z 27 kwietnia 2009 r., zgodnie z którą odwołujący pełnił służbę w organach bezpieczeństwa państwa w okresie od 1 listopada 1972 r. do 31 lipca 1990 r. i ustalił, że emerytura stanowi 40,27% podstawy wymiaru (tj. kwoty 4.214,27zł.) i wynosi 1.697,09 zł.

Zaskarżoną w niniejszym postępowaniu decyzją organ rentowy ponownie ustalił wysokość emerytury policyjnej wnioskodawcy od 1 października 2017 r. wskazując na otrzymaną z IPN informację z 21 marca 2017 r. i ustalił wysokość emerytury jako 52,22% podstawy wymiaru, tj. kwoty 5.009,77 zł, co w konsekwencji dało świadczenie w wysokości 2.616,10 zł. Wysokość świadczenia została ograniczona do kwoty 2.069,02 zł, tj. przeciętnej emerytury ogłoszonej przez prezesa ZUS. Decyzją z 17 kwietnia 2018 r. organ rentowy ponownie ustalił wysokość emerytury wnioskodawcy od 1 maja 2018 r. i ograniczył ją do kwoty 2.130,68 zł.

W tak ustalonym stanie faktycznym Sąd Okręgowy uznał odwołanie za nieuzasadnione. W pierwszym rzędzie opowiedział się za potrzebą indywidualnego potraktowania każdej sprawy tego rodzaju, bez konieczności oczekiwania na rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego, oraz że Sąd ubezpieczeń społecznych, rozpoznający sprawę w wyniku wniesienia odwołania od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie ponownego ustalenia wysokości emerytury policyjnej byłego funkcjonariusza Służby Bezpieczeństwa, nie jest związany treścią informacji o przebiegu służby przedstawionej przez Instytut Pamięci Narodowej zarówno co do faktów jak i co do kwalifikacji prawnej tych faktów. W całości podzielił również stanowisko prezentowane w orzecznictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, iż Sądy powszechne rozpoznając indywidualną sprawę, a przy

tym podlegając tylko Konstytucji i ustawom - art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, mają możliwość odmowy zastosowania ustawy sprzecznej z Konstytucją w konkretnej sprawie.

Sąd Okręgowy zauważył także, że odwołujący kwestionował uznanie, że jego służba w okresie od 1 lipca 1972 r. do 31 lipca 1990 r. była wykonywana na rzecz państwa totalitarnego oraz podnosił szereg zarzutów sprzeczności zastosowanych wobec niego przepisów art. 15c ustawy zaopatrzeniowej z normami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz przepisami Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Podkreślił Sąd Okręgowy, że wnioskodawca nie przedstawił żadnych dowodów na poparcie tych twierdzeń. Nie wskazał w odwołaniu i w pismach procesowych okoliczności dotyczących pełnionej służby, czynności które wykonywał i zakresu obowiązków na zajmowanych stanowiskach w spornym okresie, nie był obecny na rozprawach, o których był prawidłowo zawiadomiony. Sąd Okręgowy uznał, że w jego ocenie w szczególności zapisy w aktach osobowych odwołującego, dały podstawy do stwierdzenia, że pełniona przez niego w spornym okresie służba była, służbą na rzecz totalitarnego państwa, a odwołujący nie przedstawił żadnych dowodów, które podważyłyby te fakty.

Następnie Sąd Okręgowy zauważył, że Służba Bezpieczeństwa została powołana w listopadzie 1956 r. i zastąpiła Komitet Do Spraw Bezpieczeństwa Publicznego. Wojewódzkimi odpowiednikami jednostek centralnych SB były wydziały (i inne komórki równorzędne), tworzące w komendach wojewódzkich Milicji Obywatelskiej wyodrębniony pion kierowany przez zastępców komendantów ds. bezpieczeństwa (od maja 1967 r. ds. SB). W sierpniu 1983 r. komendy przemianowano na wojewódzkie urzędy spraw wewnętrznych, a zastępcy komendantów objęli stanowiska zastępców szefów urzędów. W zależności od wielkości i znaczenia województwa kierownictwo Służby Bezpieczeństwa składało się z jednego, dwóch lub trzech zastępców (w tym jednego zastępcy). Kontrolą pracy SB zajmowały się inspektoraty kierownictwa jednostek bezpieczeństwa SB, w czerwcu 1975 r. w ich miejsce powstały zespoły ds. SB w nowo utworzonych wydziałach inspekcji. Obsługę logistyczną wydziałów operacyjnych SB i MO zapewniały wspólne dla obu służb jednostki administracyjno-gospodarcze. Funkcjonowanie SB uregulowane było trzema najważniejszymi niejawnymi

dokumentami regulującymi zasady funkcjonowania aparatu bezpieczeństwa: Instrukcją nr 03/60 z 2 lipca 1960 r. o podstawowych środkach i formach pracy operacyjnej Służby Bezpieczeństwa (załącznik do zarządzenia nr 0121/60 Ministra Spraw Wewnętrznych z 2 lipca 1960 r.), Instrukcją o pracy operacyjnej Służby Bezpieczeństwa resortu spraw wewnętrznych (załącznik do zarządzenia nr 006/70 Ministra Spraw Wewnętrznych z 1 lutego 1970 r.), Instrukcją w sprawie szczegółowych zasad działalności operacyjnej Służby Bezpieczeństwa (załącznik do zarządzenia nr 00102 Ministra Spraw Wewnętrznych z 9 grudnia 1989 r.). Nazwy i numeracje oraz zadania jednostek organizacyjnych SB-MSW odpowiadały numeracji i zadaniom poszczególnych jednostek: grup, wydziałów, sekcji SB w jednostkach terenowych - wnioskodawca pełnił służbę w Wydziale IV SB, który podejmował działania w zakresie ochrony operacyjnej kościołów i związków wyznaniowych. Faktycznie zadania te sprowadzały się do zwalczania działalności owych kościołów i związków wyznaniowych. Wydział III-A i Wydział V (w których wnioskodawca pełnił służbę w kolejnych latach) zajmowały się ochroną operacyjną przemysłu. Do zadań Wydziałów III-A i V należało zwalczanie działalności opozycyjnej w przemyśle, zwalczanie niezależnych związków zawodowych. Sąd Okręgowy uznał, że z dokumentów zawartych w aktach osobowych odwołującego jednoznacznie wynika, że pełnił on służbę w instytucjach zakwalifikowanych w myśl art. 13b ust. 1 ustawy jako instytucje działające na rzecz totalitarnego państwa. W jego aktach osobowych nie sposób doszukać się okoliczności, które przemawiałyby za odstępieniem od stosowania art. 15c ust. 1 ww. ustawy, a mianowicie brak jest przesłanek kwalifikowanych jako szczególnie uzasadnione przypadki, o których mowa w art. 8a ustawy. Zebrany w sprawie materiał dowodowy wskazuje jednoznacznie, że w okresie pełnionej służby wnioskodawca w sposób czynny podejmował działania naruszające podstawowe wolności innych osób, w tym również osób walczących o niepodległość, suwerenność i wolną Polskę. Wnioskodawca zajmując stanowiska kierownika sekcji Wydziału III-A, zastępcy naczelnika oraz naczelnika Wydziału V SB, nadzorował działania operacyjne, które były wymierzone przeciwko działaczom NSZZ „Solidarność” Z. S. i doprowadziły do unieważnienia wyborów do Zarządu Regionu NSZZ „Solidarność” oraz zawieszenia działalności związku. Podczas stanu wojennego w ramach akcji „J.” i „K.” (tj. internowania działaczy opozycyjnych i

przeprowadzania z nimi rozmów ostrzegawczych) był kierownikiem wydziału zajmującego się zwalczaniem opozycji i jako kierownik wydziału podejmował szereg działań wymierzonych przeciwko związkowi zawodowemu NSZZ „Solidarność” - za co otrzymywał nagrody pieniężne i odznaczenia. Odwołujący w odwołaniu i pismach procesowych nie kwestionował powyższych okoliczności. Nie zaprzeczał także, iż w okresach wymienionych w zaskarżonej decyzji działał w wymienionych przez IPN, jak i organ rentowy, strukturach aparatu bezpieczeństwa PRL, które na mocy ustawy zostały uznane za instytucje działające na rzecz totalitarnego państwa. Wnioskodawca nie przytoczył żadnych okoliczności, które przemawiałyby za odmienną oceną pełnionej służby czyjego zakresu obowiązków. W ocenie Sądu pierwszej instancji pozbawienie wnioskodawcy wyższych świadczeń, przy zachowaniu świadczenia do zabezpieczenia społecznego w wysokości nie niższej niż przeciętne świadczenia z powszechnego systemu ubezpieczeniowego, nie stanowiło naruszenia zarówno Konstytucji RP, jak też standardów prawa międzynarodowego.

W konsekwencji powyższego Sąd Okręgowy uznał, że odwołujący nie przedstawił żadnych dowodów, które pozwoliłyby na uznanie zasadności złożonego przez niego odwołania od zaskarżonej decyzji organu rentowego i oddalił odwołanie.

Apelację od powyższego wyroku złożył wnioskodawca wnosząc o zmianę zaskarżonego wyroku i przywrócenie mu prawa do emerytury w poprzedniej wysokości.

Sąd Apelacyjny uznał apelację odwołującego za zasadną. W pierwszej kolejności opowiedział się za poglądem o rozproszonej kontroli konstytucyjności pozwalającym sądom na odmowę zastosowania przepisu uznanego za niekonstytucyjny w konkretnej sprawie, co też w jego ocenie, w żadnym razie nie stanowi o przejęciu kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, którego orzeczenia mają moc powszechnie obowiązującą. Nie podzielił przy tym wyrażonej przez Sąd Okręgowy w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku oceny zgodności z normami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz przepisami Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności powołanych przez Sąd przepisów. Zdaniem sądu odwoławczego mechanizm wprowadzony ustawą z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) obniżający

do 0% podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy, narusza przede wszystkim zasadę ochrony zaufania wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego z art. 2 Konstytucji. Wskazał, że odwołujący przeszedł już raz procedurę częściowego obniżenia świadczenia emerytalnego w trybie przepisów pierwszej ustawy dezubekizacyjnej z 23 stycznia 2009 r. a obecnie ten sam okres służby tyle, że zakwalifikowany jako służba na rzecz państwa totalitarnego, stał się ponownie podstawą do obniżenia już raz obniżonego świadczenia emerytalnego przyznanego już pod rządami demokratycznego państwa prawa. Tym samym, w ocenie Sądu Apelacyjnego, nie można mówić, że prawo wnioskodawcy do emerytury policyjnej nie zostało słusznie nabyte i stąd tracą na aktualności odmienne w tym względzie poglądy wyrażone zarówno przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 24 lutego 2010 r. K 6/09, OTK-A 2010/2/15 jak i Europejski Trybunał Praw Człowieka w Decyzji nr 15189/10 z 14 maja 2013 r., na które powoływał się Sąd Okręgowy. Sąd odwoławczy wskazał ponadto, że przyjęcie niespotykanego dotąd i nieznajdującego żadnego racjonalnego uzasadnienia wskaźnika 0% za każdy rok służby dokonane przepisami drugiej ustawy dezubekizacyjnej z 16 grudnia 2016 r. ma w istocie charakter głęboko represyjny i nosi znamiona w istocie rzeczy odwetu i zemsty, dokonało rażąco niesprawiedliwej, głębokiej ingerencji w prawo własności świadczeniobiorcy bez dostatecznego uzasadnienia dla tego rodzaju postąpienia i właściwego wyważenia interesu jednostki i interesu publicznego.

Uznając zatem art. 15c ustawy zaopatrzeniowej za naruszający konstytucyjne wzorce: ochrony praw nabytych, sprawiedliwości społecznej, zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji RP), proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), zabezpieczenia społecznego (art. 67 Konstytucji RP) oraz jako sprzeczny z przepisami Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Sąd odwoławczy odmówił jego zastosowania, co skutkowało potwierdzeniem uprawnienia odwołującego się do emerytury policyjnej w wysokości sprzed dnia 1 października 2017 r.

Wyrok Sądu Apelacyjnego skargą kasacyjną zaskarżył organ rentowy zarzucając naruszenie: 1/ art. 15c ust. 1-3 w związku z art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. c tiret piąte i szóste ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy

Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz.U. z 2023 r., poz. 1280 ze zm., powoływana jako „ustawa zaopatrzeniowa”) przez niezastosowanie i uznanie, że przepisów tych nie należy stosować wobec świadczeniobiorcy, w sytuacji gdy Sąd Apelacyjny nie zakwestionował ustaleń Sądu pierwszej instancji, z których jednoznacznie wynikało, że pełnił on służbę na rzecz państwa totalitarnego w rozumieniu art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej; 2/ art. 15c ust. 1-3 i art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej przez błędną wykładnię i uznanie, że przepisów tych nie należy stosować w sytuacji gdy wobec ubezpieczonego zastosowanie miały przepisy ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. Nr 24 poz. 145), podczas gdy podstawy przesłanki niestosowania art. 15 c ust. 1-3 zostały wskazane w art. 15c ust. 5 oraz art. 8a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej; 3/ art. 45 ust. 1 Konstytucji RP przez błędną wykładnię i uznanie, że przepisy ustawy zaopatrzeniowej w omawianym zakresie prowadzą do naruszenia konstytucyjnej zasady *ne bis in idem*, podczas gdy transferowanie instytucji prawa karnego na grunt ubezpieczeń społecznych jest w ocenie organu rentowego pozbawione zasadności; 4/ art. 2, art. 31 ust. 3 art. 67 Konstytucji RP przez błędne zastosowanie i uznanie, że regulacje ustawy zaopatrzeniowej są sprzeczne z zawartymi w tychże regulacjach zasadami konstytucyjnymi, podczas gdy funkcjonariusze, którym obniżono świadczenia zostali wyodrębnieni ze względu na wspólną cechę - realizowanie zadań na rzecz ówczesnego państwa w latach 1944-1990 oraz jednocześnie nie zostali tychże świadczeń pozbawieni, lecz zostały one ponownie ustalone do poziomu adekwatnego do świadczeń uzyskiwanych przez Ubezpieczonych z powszechnego systemu emerytalnego; 5/ art. 9 w związku z art. 91 ust. 1-3 Konstytucji RP przez błędne zastosowanie i

uznanie, że regulacje ustawy zaopatrzeniowej są sprzeczne z przepisami wiążących umów międzynarodowych, podczas gdy państwa członkowskie Unii Europejskiej są uprawnione do kształtowania systemu emerytalnego w ramach prawa ubezpieczonych do zaopatrzenia emerytalnego, w szczególności likwidacji przywilejów emerytalnych; 6/ art. 178 ust. 1 w związku z art. 188 Konstytucji RP przez błędną wykładnię i odmowę uznania mocy obowiązującej ustawie zaopatrzeniowej w zakresie regulacji art. 15 c ust. 1-3 w związku z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej.

Wobec wywiedzionych zarzutów organ rentowy wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez oddalenie apelacji odwołującego w całości oraz zasądzenie na rzecz organu rentowego od odwołującego kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu i pozostawienie temu Sądowi rozstrzygnięcia o kosztach postępowania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna zasługiwała na uwzględnienie albowiem zarzuty naruszenia prawa materialnego okazały się zasadne.

Zarzuty procesowe zostaną ocenione po zarzutach materialnych, jako że uchybienie przepisom postępowania ma znaczenie, gdy mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c.), a więc na zastosowanie prawa materialnego. To prawo materialne decyduje jakie postępowanie dowodowe było konieczne dla dostatecznego wyjaśnienia okoliczności spornych i czy przedmiotem dowodu są fakty mające dla rozstrzygnięcia sprawy istotne znaczenie.

Przechodząc do rozpoznania skargi kasacyjnej wskazać należy na kilka elementarnych kwestii istotnych dla jej rozstrzygnięcia. Podnieść należy na rozbieżność orzecznictwa sądów powszechnych 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, wręcz przeciwnie poglądy w orzecznictwie sądów powszechnych ewoluują, co nie może dziwić gdy uchwale nie nadano mocy zasady

prawnej zgodnie z art. 87 § 1 zdanie 2 ustawy o Sądzie Najwyższym 8 grudnia 2017 r. (Dz.U.2023.1093, t.j. z dnia 12.06.2023). Stosownie więc do przepisu art. 390 § 2 k.p.c. uchwała Sądu Najwyższego rozstrzygająca zagadnienie prawne wiąże w danej sprawie. Nie oznacza to, iż sądy powszechne mogą dowolnie ignorować wydawane przez Sąd Najwyższy uchwały wypełniające swój obowiązek jakim jest zachowanie jednolitości orzecnictwa. 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. Mając na uwadze autorytet Sądu Najwyższego, sąd powszechny, w sprawie którego taka uchwała nie została podjęta, może taką uchwałę podzielić w całości lub w części.

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 składu siedmiu sędziów, 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 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 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 8 stycznia 1993 r., III ARN 84/92, OSNC 1993 nr 10, poz. 183; z 8 maja 1998 r., I CKN 664/97, OSNC 1999 nr 1, poz. 7; z 25 kwietnia 2003 r., III CZP 8/03, OSNC 2004 nr 1, poz. 1; z 25 października 2016 r., I UK 386/15, LEX nr 2169474 oraz uchwałę Sądu Najwyższego z 3 listopada 1997 r., III ZP 38/97, OSNAPiUS 1998 nr 8, poz. 234; z 8 lutego 2000 r., I KZP 50/99, OSNKW 2000 nr 3-4, poz. 24 i uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 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 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 16 sierpnia 2005 r., I UK 378/04, OSNP 2006 nr 13-14, poz. 218; z 23 października 2006 r., I UK 128/06, OSNP 2007 nr 23-24, poz. 359; z 29 stycznia 2008 r., I UK 239/07, OSNP 2009 nr 7-8, poz. 103; z 4 marca 2008 r., II UK 129/07, OSNP 2009 nr 11-12, poz. 155; z 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 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 28 czerwca 2000 r.,

K 25/99, OTK 2000 nr 5, poz. 141 oraz wyroki Sądu Najwyższego: z 8 stycznia 1993 r., III ARN 84/92, OSNC 1993 nr 10, poz. 183; z 8 maja 1998 r., I CKN 664/97, OSNC 1999 nr 1, poz. 7, uchwały Sądu Najwyższego z 3 listopada 1997 r., III ZP 38/97, OSNAPiUS 1998 nr 8, poz. 234; z 8 lutego 2000 r., I KZP 50/99, OSNKW 2000 nr 3-4, poz. 24 i uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 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.1 b. 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 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 wskutek 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 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. Przytoczona uchwała powinna być przede wszystkim wzięta pod uwagę w rozpoznawanej sprawie.

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. 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 12.09.1989 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 niebudzącą 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

przemysłanym 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, 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).

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 11 grudnia 2019 r., I OSK 2015/19, LEX nr 2865792; I OSK 2247/19, LEX nr 2799469 a także z 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 wyłączania 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 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. 13 b ustawy dezubekizacyjnej. Pojęcie „służby na rzecz totalitarnego państwa” zostało wprowadzone ustawą dezubekizacyjną i miało zastąpić nieprecyzyjne (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 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 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 24 lutego 2010 r., K 6/09, OTK-A 2010 r. Nr 2, poz. 15; z 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 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 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 żądzy 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.

Trudno przy tym uznać aby w tego typu sprawach miała zastosowanie zasada *ne bis in idem*. Podkreślić należy, że zasada powyższa nie została wysłowiona w treści Konstytucji, jest natomiast rekonstruowana w procesie wykładni konstytucyjnej klauzuli demokratycznego państwa prawnego zawartej w art. 2 Konstytucji RP - jako przepisie wyrażającym zbiór reguł tradycyjnie zaliczanych do podstawowych zasad europejskiej kultury prawa. Zasada *ne bis in idem* oznacza zakaz orzekania dwa razy w tej samej sprawie, a w szczególności to, że nikt nie będzie pociągnięty po raz kolejny do odpowiedzialności karnej za ten sam czyn zabroniony (por. wyrok TK z 15 kwietnia 2008 r., sygn. P 26/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 42). "Zasada *ne bis in idem* ma dwa aspekty, pierwszy - proceduralny, który wyraża się w zakazie wszczynania i prowadzenia postępowań w sprawach karnych dotyczących tej samej osoby i tego samego czynu zagrożonego karą, drugi - polegający na zakazie

podwójnego (wielokrotnego) karania w sprawach karnych dotyczących tej samej osoby i tego samego czynu zagrożonego karą" (wyrok TK z 1 grudnia 2016 r., K 45/14, OTK ZU A/2016, poz. 99). Wielokrotne karanie tej samej osoby za to samo zachowanie stanowi bowiem naruszenie zasady proporcjonalności reakcji państwa na naruszenie obowiązku prawnego (por. wyrok TK z 18 listopada 2010 r., P 29/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 104). W orzecznictwie TK zasada *ne bis in idem* nie ma jednak charakteru kategorycznego. Na przykład, pociągnięcie osoby do odpowiedzialności karnej za popełnienie przestępstwa nie zamyka drogi do pociągnięcia tej samej osoby za ten sam czyn do odpowiedzialności dyscyplinarnej (por. wyrok TK z 8 października 2002 r., K 36/00, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 63). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się również szerokie rozumienie zasady *ne bis in idem*, zgodnie z którym zakaz podwójnego karania obejmuje także sprawy i postępowania niemające charakteru karnoprawnego, jeśli obejmują one stosowanie środków represyjnych. "Zakaz podwójnego (wielokrotnego) karania musi zatem być brany pod uwagę zarówno w wypadku zbiegu dwóch (kilku) kar kryminalnych w rozumieniu ustawowym, jak i w razie zbiegu sankcji określonych w przepisach karnych oraz sankcji przewidzianych w innych przepisach prawa publicznego (w tym w przepisach prawa administracyjnego), jeżeli przewidują one formy odpowiedzialności prawnej mające cechę represyjności" (wyrok TK z 20 czerwca 2017 r., P 124/15, OTK ZU A/2017, poz. 50). 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., K 28/11, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 137), oznaczając również przeciwieństwo arbitralności państwa (por. wyroki TK: z 30 kwietnia 2012 r., SK 4/10, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 42; 20 listopada 2012 r., SK 34/09, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 122; 22 maja 2013 r., P 46/11, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 42, i powoływane w nich orzecznictwo, wyrok TK z 5 maja 2009 r., P 64/07, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 64 i powołana tam literatura; analogicznie w wyroku TK z 26 października 2010 r., K 58/07,

OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 80) i stanowionego przez nie prawa (por. wyrok TK z 19 lutego 2013 r., 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., 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., 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., 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., 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., K 22/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 166; 16 czerwca 2003 r., 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., 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., 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 zwykłego 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.

Wskazać należy, że w wyroku z dnia 16 czerwca 2021 r., P 10/20 Trybunał Konstytucyjny zajął ię kontrolą konstytucyjności przepisu art. 22a ust. 2 ustawy (obniżeniem wysokości policyjnej renty inwalidzkiej byłego funkcjonariusza pełniącego służbę na rzecz totalitarnego państwa), którego to wyroku Sąd Apelacyjny nie uwzględnił przy orzekaniu mimo, że druga z zaskarżonych decyzji obejmowała obniżenie policyjnej renty inwalidzkiej skarżącego. 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., 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 jakiegś 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 słusznie 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). Obniżając wysokość należnych świadczeń ustawodawca zapewnił jednocześnie, że

będą one na poziomie zbliżonym do tego, który przysługuje osobom represjonowanym przez reżim. Nie jest zatem prawdziwe stwierdzenie, że osoby te zostały pozbawione środków do życia; co najwyżej - ich sytuacja życiowa przestaje być nieproporcjonalnie korzystna, a zatem przywrócone zostaje poszanowanie konstytucyjnych zasad sprawiedliwości społecznej. Należy raz jeszcze przypomnieć, że wypłacane świadczenie rentowe nie może być niższe od kwoty najniższego świadczenia rentowego według orzeczonej grupy inwalidzkiej. Żaden były funkcjonariusz pełniący służbę na rzecz państwa totalitarnego nie pozostanie bez środków zapewniających minimum egzystencji - poziom finansowy, na jakim często zmuszone są żyć osoby represjonowane w poprzednim, totalitarnym systemie. Ponadto Trybunał przypomniał, że regulacja wprowadzona w kontrolowanym przepisie jest fragmentem ustawy stanowiącej przejaw procesu uporania się ustawodawcy z rozliczeniem - w granicach określonych przez zasadę demokratycznego państwa prawnego - reżimu komunistycznego panującego w Polsce w latach 1944-1989. Na straży panowania reżimu komunistycznego w Polsce w latach 1944-1989 stały organy bezpieczeństwa PRL i ich funkcjonariusze. Częścią systemu totalitarnego państwa były wyższe wynagrodzenia i różne udogodnienia socjalne funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa w tym okresie w porównaniu z pozostałą częścią społeczeństwa polskiego, decydujące o uprzywilejowanej pozycji wskazanej grupy podmiotów. Dlatego obniżenie świadczeń rentowych dawnych funkcjonariuszy pracujących na rzecz totalitarnego państwa, przede wszystkim funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, znajduje podstawę aksjologiczną w preambule Konstytucji oraz licznych aktach prawa międzynarodowego. Zaskarżony przepis jest wyrazem jednoznacznie negatywnej oceny reżimu komunistycznego, który nie mógłby funkcjonować w Polsce w latach 1944-1989 bez stojących na jego straży organów bezpieczeństwa, czyli ich funkcjonariuszy. W ocenie TK, 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 w formacjach pracujących na rzecz ustanowienia i podtrzymywania reżimu, który nie był ani demokratyczny, ani oparty na rządach prawa, a którego

podstawowym narzędziem panowania była właśnie tajna policja polityczna (podobnie w wyroku TK, sygn. K 6/09). W związku z powyższym regulację w zakresie, w jakim wprowadza obniżenie świadczeń rentowych z tytułu inwalidztwa, należało uznać za zgodną z art. 2 Konstytucji.

Sąd Najwyższy w tym składzie w pełni aprobuje powyższe rozważania. Powyższe stanowisko przemawia również za uznaniem obniżenia świadczeń emerytalnych, mających związek z pracą na rzecz totalitarnego państwa za zgodne z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ustawodawca, wprowadzając nowe zasady ustalania świadczenia emerytalnego funkcjonariuszy, 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., 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 za Sądem odwoławczym, że skarżący z dniem 01.11.1970 r. został przyjęty do służby w Milicji Obywatelskiej i mianowany funkcjonariuszem ze stopniem służbowym na okres służby przygotowawczej na stanowisku referenta Referatu Operacyjno-Dochodzeniowego d/w z Przestępczością Kryminalną KP MO S. W okresie od 20.12.1970r. do 25.08.1971 r. odbywał kurs referentów operacyjno-dochodzeniowych w Ł.. Z dniem 1.07.1972 r. wnioskodawca

został przeniesiony na stanowisko oficera Grupy Operacyjnej w Służbie Bezpieczeństwa. Od 3.06.1974r. odwołujący zajmował stanowisko inspektora operacyjnego SB grupy operacyjnej Referatu d/s Bezpieczeństwa KP MO S. W okresie od 1.10.1974r. do 21.06.1977 r. studiował w Wyższej Szkole Oficerskiej im. Feliksa Dzierżyńskiego. Z dniem 1.07.1977 r. wnioskodawca został mianowany na stanowisko starszego inspektora Wydziału IV SB KW MO w T. Z dniem 1.05.1980r. (na własną prośbę przeniesienia do Wydziału III-A z dnia 19.03.1980 r.) został mianowany kierownikiem sekcji Wydziału III-A KWMO w T. Następnie w dniu 1.12.1981 r. objął stanowisko kierownika sekcji Wydziału V SB KW MO w T. Z dniem 01.03.1982 r. został mianowany zastępcą Naczelnika Wydziału V KW MO w T. Od dnia 01.12.1986 r. odwołujący pełnił służbę na stanowisku Naczelnika Wydziału V WUSW w T. Z dniem 1.11.1989 r. został mianowany naczelnikiem Wydziału Ochrony Gospodarki SB WUSW w T. Od 1.07.1972 r. Skarżący organizował pracę operacyjną w ramach zadań wykonywanych w Wydziale IV SB (ochrona operacyjna kościołów i związków wyznaniowych). Z chwilą rozpoczęcia budowy elektrowni „P.” powierzono mu ochronę operacyjną ww. inwestycji. Wnioskodawca uczestniczył w „operacyjnym rozpoznaniu zamiarów kleru oraz zabezpieczeniu przebiegu” uroczystości peregrynacyjnych mających miejsce w dniach od 27.04.1973 r. do 18.05.1973 r. w parafiach powiatu S., za co udzielono mu pochwały. Kierowana przez odwołującego od maja 1980 r. sekcja Wydziału III-A KWMO w T. (zajmująca się ochroną operacyjną przemysłu) osiągała bardzo dobre wyniki w operacyjnej ochronie działalności związkowej - ze szczególnym uwzględnieniem NSZZ „Solidarność”. Przy osobistym zaangażowaniu odwołującego zorganizowany został dopływ informacji ze ścisłego kierownictwa Zarządu Regionu, co umożliwiło podejmowanie przez ówczesne władze działań zmierzających do „eliminowania wrogich i antysocjalistycznych poczynań”. Kierowana przez odwołującego sekcja III-A w roku 1981 r. osiągała bardzo dobre wyniki na odcinku rozpoznawania i ujawniania opozycyjnej działalności NSZZ „Solidarność”. Dzięki prawidłowemu rozpoznawaniu i właściwym decyzjom operacyjnym doprowadzono w roku 1981 do rozbicia jedności wśród „ekstremy” Zarządu Regionu, w wyniku czego Zarząd ten zawiesił pod koniec roku swoją działalność związkową. Wnioskodawca jako kierownik sekcji, poprzez umiejętne wykorzystywanie informacji oraz prawidłową współpracę ze źródłami informacji,

doprowadził do unieważnienia wyborów do Zarządu Regionu NSZZ „Solidarność” Z. S. oraz utraty zaufania wśród członków Prezydium Zarządu na czele z jej przewodniczącym S. K. Nadzorowane przez odwołującego od 1.03.1982 r. sekcje Wydziału V KW MO realizowały zadania operacyjne w przedmiocie ujawniania i rozpoznawania nielegalnych struktur „Solidarności” i likwidacji nielegalnych punktów poligraficznych oraz podziemnych struktur NSZZ „Solidarność”. Wnioskodawca został zwolniony ze służby z dniem 31.07.1990 r. Nie przeszedł pozytywnie weryfikacji, a Centralna Komisja Kwalifikacyjna opinią z dnia 10.09.1990 r. utrzymała w mocy zaskarżoną przez wnioskodawcę opinię Wojewódzkiej Komisji Kwalifikacyjnej w T. W opinii wskazano, że Centralna Komisja Kwalifikacyjna nie widzi możliwości przyjęcia odwołującego do służby w Urzędzie Ochrony Państwa i innych jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych oraz do pracy w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych. Taką służbę należy ocenić jednoznacznie negatywnie, jako służbę przeciwko odzyskaniu suwerenności Państwa Polskiego, co nie jest oczywiście powodem do stosowania odpowiedzialności zbiorowej, ale też w żadnym razie nie daje powodu do chwały. 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 oraz stanowisk w każdej strukturze władzy bez względu na jej podział. Zadania Służby Bezpieczeństwa praktycznie nie różniły się niczym od jej poprzedników (MBP lub KdsBP), polegały one przede wszystkim na ochronie systemu komunistycznego wewnątrz kraju (i nie tylko) poprzez kontrolowanie i przenikanie do wszystkich struktur życia społecznego w Polsce, a następnie za granicą (SB dokonała m.in. głębokiej penetracji Polonii amerykańskiej, kanadyjskiej oraz brytyjskiej). Służba Bezpieczeństwa brała udział w zwalczaniu opozycji, w represjach wobec uczestników demonstracji i strajków. Odegrała główną rolę obok Milicji Obywatelskiej, ZOMO, ORMO oraz wojska w tłumieniu demonstracji w czasie wydarzeń marca 1968, grudnia 1970 na Wybrzeżu, oraz w Radomiu i Ursusie w czasie wypadków czerwcowych 1976. Służba Bezpieczeństwa poświęciła bardzo dużo środków operacyjnych na inwigilowanie duchowieństwa, niezależnych

środowisk intelektualnych, oraz mniejszości narodowych w kraju. Funkcjonariusze SB często działali z naruszeniem prawa PRL, łamali prawa człowieka oraz stosowali tortury, jednak w przeciwieństwie do funkcjonariuszy aparatu bezpieczeństwa publicznego działającego do 1956 r. stosujących powszechny terror na masową skalę, robili to znacznie bardziej selektywnie i w sposób celowany. Funkcjonariusze składali ślubowanie: „Ślubuję uroczyście... - służyć wiernie Ojczyźnie, Partii i Władzy Ludowej oraz strzec ustalonego przez prawo ładu, porządku i bezpieczeństwa publicznego - zwalczać wrogów bez względu na miejsce ich działania, występujących przeciwko ustrojowi socjalistycznemu i interesom Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz przeciwko innym państwom socjalistycznym” (źródło-Wikipedia). Jest to wiedza powszechna w Polsce. Wnioskodawca jako osoba z wykształceniem oficerskim z pewnością zdawał sobie sprawę, że uczestniczy w organach stosujących represje i terror wobec współobywateli, służbach łamiących wszelkie podstawowe prawa człowieka, w tym prawo do życia, zdrowia, wolności, swobody poruszania się.

Jako wskazano wyżej, w związku z definicją legalną służby na rzecz totalitarnego państwa zawartą w ustawie zaopatrzeniowej, nie miał znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy przez Sąd Apelacyjny dowód w postaci zakresu działań jednostek enumeratywnie wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, w których pełnił służbę Skarżący. Sam fakt i okres służby w organach bezpieczeństwa państwa w tych latach, wynikający z informacji Instytutu Pamięci Narodowej z 21 marca 2017 roku nr [...] nie był kwestionowany przez Skarżącego. Na marginesie wskazać należy, że z uwagi na zawarte w art. 13 b 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, że skoro organ rentowy nie przedstawił dowodu na *stricte* przestępczą działalność ubezpieczonego, ani też 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. Ustawa ta w żadnym zapisie nie wymaga dowodu na przestępczą działalność byłych funkcjonariuszy jednostek wymienionych w art. 13b jako podstawy

do obniżenia świadczeń. Wręcz przeciwnie, w przepisie art. 13 ust. 2 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.

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. 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 1989 i 1990.

Odnosząc się do mechanizmu obniżenia emerytury policyjnej z art. 15 c ustawy zaopatrzeniowej i nierozstrzygnięta przez Trybunał Konstytucyjny zasadniczo

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 związane 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 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 jednoznacznie zastrzega orzekanie w tych sprawach do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego (postanowienie Sądu Najwyższego z 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 2 kwietnia 2009 r., IV CSK 485/08, LEX nr 550930 i z 17 marca 2016 r., V CSK 377/15, OSNC 2016 Nr 12, poz. 148 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 listopada 2010 r., II GSK 1208/10, LEN nr 746078 i powołane w nich orzeczenia).

W wyroku z 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 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 9 grudnia 2015 r., K 35/15, wyrok TK z 14 lipca 2015 r., SK 26/4, wyrok TK z 23 października 2007 r., 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 pozwoliłoby 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 oraz szkodliwej dla pewności obrotu prawnego 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*)."

Osobnej uwagi wymaga kwestia powoływania się w swoim uzasadnieniu Sądu odwoławczego szeroko na dorobek orzeczniczy trybunałów pozakrajowych odnośnie rozpoznawanej sprawy. Może on być pomocny dla rozpoznawania sprawy, ale w przypadku konfliktu w tym zakresie pomiędzy prawem polskim a europejskim (orzeczenia ETPCz albo TSUE) dla sądu polskiego, z mocy Konstytucji RP pierwszeństwo ma orzecznictwo polskiego Trybunału Konstytucyjnego (zob. choćby wyroki TK z 7 października 2021 r., sygn. akt K 3/21, z 24 listopada 2021 r. sygn. akt K 6/21 lub z 10 marca 2022 r., sygn. akt K 7/21), zaś wyrok TK w kontekście prawnokonstytucyjnym dla przedmiotowej sprawy dotychczas nie zapadł.

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.

Biorąc powyższe rozważania pod uwagę Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji na podstawie art. 398¹⁶ k.p.c., zaś o kosztach orzekł na podstawie art. 102 k.p.c. ze względów natury społecznej.

[mc]

[aŕ]