



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 26 listopada 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Renata Żywicka (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Leszek Bielecki

SSN Robert Stefanicki

w sprawie z odwołania T. W. następcy prawnego zmarłego C. W.
od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno - Rentowego Ministerstwa Spraw
Wewnętrznych i Administracji w Warszawie
o wysokość emerytury policyjnej,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 26 listopada 2024 r.,
skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie
z dnia 12 września 2023 r., sygn. akt III AUa 47/23,

**1. uchyla zaskarżony wyrok Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie i
oddala apelację;**

**2. zasądza od T. W. na rzecz Dyrektora Zakładu Emerytalno -
Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w
Warszawie kwotę 240 zł (dwieście czterdzieści złotych) wraz z
odsetkami wynikającymi z art. 98 § 1¹ kpc tytułem zwrotu kosztów
postępowania kasacyjnego.**

Leszek Bielecki Renata Żywicka Robert Stefanicki

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 3 lipca 2017 r., Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji ponownie ustalił wysokość emerytury C.W. od dnia 1 października 2017 r.

Od powyższej decyzji wnioskodawca złożył odwołanie.

W odpowiedzi na odwołanie organ rentowy wniosł o oddalenie odwołania.

Wyrokiem z dnia 23 listopada 2022 r., IV U 361/22 Sąd Okręgowy w Rzeszowie oddalił odwołanie oraz nie obciążył wnioskodawczyni T.W. kosztami zastępstwa procesowego.

Sąd pierwszej instancji ustalił, że C.W. urodził się [...] 1941 r., a zmarł 1 września 2020 r. Sąd Okręgowy - Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie postanowieniem z dnia 20 lipca 2021 r., XIII 1U 6384/18, podjął zawieszone postępowanie z udziałem T.W. - następcy prawnego zmarłego C.W.

Sąd Okręgowy w Rzeszowie ustali, że C.W. został przyjęty do służby 1 października 1963 r. jako oficer operacyjny KP MO w S. Od dnia 7 września 1964 r. był słuchaczem Szkoły Oficerskiej Nr 1 CW MSW L. Z dniem 26 lipca 1965 r. został przekazany do dyspozycji zastępcy Komendanta Wojewódzkiego MO ds. Bezpieczeństwa w Z. Od 1 marca 1969 r. był Inspektorem Wydziału IV SB KWMO w Z. Ubezpieczony wykazywał duże zainteresowanie pracą operacyjną. Prowadził dokumentację operacyjną (teczki osobowe księży). Pracował w pionie Wydziału IV organizując pracę operacyjną wśród aktywu katolickiego. Posiadał w opracowaniu zarejestrowanych kandydatów wywodzących się z aktywu katolickiego. Był nagradzany premiami przez Kierownika Wojewódzkiego SB w Z. Wykazywał według Zastępcy Komendanta Wojewódzkiego MO ds. SB Płk I. P. zdolności do pracy w Pionie IV.

Na przestrzeni 1970 r. poczynił postępy zarówno w podniesieniu poziomu wiedzy operacyjnej jak i w praktycznym działaniu. Podejmował czynności operacyjne i osiągał zamierzone cele. Wiele uwagi poświęcał na rozpracowywanie kontaktów na styku osób związanych z hierarchią kościelną i na tym głównie odcinku miał osiągnięcia (opinia służbowa z dnia 8 stycznia 1971r.). Od 1 sierpnia 1973 r. został Inspektorem Wydziału III KWMO Z. na odcinku informacyjno- analitycznym. Za dobre

wyniki pracy był wyróżniany i nagradzany przez I Zastępcę KW MO ds. SB. Od lutego do czerwca 1975 r. pracował w Sekcji II, a od lipca 1975 r. w Sekcji V jako st. inspektor operacyjny. W 1975 r. założył 7 spraw operacyjnych, z których 6 zakończył pozytywnie. Pozyskiwał tajnych współpracowników (opinia za okres 1974/1975). W 1978 r. pracował na stanowisku kierownika Sekcji VII. W pracy operacyjnej był skrupulatny (opinia służbowa z dnia 20 maja 1978 r.).

Od 1 lipca 1978 r. został starszym inspektorem Inspektoratu Analityczno-Informacyjnego Z-cy Komendanta Wojewódzkiego MO ds. SB KW MO P., a od 1 czerwca 1980 r. starszym inspektorem Zespołu ds. SB Wydziału Inspekcji KWMO P. Był wyróżniany w 1979 r. SKZ, w 1981 r. awansem do stopnia majora i Srebrną Odznaką „za zasługi w Ochronie Porządku Publicznego”, w 1983 r. - Srebrną Odznaką „w Służbie Narodu”. Dnia 1 września 1984 r. został naczelnikiem Wydziału „C” SB WUSW P. W dniu 17 lipca 1990 r. Wojewódzka Komisja Kwalifikacyjna w P. stwierdziła, że C.W. nie odpowiada wymogom przewidzianym dla funkcjonariusza lub pracownika MSW określonym w ustawie.

W dniu 21 listopada 1990 r. wnioskodawca uzyskał prawo do emerytury milicyjnej.

W oparciu o powyższe decyzją z dnia 3 lipca 2017 r. ponownie ustalono wysokość emerytury wnioskodawcy. Ustalenia co do przebiegu służby wnioskodawcy oraz treści wydanej decyzji emerytalnej, zostały poczynione w oparciu o niezakwestionowane dokumenty z akt osobowych i dokumenty z jego akt emerytalnych, które Sąd uznał za wiarygodne jako spójne, logiczne i korespondujące z pozostałym materiałem dowodowym zebrany w sprawie. Żadna ze stron nie zgłosiła dalszych wniosków dowodowych. Sąd pierwszej instancji uznał, że odwołujący się nie został pozbawiony prawa do samego świadczenia. Świadczenie zostało ustalone na poziomie przeciętnych świadczeń otrzymywanych przez obywateli z powszechnego systemu emerytalnego. Obniżenie świadczeń zmarłego funkcjonariusza C.W. stanowi ponadto urzeczywistnienie zasady sprawiedliwości społecznej w zakresie systemu emerytalnego. Sąd Apelacyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 19 listopada 2013 r., III AUa 397/13 stwierdził, że „zasada ta nie może być przywoływana w obronie przywilejów sprzecznych ze swoim fundamentem aksjologicznym, fakt pojmowanej sprawiedliwości społecznej nie da się pogodzić z

utrzymywaniem przywilejów związanych ze służbą w organach bezpieczeństwa reżimu totalitarnego.

W niniejszej sprawie IPN wydał informację o przebiegu służby odwołującego się stosownie do art. 13a ust. 1 ustawy z 1994 r. Informacja ta nie została skutecznie jednak przez wnioskodawcę przed Sądem zakwestionowana. Zdaniem Sądu służbę wnioskodawcy należy zakwalifikować jako służba na rzecz totalitarnego państwa wskazana w ww. informacji IPN. W aktach sprawy są informacje, że pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu wcześniej określonym. Weryfikując informację z IPN i oceniając służbę wnioskodawcy wskazać należy, że przebieg służby ww. był rozwojowy i służbę tę jednak przez długi okres czasu realizował. W służbie wykazywał się dobrą pracą operacyjną. W opiniach służbowych zaakcentowano, że był głęboko zaangażowany w realizację zadań stojących przed resortem. Pozyskiwał TW. Był systematycznie wyróżniany i nagradzany pieniężnie. Prowadził rozpracowania operacyjne, inwigilację, prowadził teczki robocze i personalne TW. Dzięki zaangażowaniu w pracy operacyjnej i samokształceniu się posiadał dobrą znajomość zasad pracy operacyjnej.

Istotną rzeczą dla Sądu był fakt, że wnioskodawca został zweryfikowany negatywnie - wskazano, że nie odpowiada wymogom przewidzianym dla funkcjonariuszy lub pracowników MSW określonym w ustawie. Jak wynikało bowiem z ówczesnego art. 25 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990r. o Policji, służbę w Policji mógł pełnić obywatel Polski, który m.in. „wykazuje nieskazitelną postawę moralną i patriotyczną. Powyższy tok zdarzeń oznacza, że C.W. został zdyskwalifikowany do pełnienia (kontynuowania) służby na rzecz demokratycznej Polski. Zdaniem sądu, służba pełniona przez wnioskodawcę, w okresach i formacjach wskazanych w stanie faktycznym, uzasadnia zakwalifikowanie jej jako „służby na rzecz totalitarnego państwa”, zarówno w sensie formalnym, tj. w odniesieniu do jednostek, w których była świadczona, jak i w zakresie jej przebiegu.

Mając na uwadze powyższe Sąd Okręgowy doszedł do przekonania, że zastosowanie wobec C.W. art. 15c ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. tzw. zaopatrzeniowej było uprawnione.

Wyrokiem z dnia 12 września 2023 r. Sąd Apelacyjny w Rzeszowie, po rozpoznaniu apelacji T.W. zmienił zaskarżony wyrok, jak też poprzedzającą go

decyzję Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie z dnia 3 lipca 2017 r. w ten sposób, że przyznał następcy prawnemu wnioskodawcy T.W. prawo do emerytury policyjnej poczynając od dnia 1 października 2017 r. w kwotach nieuwzględniających zmniejszenia świadczeń na podstawie art. 15 c ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej i ich rodzin (Dz.U. z 2016 r., poz. 708, ze zm.).

Sąd drugiej instancji zauważył, że zastosowany wobec C.W. przepis art. 15c wprowadzono na mocy art. 1 ustawy 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. Co do zasady zmiany w systemie emerytalno-rentowym są dopuszczalne, w tym prowadzące do obniżenia świadczeń. Powinno to jednak następować z poszanowaniem zasad konstytucyjnych, w szczególności tych wynikających z art. 2 Konstytucji.

Zdaniem sądu odwoławczego mechanizm wprowadzony ustawą z dnia 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. Jest to zarzut podstawowy, z którym wiążą się inne naruszenia wynikające z art. 2 Konstytucji w tym zasady ochrony praw słusznie nabytych. Uzasadniając kolejną już tzw. ustawę dezubekizacyjną z 16 grudnia 2016 r. ponowiono argument o konieczności ograniczenia przywilejów emerytalnych i rentowych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, „ponieważ nie zasługują one na ochronę prawną przede wszystkim ze

względem na powszechne poczucie naruszenia w tym zakresie zasady sprawiedliwości społecznej”. Odnosząc zaś przedstawione ratio legis wprowadzenia nowych rozwiązań do sytuacji wnioskodawcy należy zauważyć, że odwołujący się 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 nie można mówić, że prawo wnioskodawcy do emerytury policyjnej nie zostało słuszenie 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. do których odwołuje się Sąd Okręgowy w niniejszej sprawie odnoszące się przecież wyłącznie do przepisów pierwszej ustawy dezubekizacyjnej z 2009 r.

Sąd drugiej instancji uznał, że przyjęcie wskaźnika 0% za każdy rok służby dokonane przepisami drugiej ustawy dezubekizacyjnej z 16 grudnia 2016 r. ma 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. Przyjęcie wskaźnika 0,0 % za każdy rok służby należy ocenić nie tyle jako likwidację przywileju, lecz jako rodzaj sankcji karnej indywidualnie adresowanej. Takie ukształtowanie wskaźnika świadczy o represyjnym charakterze ustawy, podobnie jak i zastosowanie sankcji za to w jakich organach państwa pracował. Podkreślić też należy, iż przez wprowadzenie nowych zasad obliczania świadczeń emerytalno-rentowych doszło do potraktowania ubezpieczonych zbiorowo, bez uwzględnienia indywidualnych sytuacji poszczególnych funkcjonariuszy, niezależnie od ich postawy i rodzaju wykonywanych czynności, czy zajmowanego stanowiska. W ocenie Sądu, wydanie decyzji radykalnie obniżającej C.W. emeryturę policyjną po 27 latach od czasu przemian ustrojowych w Polsce, nie stanowiło zatem realizacji zasad sprawiedliwości społecznej, ale stało się w istocie sankcją i dyskryminacją w stosunku do

ubezpieczonego, a przeliczenie świadczenia wnioskodawcy przy przeliczniku w spornym okresie 0,0% bezsprzecznie świadczy o represyjnym charakterze ustawy.

Sąd odwoławczy uznał, że jest w pełni uprawniony do dokonania oceny, czy obniżenie emerytury policyjnej C.W. nastąpiło zgodnie ze standardem wyznaczonym przez art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Przewidziana w powołanym przepisie zasada proporcjonalności należy do ogólnych zasad prawa Unii (stanowiąc odpowiednik zasady wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), które powinny być przestrzegane przez uregulowania krajowe i wiążąc się bezpośrednio z prawem własności przewiduje, że nikt nie może być pozbawiony własności, chyba że w interesie publicznym i na określonych prawem warunkach. Niewątpliwie zaś świadczenia emerytalno - rentowe należą do osobistych dóbr majątkowych, tak więc każda ingerencja ustawodawcy w tego rodzaju uprawnienia, bez względu na to, czy prowadzić będzie do całkowitej utraty prawa do świadczenia, czy też zmniejszenia jego wysokości, stanowi naruszenie prawa własności rodzące pytania: czy podjęte w tym celu przez prawodawcę działania były adekwatne oraz niezbędne dla zakładanego celu, a także czy zastosowano w tym względzie właściwe proporcje pomiędzy interesem publicznym, a interesem jednostki.

W przypadku C.W. na powyższe pytania należy odpowiedzieć przecząco. Obniżenie wysokości świadczenia, w trybie przepisów znowelizowanej ustawą dezubekizacyjną z 2016 r., było radykalne. W ocenie Sądu Apelacyjnego ustawodawca krajowy nie może pod pretekstem likwidacji przywilejów, uznać dany okres jako niepracowniczy, czy obniżyć wskaźnik wymiaru renty w ramach mechanizmu nieznanemu powszechnemu systemowi ubezpieczeń społecznych. Nie można normatywnie dokonywać takich kwalifikacji zmiany okresów zatrudnienia, bez naruszenia zasady równości. Cechą istotną zróżnicowania praw emerytalnych i rentowych w rozumieniu zasady równości nie może być zakład pracy lub charakter tej pracy. W takim znaczeniu ubezpieczony został poddany dyskryminacji. W ocenie Sądu nawet uznanie, że niektóre instytucje funkcjonujące przed tą zmianą działały w sposób budzący dziś poważne wątpliwości prawne i moralne, nie uprawnia prawodawcy do stwierdzenia, że wszystkie osoby tam zatrudnione były przestępcami, a tym samym niedopuszczalne jest zastosowanie represji w stosunku do osób za to,

że pracowały lub służyły w okresie poprzedzającym zmianę ustroju państwa polskiego, tj. przed rokiem 1990. Istotą przecież demokratycznego państwa prawa związanego zasadą rządów prawa i związanej z nim klauzuli sprawiedliwości społecznej jest to, że każdy zostaje potraktowany przez państwo i prawo sprawiedliwie, czyli w sposób, który jest adekwatny do popełnionych przez niego czynów i jego postawy, którą przyjął w czasach PRL.

Uznając 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 C.W. do emerytury policyjnej i policyjnej w wysokości sprzed dnia 1 października 2017 r.

W skardze kasacyjnej od powyższego wyroku organ rentowy zarzucił naruszenie: 1. art. 178 Konstytucji RP w zw. z art. 8 Konstytucji RP oraz art. 15c 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, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2022 r., poz. 1626) polegające na przyjęciu przez Sąd Apelacyjny w Rzeszowie stanowiska, że sąd powszechny rozpoznający odwołanie może nie zastosować przepisu prawa na podstawie którego wydano zaskarżoną decyzję uznając go za niekonstytucyjny; 2. art. 188 Konstytucji RP w zw. art. 15c ustawy zaopatrzeniowej polegające na wydaniu rozstrzygnięcia o niekonstytucyjności art. 15c ustawy zaopatrzeniowej w „zastępstwie” Trybunału Konstytucyjnego, pomimo jednoznacznego przydzielenia kompetencji w zakresie oceny ustaw, umów międzynarodowych z Konstytucją RP, przez ustawę zasadniczą wyłącznie Trybunałowi Konstytucyjnemu; 3. art. 188 Konstytucji RP w zw. art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz art. 15c ustawy zaopatrzeniowej poprzez uznanie, iż Sąd powszechny rozpoznający odwołanie może nie zastosować przepisu prawa na

podstawie którego wydano zaskarżoną decyzję uznając go za niezgodny z ww. Konwencją, pomimo braku oceny w zakresie dokonanej przez uprawniony konstytucyjnie organ, tj. Trybunał Konstytucyjny; 4. art. 15c w zw. z art. 13b ust. 1 ustawy z zaopatrzeniowej oraz art. 1 i art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r., poz. 2270), poprzez ich niezastosowanie w sytuacji, gdy bezspornym jest, iż C.W. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa zdefiniowaną w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, a w związku z tym spełnione zostały przesłanki warunkujące ponowne przeliczenia przysługującego mu świadczenia; 5. art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej poprzez jego niezastosowanie pomimo ustalenia w toku postępowania dowodowego, iż C.W. pełnił funkcje kierownicze jako, m.in. Naczelnik Wydziału „C” SB WUSW w P., został negatywnie zweryfikowany do dalszej służby po 31 lipca 1990 r.; 6. art. 2, art. 32, art. 31 ust. 3 oraz art 67 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 188, art. 178, art. 193 Konstytucji RP oraz art. 15c ustawy zaopatrzeniowej, poprzez autonomiczne uznanie, iż art. 15c ustawy zaopatrzeniowej narusza zasadę demokratycznego państwa prawa, zasadę równości wobec prawa, oraz zasadę ochrony praw nabytych, w sytuacji gdy zakwestionowany przepis wprowadzony został w celu zniwelowania nieuzasadnionych przywilejów, niesłusznie przyznanych funkcjonariuszom służby bezpieczeństwa wobec braku konstytucyjnych gwarancji wysokości świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego; 7. art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, art. 6, art. 7 i art. 14 EKPCZ w zw. z art. 90 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 15c ustawy zaopatrzeniowej poprzez błędną ich wykładnię, co doprowadziło do przyjęcia przez Sąd drugiej instancji, iż wskutek ponownego przeliczenia świadczenia odwołującego dokonanego na podstawie przepisów tzw. „ustawy dezubekizacyjnej” z 2016 r. oraz art. 15c ustawy zaopatrzeniowej, doszło do naruszenia jego praw nabytych, prawa własności, zasady równości podczas gdy powołane przepisy Konwencji jak również Konstytucji RP umożliwiają ingerencję w te prawa oraz nie gwarantują nienaruszalności

wysokości przyznanego uprzednio świadczenia; 8. art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, w zw. z art. 90 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 15c ustawy zaopatrzeniowej poprzez błędną ich wykładnię, co doprowadziło do przyjęcia przez Sąd drugiej instancji, iż w skutek ponownego przeliczenia świadczenia odwołującego dokonanego na podstawie przepisów „ustawy dezubekizacyjnej” z 2016 r. oraz art. 15c ustawy zaopatrzeniowej, doszło do naruszenia jego praw nabytych, prawa własności, zasady równości podczas gdy przepisy „ustawy dezubekizacyjnej” nie pozbawiły odwołującego się świadczenia z zaopatrzenia emerytalnego, a jego wysokość została jedynie ograniczona.

Mając powyższe na uwadze skarżący wniósł o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania, uchylenie zaskarżonego orzeczenia oraz przekazanie sprawy w tym zakresie do rozpoznania Sądowi pierwszej instancji i pozostawienie temu Sądowi rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego, - alternatywnie jeżeli Sąd Najwyższy uzna, że zaistniały ku temu przesłanki o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i zmianę zaskarżonego wyroku poprzez oddalenie w całości odwołania od decyzji organu z dnia 3 lipca 2017 r. oraz o zasądzenie od ubezpieczonego na rzecz organu kosztów postępowania w postępowaniu kasacyjnym, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm prawem przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

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

Z ustaleń sądów obu instancji, wiążących Sąd Najwyższy, wynika, że zmarły ubezpieczony w latach 1963-1990 pełnił „służbę na rzecz totalitarnego państwa” określonej w art. 13b ust.1 ustawy zaopatrzeniowej, bazując na uchwale Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20.

Inna natomiast była ocena tych sądów co do konsekwencji tej służby dla ustalenia wysokości emerytury zmarłego skarżącego. Spór pomiędzy stronami sprowadzał się w niniejszej sprawie do badania możliwości zastosowania wobec wnioskodawcy przepisu art. 15 c 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 (Dz.U. z 2016/708 z późn. zm.).

Sąd Apelacyjny, odnosząc się do kluczowego zagadnienia zaistniałego w sprawie Sąd Apelacyjny opowiedział się za poglądem o rozproszonej kontroli konstytucyjności powołując m.in.: wyrok Sądu Najwyższego z 7 kwietnia 1998 r., I PKN 90/98, OSNP 2000/1/6, orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 7 kwietnia 1999 r. I PKN 648/98, OSNAPiUS 2000 nr 11, poz. 423, 26 września 2000 r. III CKN 1089/00, OSNC 2001/3/37, 4 lipca 2001 r., III ZP 12/01 OSNAPiUS 2002 nr 2, poz. 34, 29 sierpnia 2001 r. III RN 189/00, OSNAPiUS 2002 nr 6, poz. 130, wyroki NSA z dnia 9 października 1998 r., SA 1246/ 98 , 24 października 2000 r., V SA 613/00, 14 lutego 2002r., I SA/Po 461/01) pozwalającym sądom na odmowę zastosowania przepisu uznanego za niekonstytucyjny w konkretnej sprawie co jego zdaniem w żadnym razie nie stanowi o przejęciu kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, którego orzeczenia mają moc powszechnie obowiązującą. Powyższy pogląd, zdaniem Sądu Apelacyjnego, znajduje swoje oparcie zarówno w zasadzie bezpośredniego stosowania Konstytucji (art. 8 ust. 2), zasadzie oparcia sędziego w orzekaniu na Konstytucji (art.178 ust.1), oraz zasadzie wyższości normy konstytucyjnej nad normą ustawową.

Odnosząc się do mechanizmu obniżenia emerytury policyjnej z art. 15 c ustawy zaopatrzeniowej (kwestia nadal nierozstrzygnięta przez Trybunał Konstytucyjny, sygn. P 4/18) wskazać należy, że przepis ten korzysta z domniemania konstytucyjności. Domniemanie konstytucyjności ustaw łączy się z zasadą podziału władzy oraz potrzebą zagwarantowania ustrojowej pozycji parlamentu jako podmiotu posiadającego kompetencję prawodawczą. W tym ujęciu domniemanie konstytucyjności uzasadnia się „koniecznością ochrony pozycji ustrojowej parlamentu” Pozycja ta gwarantować ma swobodę ustawodawcy decydowania o zakresie, sposobie i formach regulacji prawnej. W nowszym orzecznictwie TK wiązane jest to 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 stanowiona regulacja zawiera postanowienia umożliwiające rekonstrukcję norm postępowania zgodnych z Konstytucją. W tym ujęciu chodzi o rozstrzyganie wszelkich interpretacyjnych wątpliwości na korzyść ujmowanego w kategorii systemowej dyrektywy interpretacyjnej domniemania, że przepis jest zgodny z Konstytucją, a nie wbrew niemu. Znaczenie kompetencyjno-materialne oparte jest na wyłącznej kompetencji derogacyjnej TK. W tym ujęciu wskazuje się, że termin „domniemanie konstytucyjności” oznacza zasadę, zgodnie z którą naruszające Konstytucję akty normatywne obowiązują do czasu stwierdzenia ich

niezgodności z normami konstytucyjnymi poprzez kompetentny organ, w przewidzianej przez prawo procedurze kontroli konstytucyjności. W znaczeniu systemowym domniemanie konstytucyjności traktuje się jako założenie systemu prawnego. W tym ujęciu spójny i niesprzeczny wewnętrznie system prawa i założenie racjonalnego prawodawcy nakazuje traktowanie obowiązującej ustawy jako zgodnej z Konstytucją, nawet jeżeli w świetle doktryny i orzecznictwa budzi ona uzasadnione zastrzeżenia (patrz: Maciej Gutowski, Piotr Kardas- Domniemanie konstytucyjności a kompetencje sądów - *Palestra* 5/2016)

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

Wyrażane jest również odmienne stanowisko, zgodnie z którym orzekanie o zgodności ustaw z Konstytucją (art. 188 pkt 1 Konstytucji RP), co niewątpliwie należy do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, nie jest tożsame z oceną konstytucyjności przepisu mającego zastosowanie w konkretnej sprawie rozstrzyganej przez sąd. Wskazuje się, że sąd jest obowiązany do oceny konstytucyjności przepisu ustawy w ramach ustalania, który przepis obowiązującego prawa będzie zastosowany do rozstrzygnięcia danego stanu faktycznego w

indywidualnej sprawie. Odmowa zastosowania przepisu ustawy uznanego przez sąd za sprzeczny z konstytucją nie narusza zatem kompetencji Trybunału Konstytucyjnego i nie ma bezpośredniego związku z tymi kompetencjami. Uznanie, że sądy powszechne nie są uprawnione do badania zgodności ustaw z Konstytucją, a w konsekwencji do zajmowania stanowiska w kwestii ich zgodności, jak też niezgodności z ustawą zasadniczą, jest wyraźnie sprzeczne z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP, który zobowiązuje do bezpośredniego stosowania jej przepisów, przy czym pod pojęciem "stosowanie" należy rozumieć w pierwszym rzędzie sądowe stosowanie prawa (por. wyrok Sądu Najwyższego z 8 sierpnia 2017 r., I UK 325/16 i powołane w nim orzecznictwo).

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

Konstytucją może być obalone jedynie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, a przewidziane w art. 178 ust. 1 Konstytucji związanie sędziego ustawą obowiązuje dopóty, dopóki ustawie tej przysługuje moc obowiązująca (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 2 kwietnia 2009 r., IV CSK 485/08, LEN nr 550930 i z dnia 17 marca 2016 r., V CSK 377/15, OSNC 2016 Nr 12, poz. 148 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 listopada 2010 r., II GSK 1208/10, LEN nr 746078 i powołane w nich orzeczenia).

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

naruszałoby spójność polskiego systemu prawa, a po drugie nie znajduje żadnego umocowania w Konstytucji RP, która nie przewiduje incy-dentalnej, w konkretnej sprawie, kontroli konstytucyjności danego przepisu i możliwości „odmowy jego zastosowania w wyniku dokonania takiej oceny. Taki model kontroli konstytucyjności nie został w Polsce wprowadzony. Ustawa cieszy się domniemaniem konstytucyjności od momentu jej uchwalenia przez parlament do momentu ustnego ogłoszenia o niekonstytucyjności jej zapisów przez Trybunał Konstytucyjny (wyrok TK z dnia 9 grudnia 2015 r., K 35/15, wyrok TK z dnia 14 lipca 2015 r., SK 26/4, wyrok TK z dnia 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 pozwoliłyby na ustalenie tego stanu, wynikających z Konstytucji RP czy też jakiegokolwiek ustawy procesowej. Dowodzi to tego, że ustawodawca nie przewidział możliwości dokonania takiej oceny przez sąd.

W istniejącym orzecznictwie sądowym można wskazać wiele przykładów upowszechniania się wadliwej praktyki samodzielnego odmawiania stosowania przepisów obowiązującego ustawodawstwa, która to praktykę zastosował Sąd Apelacyjny w niniejszej sprawie. Skonstatować w konsekwencji należy, że z jednej strony, w działaniach niektórych sądów rysuje się swoisty deficyt refleksji konstytucyjnej, polegający na niedostrzeganiu problemów konstytucyjnych nawet w sytuacjach, gdy potrzeba skierowania pytania prawnego do TK rysuje się w sposób oczywisty, a z drugiej strony, w działaniach niektórych sądów zaznacza się zjawisko nadaktywności konstytucyjnej, czyli skłonności do samodzielnego podejmowania arbitralnych rozstrzygnięć „ubieranych w formę bezpośredniego stosowania

konstytucji, w sytuacjach, gdy konstytucja przewiduje konieczność zachowania drogi pytania prawnego (patrz: opracowanie orzecznictwa TK z lat 1998 - 2001 A. Czarnockiej - Kontrola konstytucyjności ustaw - Trybunał Konstytucyjny a sądy).”.

W związku z powyższym w ocenie Sądu Najwyższego pozbawienie odwołującego się wyższych świadczeń za okres służby na rzecz totalitarnego państwa przy zachowaniu świadczenia do zabezpieczenia społecznego w wysokości nie niższej niż świadczenia z powszechnego systemu ubezpieczeniowego (Funduszu Ubezpieczeń Społecznych) nie stanowi naruszenia zarówno Konstytucji, jak i standardów prawa międzynarodowego.

Wspomnieć również należy, że problem odebrania przywilejów funkcjonariuszom służby bezpieczeństwa stanowił również przedmiot wypowiedzi ETPCz, który rozpoznawał sprawę 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., sygn. P 14/11, OTK ZU nr 2/A/2013, poz. 17). Jednak stosowanie zasady sprawiedliwości społecznej jako podstawy kontroli konstytucyjności prawa wymaga zachowania szczególnej powściągliwości. Trybunał Konstytucyjny może interweniować tylko w tych przypadkach, w których naruszenie tej zasady ma charakter oczywisty (por. np. wyrok z 26 stycznia 2010 r., 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., 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., 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 zwyktemu znaczny margines swobody określania poszczególnych wymogów i zasad przyznawania określonych świadczeń. Sąd Najwyższy zgadza się w tym zakresie z konstatacją Sądu Apelacyjnego, że istotą demokratycznego państwa prawa związanego zasadą rządów prawa i związanej z nim klauzuli sprawiedliwości społecznej jest to, że każdy zostaje potraktowany przez państwo i prawo sprawiedliwie, czyli w sposób, który jest adekwatny do popełnionych przez niego czynów i jego postawy, którą przyjął w czasach PRL. Odnosząc powyższe do ponad 20-letniej służby zmarłego ubezpieczonego w aparacie bezpieczeństwa państwa, trudno uznać, że jego służba miała charakter przypadkowy, choć nie uznano go za przestępcę, jak słusznie podnosi Sąd Apelacyjny. Jednak kwestia uznania czynów byłych funkcjonariuszy SB (niektórych zmarłych, jak ubezpieczony za przestępstwa przeciwko życiu, zdrowiu czy wolności człowieka) nie dla żadnego znaczenia dla zastosowania wobec nich mechanizmów obniżenia świadczeń zastosowanych przez ustawę.

Biorąc powyższe rozważania pod uwagę Sąd Najwyższy z mocy art. 398¹⁶ § 1 k.p.c. orzekła jak w pkt 1 wyroku. O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 98 § 1 k.p.c., 98 § 1¹ k.p.c., art. 108 § 1 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c. i art. 398²¹ k.p.c. (pkt 2 wyroku).

[I.T.]

ł.n

[a.ł]