



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 listopada 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jarosław Sobutka (przewodniczący)

SSN Robert Stefanicki

SSN Renata Żywicka (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania L. P.
od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno - Rentowego Ministerstwo Spraw
Wewnętrznych i Administracji w Warszawie
o wysokość emerytury policyjnej i wysokość policyjnej renty inwalidzkiej,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 15 listopada 2023 r.,
skargi kasacyjnej odwołującego się od wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie
z dnia 22 marca 2022 r., sygn. akt III AUa 736/21,

oddala skargę kasacyjną.

(G.Z.)

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w Lublinie wyrokiem z dnia 16 marca 2023 r. w sprawie,
III AUa 736/21 L. P. przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego
Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie o wysokość

emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej z apelacji obu stron od wyroku Sądu Okręgowego w Lublinie z dnia 9 lipca 2021 r., sygn. akt VIII U 745/21: oddalił apelację odwołującego się; zmienił pkt I zaskarżonego wyroku i oddalił odwołania w tym zakresie oraz orzekł o kosztach procesu.

Decyzjami z 10 lipca 2017 r. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji ponownie ustalił wysokość policyjnej emerytury i renty inwalidzkiej L. P. od 1 października 2017 r. w oparciu o art. 15c i art. 22a zw. z art. 32 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 (Dz.U. z 2020 r., poz. 723 tekst jednolity ze zmianami - dalej jako ustawa zaopatrzeniowa) oraz na podstawie informacji IPN nr [...] z dnia 6 czerwca 2017 r. W uzasadnieniu decyzji dotyczącej renty inwalidzkiej organ rentowy wskazał, że podstawę wymiaru świadczenia stanowi kwota 6.114,98 zł, łączna wysokość renty wynosi 0,00 zł i dlatego ulega podwyższeniu do wysokości najniższej tj. do kwoty 750,00 zł. Renta inwalidzka nie jest wypłacana, z uwagi na posiadanie prawa do korzystniejszej emerytury policyjnej. Emeryturę policyjną ustalono na 2.069,02 zł, wskazując w uzasadnieniu podstawę wymiaru 6.114,96 zł, wysokość emerytury 73,23% podstawy wymiaru, tj. 4.477,99 zł, którą obniżono do wysokości przeciętnej emerytury w wysokości 2.069,02 zł. Przy ustalaniu wysokości emerytury uwzględniono okres zasadniczej służby wojskowej od 15 września 1981 r. do 20 października 1983 r., okres od 16 listopada 1983 r. do 31 stycznia 1990 r. liczony po 0,0% - na podstawie art. 13b ustawy zaopatrzeniowej oraz służbę w Milicji i Policji od 1 lutego 1990 r. do 26 lutego 2016 r.

Wyrokiem z dnia 09 lipca 2021 r. Sąd Okręgowy w zmienił zaskarżone decyzje w ten sposób, że ustalił L. P. wysokość emerytury policyjnej oraz wysokość renty inwalidzkiej od dnia 1 października 2017 r. w wysokości obliczonej z zastosowaniem przepisów art. 15c ust. 1 oraz 22a ust. 1 oraz bez zastosowania przepisów art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej oraz oddalił odwołania w pozostałym zakresie. Sąd Okręgowy ustalił, że L. P. urodził się [...] 1956 r. W dniu 1 września

1983 r. złożył wniosek o przyjęcie go do Służby Bezpieczeństwa. Od 16 listopada 1983 r. został przyjęty do służby w MO i zajmował stanowisko młodszego inspektora w Wydziale III SB Wojewódzkiego Urzędu Spraw Wewnętrznych w L.. W 1988 r. został inspektorem Wydziału III SB WUSW w L.. W ramach obowiązków służbowych w Wydziale III SB wnioskodawca zajmował się pracą operacyjną w środowisku studenckim Akademii [...] w L.. Pozyskiwał i prowadził tajnych współpracowników, prowadził sprawy operacyjne, sprawdzenia. Prowadził teczki tajnych współpracowników. Zajmował się zwalczaniem opozycji oraz przestępczości korupcyjnej. Od dnia 1 lutego 1990 r. został referentem operacyjnym [...] Kompani Wywiadowczej R. w L.. Instytut Pamięci Narodowej sporządził informację o przebiegu służby wnioskodawcy wskazując, że w okresie od dnia 16 listopada 1983 r. do 31 stycznia 1990 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Uzasadniając podstawę prawną wydanego wyroku Sąd Okręgowy wskazał, że co do zasady, zmiany regulacji odnoszących się do systemu emerytalnego, są dopuszczalne, w tym również prowadzące do obniżenia świadczeń, natomiast niewątpliwie powinno to mieć mocne uzasadnienie i następować z poszanowaniem zasad konstytucyjnych, w szczególności tych wynikających z art. 2 Konstytucji. Sąd Okręgowy zaznaczył, że w wyroku z 20 grudnia 1999 r. w sprawie, K 4/99 Trybunał Konstytucyjny stwierdził między innymi, że „wielokrotnie podkreślał znaczenie stabilności przepisów emerytalno-rentowych, zaznaczając jednocześnie, iż ustawodawca ma prawo modyfikowania także opartych na tych przepisach praw słuszenie nabytych. Może to mieć miejsce zwłaszcza w sytuacji przeobrażeń społecznych i gospodarczych”. Równocześnie Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 11 maja 2007 r. w sprawie K 2/07 wskazał, że „środki demontażu dziedzictwa po byłych totalitarnych ustrojach komunistycznych dają się pogodzić z ideą demokratycznego państwa prawda tylko wtedy, gdy - pozostając w zgodzie z wymaganiami państwa opartego na rządach prawa - będą skierowane przeciwko niebezpieczeństwom grożącym podstawkowym prawom człowieka oraz procesowi demokratyzacji. Likwidując spuściznę po totalitarnych systemach komunistycznych, demokratyczne państwo oparte na rządach prawa musi stosować środki formalnoprawne takiego państwa. 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”. Dalej Sąd Okręgowy wskazał, że w orzecznictwie konstytucyjnym przyjmuje się, że prawa emerytalne są, co do zasady, prawami nabytymi słusznie (zob. m.in. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lutego 1992 r., w sprawie K 14/91) i jedynie w wyjątkowej sytuacji można uznać, że zostały nabyte z naruszeniem zasady sprawiedliwości (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 sierpnia 1990 r., K 7/90), zważywszy przy tym, że „Konstytucja nakazuje stosowanie surowych standardów w zakresie ochrony wolności i praw osobistych” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2011., w sprawie K 27/00) oraz „w przypadku konfliktu praw człowieka i innych wartości konstytucyjnych podstawowym problemem jest zagwarantowanie odpowiedniej ochrony prawom człowieka wobec groźby ich naruszenia przez państwo, które dąży do realizacji interesu ogólnospołecznego” (zob. wyrok z 8 października 2007 r., w sprawie K 20/07). Dalej Sąd pierwszej instancji zaznaczył, że szerokie rozważania na temat ochrony praw nabytych znalazły się także w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 maja 2014 r. w sprawie K 43/12, w którym wskazano, że prawo do emerytury jest prawem podmiotowym, podlegającym takiej samej ochronie jak inne prawa konstytucyjne. Uzasadnieniem naruszenia zasady ochrony praw nabytych może być w szczególności potrzeba zapewnienia realizacji innej wartości istotnej dla systemu prawnego, choćby nie była ona wprost wyrażona w tekście przepisów konstytucyjnych.

Sąd Okręgowy wskazał, że na podstawie art. 13b ust. 1 ustawy, za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się służbę od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. w wymienionych w tym przepisie cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach. Kryterium formalne pełnienia służby w określonych cywilnych i wojskowych formacjach zostało wzmocnione poprzez wskazanie, że jest to służba na rzecz totalitarnego państwa. W ocenie Sądu pierwszej instancji konstrukcja art. 13b ust. 1 ustawy nakazuje weryfikację, czy w każdym przypadku pełnienie służby we wskazanych przez ustawodawcę instytucjach i formacjach stanowi służbę na rzecz totalitarnego państwa. Tylko takie podejście pozwala zachować systemową spójność pomiędzy treścią przepisu art. 13 b ust. 1 ustaw, a treścią preambuły do

ustawy z dnia 18 października 2000 r. o ujawnieniu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz.U. z 2017 r., poz. 2186 ze zm.), tzw. ustawy lustracyjnej. W preambule ustawy lustracyjnej stwierdza się, że praca na rzecz totalitarnego państwa to praca albo służba w organach bezpieczeństwa państwa komunistycznego lub pomoc udzielana tym organom, polegająca 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. Skoro zatem sam ustawodawca w preambule ustawy lustracyjnej stwierdził, jakie działania należy uznać za wykonywane na rzecz totalitarnego państwa, to wykładnia art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym powinna uwzględniać tę okoliczność, jest to bowiem legalna definicja służby na rzecz totalitarnego państwa. Dalej Sąd Okręgowy wskazał, że w uchwale z 16 września 2020 r. sprawne III UZP 1/20, Sąd Najwyższy wskazał, że kryterium służby na rzecz totalitarnego państwa zawarte w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy służb PRL powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności, szczególnie z uwzględnieniem indywidualnych czynów wnioskodawców, w tym pod kątem naruszenia praw człowieka i podstawowych wolności. Odpowiedzialności osoby nie można odrywać od jej indywidualnych czynów w czasie PRL, nie można też pociągać poszczególnych osób do takiej odpowiedzialności w ramach odpowiedzialności zbiorowej. W rezultacie miejsce pracy i czas pełnienia służby nie może być jedynym kryterium pozbawienia prawa do zaopatrzenia emerytalnego osób, które proces weryfikacji przeszły i pracowały już w wolnej Polsce. Zdaniem Sądu Okręgowego rozpoznanie sprawy dotyczącej wysokości świadczeń wymaga ustaleń i oceny konkretnych działań każdego świadczeniobiorcy, podejmowanych w ramach służby w określonych organach, w tym pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka. Według Sądu pierwszej instancji w rozpoznawanej sprawie służba pełniona w organach totalitarnej państwowej przemocy politycznej, skierowana na utrzymanie, zachowanie i wspieranie tego systemu, w warunkach demokratycznego państwa prawnego nie może być podstawą do dalszego utrzymywania lub korzystania z

przywilejów uzyskanych z nielegalnej, niegodnej lub niegodziwej służby z natury rzeczy i z punktu widzenia podstawowych wartości, tj. przywilejów z tytułu służby w organach, które były strukturami przeznaczonymi do zwalczania ruchów wolnościowych i demokratycznych dążeń do odzyskania lub przywrócenia podstawowych praw i wolności obywatelskich. Sąd Okręgowy stwierdził, że analiza wyników postępowania dowodowego, w tym zeznań samego wnioskodawcy, pozwala na przypisanie ubezpieczonemu w okresie wskazanym w decyzji wykonywania służby w organach totalitarnego państwa w rozumieniu ustawy, formalnie i faktycznie. Działalność wnioskodawcy miała na celu utrzymanie i wsparcie tego rodzaju państwa. Wnioskodawca zajmował się zwalczaniem opozycji, wykonywał zadania operacyjne, pozyskiwał i prowadził tajnych współpracowników. Mając powyższe na względzie Sąd Okręgowy uznał, że prawidłowo świadczenie wnioskodawcy mogło zostać obniżone poprzez „wyzerowanie” tych lat służby, które obejmują powyższy okres i w tej części odwołanie oddalił. Jednocześnie jednak, według Sądu, nie można pominąć istotnej okoliczności, że wnioskodawca został pozytywnie zweryfikowany, podjął służbę w Policji i pełnił ją przez kolejnych 26 lat, co oznacza, że wnioskodawca „wypracował” w wolnej Polsce, ustroju demokratycznym, uposażenie emerytalne i tym samym obniżenie mu świadczeń stosownie do art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 3 ustawy nie może zostać uznane za słuszne. Byłaby to dodatkowa sankcja dla wnioskodawcy w sytuacji, gdy dopuszczono go do służby, a państwo korzystało z jej efektów. Z tego względu w części, w której organ rentowy dokonał obniżenia kwoty świadczeń do przeciętnej kwoty emerytury Sąd Okręgowy zmienił zaskarżone decyzje uznając, że świadczenia wnioskodawcy nie powinny być obniżone do wysokości świadczeń przeciętnych.

Apelacje od tego wyroku wywiodły obie strony. W ocenie Sądu Apelacyjnego apelacja wnioskodawcy jako bezzasadna podlegała oddaleniu, natomiast apelacja organu rentowego zasługiwała na uwzględnienie, ponieważ zostały w niej przedstawione zarzuty skutkujące zmianą zaskarżonego wyroku. Sąd drugiej instancji wskazał, że zgodnie z normą art. 252 k.p.c. strona, która zaprzecza prawdziwości dokumentu urzędowego albo twierdzi, że zawarte w nim oświadczenia organu, od którego dokument ten pochodzi, są niezgodne z prawdą, powinna okoliczności te udowodnić. Przy czym, zdaniem Sądu Apelacyjnego, obalenie

domniemania winno ograniczyć się, do formalnej kontroli poprawności przyporządkowania przez IPN służby wnioskodawcy do instytucji lub formacji wskazanych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. W przedmiotowej sprawie wnioskodawca, bo na nim spoczywał ciężar dowodu, nie zaprzeczył ani prawdziwości dokumentu, ani prawdziwości jego treści. Wręcz przeciwnie, na rozprawie przed Sądem Okręgowym w dniu 11 czerwca 2021 r. potwierdził swoją działalność zwalczającą opozycję. W uzasadnieniu zaskarżonego wyroku Sąd Okręgowy wskazał, że w toku postępowania dowodowego ustalił, że wnioskodawca w spornym okresie wykonywał służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu ustawy zaopatrzeniowej, tak formalnie jak i faktycznie. Stanowisko Sądu Okręgowego w tym zakresie wynikało z zaakceptowanego przez sąd stanowiska Sądu Najwyższego wyrażonego w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 16 września 2020 r., wydanej w sprawie o sygn. III UZP 1/20, że sąd ma samodzielne uprawnienie do oceny czy okres służby wnioskodawcy w okresie wskazanym w informacji IPN był służbą na rzecz totalitarnego państwa, przez pryzmat analizy czynności faktycznych realizowanych przez wnioskodawcę. W ocenie Sądu Apelacyjnego, Sąd pierwszej instancji prawidłowo przyjął, że L. P. w okresie od dnia 16 listopada 1983 r. do dnia 31 stycznia 1990 r. wykonywał służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Ustalenia sądu znajdują swoje oparcie przede wszystkim w nieobalanej Informacji Instytutu Pamięci Narodowej, a nadto w zgromadzonym w sprawie materiale dowodowym, w szczególności w danych zawartych w aktach osobowych wnioskodawcy oraz w jego zeznaniach.

Sąd Apelacyjny nie uwzględnił również zarzutu naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 390 k.p.c. Wskazał, że uchwała Sądu Najwyższego, podjęta na podstawie art. 390 k.p.c., wiąże jedynie w danej sprawie, w której rozstrzygnęła zagadnienie prawne przedstawione Sądowi Najwyższemu. Natomiast Sąd powszechny, w sprawie, w której taka uchwała nie została podjęta, może taką uchwałę podzielić w całości lub w części. Z uzasadnienia zaskarżonego wyroku nie wynika, ażeby Sąd Okręgowy uznał, iż uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20, miała w sprawie niniejszej moc wiążącą. W postępowaniu przed Sądem I instancji jak wskazano wyżej wnioskodawca nie zdołał obalić domniemania, że jego służba w spornym okresie

czasu była służbą na rzecz totalitarnego państwa. Sąd Okręgowy mając na uwadze i poczynione w sprawie ustalenia faktyczne, jako podstawy do dalszych rozważań i subsumpcji pod określone normy prawne, doszedł do wniosku, że należało obniżyć świadczenia wnioskodawcy z zastosowaniem art. 15c ust. 1 i art. 22a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej.

W ocenie Sądu drugiej instancji nie zasługiwał na uwzględnienie zarzut apelacji jakoby art. 15c ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej była sprzeczny z art. 67 ust. 1 w zw. z art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, czy też aby art. 15c ust. 1 w zw. z art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej był sprzeczny z art. 30 oraz art. 47 Konstytucji RP w zw. z art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. W tym zakresie Sąd Apelacyjny wskazał, że do stwierdzenia niezgodności danego przepisu ustawy zwykłej z Konstytucją RP, zgodnie z art. 188 pkt 1 Konstytucji RP, uprawniony jest jedynie Trybunał Konstytucyjny. Wnioskodawca nie został pozbawiony zabezpieczenia społecznego (art. 67 Konstytucji RP). Nadal przysługuje mu prawo do emerytury i renty inwalidzkiej z tym tylko, że ich wysokość została ustawowo ustalona i ograniczona z uwagi na negatywnie oceniany okres pełnionej przez niego służby na rzecz totalitarnego państwa.

Za zasadne Sąd Apelacyjny uznał zarzuty naruszenia przez Sąd Okręgowy art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej przez ich niezastosowanie. Stanowisko Sądu Okręgowego w tym zakresie należało uznać za błędne, gdyż przy poprawnie ustalonym stanie faktycznym, że służba wnioskodawcy w okresie od dnia 16 listopada 1983r. do dnia 31 stycznia 1990 r. była służbą na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, Sąd ten nie był uprawniony do odmowy zastosowania obowiązującej normy art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej. Sąd Okręgowy odmawiając zastosowania art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, samodzielnie, niejako w zastępstwie Trybunału Konstytucyjnego, uznał te przepisy za niezgodne z Konstytucją RP. W ocenie Sądu drugiej instancji, Sąd rozpoznający sprawę nie może odmówić zastosowania przepisu ustawy z powodu jego niezgodności z Konstytucją RP. Podstawą takiej odmowy nie może być zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji określona w art. 8 ust. 2 Konstytucji RP. Bezpośredniość jej stosowania nie oznacza bowiem kompetencji do kontroli konstytucyjności. Dopóki nie zostanie

stwierdzona przez Trybunał Konstytucyjny niezgodność określonego aktu normatywnego z Konstytucją, dopóty ten akt podlega stosowaniu, gdyż przewidziane w art. 178 ust. 1 Konstytucji związanie sędziego ustawą obowiązuje dopóki ustawie tej przysługuje moc obowiązująca (por. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 7 listopada 2002 r., V CKN 1493/00; z dnia 2 kwietnia 2009 r., IV CSK 485/08; z 17 marca 2016 r., V CSK 377/15). W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 193 Konstytucji RP Sąd Apelacyjny uznał go również za uzasadniony, wskazując, że jeżeli Sąd Okręgowy odmawiając zastosowania w przedmiotowej sprawie art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej miał wątpliwości co do ich zgodności z Konstytucją, choć ich wprost nie wyraził w treści uzasadnienia, to winien był wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym co do zgodności wskazanych przepisów z ustawą zasadniczą.

Skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego wniósł odwołujący się.

W skardze kasacyjnej zarzucił naruszenie prawa materialnego tj.:

1) art. 188 pkt 1 oraz art. 193 w zw. z art. 8 ust. 2 oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej: „Konstytucja RP”) poprzez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że jedynie Trybunał Konstytucyjny może orzekać w sprawach zgodności przepisów prawa z Konstytucją a w konsekwencji stwierdzenie, iż odmowa zastosowania przez sąd powszechny przepisu prawa, który jego zdaniem jest niezgodny z ustawą zasadniczą narusza konstytucyjne kompetencje Trybunału Konstytucyjnego do orzekania w tym zakresie, co skutkowało zastosowaniem przepisu art. 15c ust. 1 i 3 zaopatrzeniowej, które to w sposób oczywisty naruszają konstytucyjne prawa i wolności obywatela;

2) art. 8 ust. 1-2 oraz art. 178 ust. 1 w zw. z art. 175 ust. 1 Konstytucji RP poprzez błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że zasada bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej (art. 8 ust. 2 Konstytucji RP) oraz zasada podległości sędziów tylko Konstytucji i ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP) nie przyznaje sądowi powszechnemu, w ramach sprawowania wymiaru sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 Konstytucji RP), uprawnienia do oceny zgodności z Konstytucją przepisów prawa stanowiących podstawę rozstrzygnięcia, a w razie stwierdzenia ich niekonstytucyjności, prawa do odmowy stosowania przepisu ustawy sprzecznego -

w ocenie sądu powszechnego-z Konstytucją, co skutkowało zastosowaniem przepisu art. 15c ust. 1 i 3 ustawy zaopatrzeniowej, które to w sposób oczywisty naruszają konstytucyjne prawa i wolności obywatela;

3) art. 15c ust. 3 w zw. z art. 15 ust. 1 oraz art. 15c ust. 2 oraz art. 12 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej w zw. z art. 8 ust. 2 oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 2 oraz art. 64 ust. 1-3 i art. 67 ust. 1 Konstytucji RP poprzez błędną wykładnię, ograniczającą się jedynie do wykładni językowej przepisu art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, polegającą na uznaniu, iż mechanizm obniżający świadczenie emerytalne, o którym mowa w przepisie art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej należy zastosować do każdego funkcjonariusza, także takiego któremu prawo do emerytury przysługuje za odpowiedni staż służby pełnionej po dniu 31 lipca 1990 r., podczas gdy uwzględnienie pozajęzykowych dyrektyw wykładni prowadzi do wniosku, iż przepis art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej nie ma zastosowania do funkcjonariusza, który wprawdzie pełnił służbę, w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, ale prawo do emerytury nabył w związku z pełnieniem służby po 31 lipca 1990 r., zaś służba „na rzecz totalitarnego państwa” stanowi jedynie okres dodatkowy, nie wpływający na nabycie prawa do świadczenia emerytalnego;

4) art. 15c ust. 1 oraz art. 22a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej w zw. z art. 8 ust. 2 oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 67 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP poprzez oparcie rozstrzygnięcia na przepisie sprzecznym z normami prawnymi wyższego rzędu, a w konsekwencji arbitralne obniżenie świadczeń emerytalnych, co stanowi nieproporcjonalne i nieuzasadnione naruszenie przysługującego skarżącemu prawa do zabezpieczenia społecznego;

5) art. 22a ust. 3 w zw. z art. 19 oraz art. 20 ust. 1-2 ustawy zaopatrzeniowej w zw. z art. 8 ust. 2 oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 2 oraz art. 67 ust. 1 w zw. z art. 69 Konstytucji poprzez błędną wykładnię, ograniczającą się jedynie do wykładni językowej przepisu art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, polegającą na uznaniu, iż mechanizm obniżający świadczenie rentowe, o którym mowa w przepisie art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej należy zastosować do każdego funkcjonariusza, także takiego któremu prawo do renty inwalidzkiej przysługuje w związku naruszeniem sprawności organizmu powstałym, na skutek pełnienia służby po dniu 31 lipca 1990 r podczas gdy uwzględnienie pozajęzykowych dyrektyw

wykładni prowadzi do wniosku, iż przepis art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej nie ma zastosowania do funkcjonariusza, który wprawdzie pełnił służbę, w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, ale prawo do renty inwalidzkiej nabył w związku ze służbą pełnioną po dniu 31 lipca 1990 r.

Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie w całości i „zmianę wyroku” poprzez ustalenie wysokości świadczeń emerytalno-rentowych z pominięciem art. 15c i art. 22a ustawy zaopatrzeniowej ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania temu Sądowi oraz zasądzenie od organu rentowego na rzecz odwołującego się kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna jest bezzasadna.

Odnosząc się do zarzutów naruszenia przepisów Konstytucji RP, wskazać należy na podstawową zasadę systemu prawnego, a mianowicie - zasadę domniemania konstytucyjności. Domniemanie konstytucyjności ustaw łączy się z zasadą podziału władzy oraz potrzebą zagwarantowania ustrojowej pozycji parlamentu jako podmiotu posiadającego kompetencję prawodawczą. W tym ujęciu domniemanie konstytucyjności uzasadnia się „koniecznością ochrony pozycji ustrojowej parlamentu”. Pozycja ta gwarantować ma swobodę ustawodawcy decydowania o zakresie, sposobie i formach regulacji prawnej. W nowszym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jest to związane z procesem stosowania prawa, uzasadniającym modyfikację rekonstrukcji norm i praktyki stosowania prawa w razie obalenia domniemania konstytucyjności, w sytuacji gdy doszło do formalnego zakwestionowania podstaw tego domniemania, przy jednoczesnym braku derogacji właściwych przepisów. W podobny sposób termin ten używany jest w piśmiennictwie z zakresu prawa konstytucyjnego, co do zasady nawiązującego do wypowiedzi dotyczących domniemania konstytucyjności prezentowanych przez TK. Pojęcie „domniemanie konstytucyjności” pojawia się w rozważaniach z zakresu teorii prawa, w szczególności zaś w analizach dotyczących modeli i teorii wykładni. W tej sferze

domniemanie konstytucyjności stanowi element koncepcji wykładni, służący realizacji zasady nadrzędności Konstytucji oraz zasady bezpośredniego jej stosowania w procesie interpretacji. Wiąże się z hierarchiczną strukturą systemu prawa, traktowanego jako zbiór przepisów uporządkowanych pod względem treściowym, proceduralnym i kompetencyjnym. Ma postać idealizacyjną silnie związaną z założeniem racjonalności prawodawcy, spójności i niesprzeczności systemu prawa. Bywa także ujmowane jako „szczególne założenie” ograniczające zakres zastosowania reguły kolizyjnej *lex superior derogat legi inferiori*, a więc jako swoiste dopełnienie systemu reguł kolizyjnych, metaregula, wyłączająca możliwość pominięcia normy sprzecznej z Konstytucją przez organ nieposiadający w tym zakresie specjalnego upoważnienia. Zasada powyższa ma znaczenie formalne (procesowe, proceduralne), interpretacyjne, kompetencyjno-materialne i systemowe. To znaczenie wiąże się w doktrynie ze wskazaniem, że domniemanie konstytucyjności jest dyrektywą rozkładu ciężaru dowodu w procesie kontroli konstytucyjności, potrzeba jej wyróżnienia wynika zaś z braku regulacji ustawowej, która określałaby ciężar argumentacji i rozkład dowodu w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. W zakresie dyrektywy interpretacyjnej zasada domniemania konstytucyjności opiera się na założeniu, że stanowiąca element systemu prawa 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).

Tę zasadę Sąd Okręgowy naruszył, derogując z systemu norm prawnych przepisy art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej. Słusznie zatem Sąd Apelacyjny zakwestionował uprawnienie Sądu pierwszej instancji do odmowy zastosowania obowiązującej normy wynikającej z tych przepisów ustawy zaopatrzeniowej w zastępstwie Trybunału Konstytucyjnego. Podstawą takiej odmowy nie może być zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji określona w art. 8 ust. 2. Trzeba w tym miejscu zaznaczyć, że w zakresie oceny konstytucyjności konkretnego przepisu prawnego przez sąd powszechny występują dwa odmienne stanowiska. W orzecznictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażany jest pogląd, że kompetencję orzekania o niekonstytucyjności oznaczonego przepisu ustawy ma wyłącznie Trybunał Konstytucyjny i tylko on może rozważać usunięcie z systemu prawnego przepisów sprzecznych z ustawą zasadniczą (art. 188 pkt 1 Konstytucji RP). Z tego stanowiska wynika, że sąd powszechny nie ma możliwości niestosowania obowiązujących przepisów ustawy z powołaniem się na ich niekonstytucyjność. Dopóki nie zostanie stwierdzona przez Trybunał Konstytucyjny niezgodność określonego przepisu z Konstytucją RP, dopóty ten przepis podlega stosowaniu i może stanowić podstawę merytorycznych rozstrzygnięć sądowych. Domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją może być obalone jedynie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, a przewidziane w art. 178 ust. 1 Konstytucji związanie sędziego ustawą obowiązuje dopóty, dopóki ustawie tej przysługuje moc obowiązująca (por. wyroki Sądu Najwyższego: z 2 kwietnia 2009 r., IV CSK 485/08 i z 17 marca 2016 r., V CSK 377/15). Wyrażane jest również odmienne stanowisko, zgodnie z którym orzekanie o zgodności ustaw z Konstytucją (art. 188 pkt 1 Konstytucji RP), co niewątpliwie należy do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, nie jest tożsame z oceną konstytucyjności przepisu mającego zastosowanie w konkretnej sprawie rozstrzyganej przez Sąd. Wskazuje się, że Sąd jest obowiązany do oceny konstytucyjności przepisu ustawy w ramach ustalania, który przepis obowiązującego prawa będzie zastosowany do rozstrzygnięcia danego stanu faktycznego w indywidualnej sprawie. Odmowa zastosowania przepisu ustawy uznanego przez Sąd

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

Sąd Najwyższy w niniejszym składzie podziela pierwsze z prezentowanych stanowisk, iż dopóki nie zostanie stwierdzona przez Trybunał Konstytucyjny niezgodność określonej normy ustawowej z Konstytucją RP, dopóty przepis podlega stosowaniu i stanowi podstawę merytorycznych rozstrzygnięć sądowych. Stanowisko odmienne prowadzi bowiem niedozwolonej ingerencji w kompetencje Trybunału Konstytucyjnego. Sądy mają obowiązek dokonywania wykładni prokonstytucyjnej, ale nie mają kompetencji do orzekania o niekonstytucyjności przepisu i usuwania go z systemu prawnego. W razie zastrzeżeń co do zgodności przepisu ustawy z Konstytucją istnieje specjalny tryb, przewidziany w art. 188 Konstytucji, pozwalający na wyeliminowanie takiego przepisu z obrotu prawnego. Dopóki nie zostanie stwierdzona przez Trybunał Konstytucyjny niezgodność określonego przepisu z Konstytucją, dopóty ten przepis podlega stosowaniu i musi stanowić podstawę merytorycznych rozstrzygnięć sądowych. Podkreślić należy, że bezpośredniość stosowania Konstytucji RP przez sądy powszechne nie oznacza przyznania im kompetencji do kontroli konstytucyjności obowiązującego ustawodawstwa. Rolą sądu jest wyłącznie kontrola kwestionowanego orzeczenia w świetle regulacji normatywnych. Natomiast ocena zasadności ich przyjęcia przez ustawodawcę wykracza poza kompetencje sądu, który jest obowiązany stosować prawo (wobec zasady trójpodziału 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 RP jednoznacznie zastrzega orzekanie w tych sprawach do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 września 2002 r., III CKN 326/01). Domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją może być obalone jedynie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, a przewidziane w art. 178 ust. 1 Konstytucji związanie sędziego ustawą obowiązuje dopóty, dopóki ustawie tej przysługuje moc obowiązująca (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 2 kwietnia 2009 r., IV CSK 485/08, LEX nr 550930 i z dnia 17 marca 2016 r., V CSK 377/15, OSNC 2016 Nr 12, poz. 148 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 listopada 2010 r., II GSK 1208/10, LEX nr 746078 i powołane w nich orzeczenia).

Oczywiście nie sposób zaakceptować stanowiska, wedle którego Sąd Najwyższy - dokonując wykładni przepisu ustawy - nie uwzględniałby przy tym brzmienia i celu Konstytucji (wykładnia prokonstytucyjna). W powszechnej, dominującej opinii, wykładnia przepisu ustawy, a więc aktu normatywnego niższego rzędu, powinna być dokonywana w zgodzie z Konstytucją RP. Obowiązek taki spoczywa nie tylko na sądach powszechnych, ale także na Sądzie Najwyższym i wszystkich organach interpretujących i stosujących prawo. W wyroku z dnia 14 listopada 2015 r., sygn. akt II CSK 517/14 Sąd Najwyższy stwierdził z kolei, iż „brak w Konstytucji przepisu przyznającego sądom i innym organom powołanym do stosowania prawa kompetencji do kontroli, na użytek rozpoznawanej sprawy, konstytucyjności aktów ustawowych nie pozwala - ze względu na wyrażoną w art. 7 Konstytucji zasadę działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa - domniemywać tej kompetencji”. Możliwość stosowania postanowień Konstytucji jako wyłącznej podstawy rozstrzygnięć sądowych pojawi się tylko wtedy, gdy dane postanowienie sformułowane będzie w sposób na tyle precyzyjny i jednoznaczny, że możliwe będzie rozstrzygnięcie sprawy indywidualnej tylko na jego podstawie. Po drugie, bezpośrednie stosowanie Konstytucji nie może prowadzić do pomijania obowiązujących regulacji ustawowych. Ponieważ w polskim porządku prawnym bardzo niewiele jest materii, w których unormowania konstytucyjne nie

znalazły konkretyzacji i rozwinięcia w ustawo-dawstwie zwykłym, proces bezpośredniego stosowania Konstytucji przybiera zwykle postać współstosowania normy (zasady) konstytucyjnej i odpowiednich norm ustawowych. Trybunał Konstytucyjny uważa, że wszędzie tam, gdzie jakaś materia jest normowana równolegle przez Konstytucję i ustawy zwykłe, konieczne jest łączne uwzględnianie tych wzorców, bezpośrednie stosowanie Konstytucji nie może być rozumiane jako upoważnienie sądów do odmowy zastosowania przepisów obowiązującej ustawy, zamiast skierowania odpowiedniego pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego. Konstytucja w sposób jednoznaczny upoważnia bowiem tylko Trybunał Konstytucyjny do rozstrzygania o niekonstytucyjności ustawy, z czego wynika też zobowiązanie sądu do wystąpienia z pytaniem prawnym, o ile sąd uważa lub przypuszcza, że ustawa jest niezgodna z Konstytucją. Przyjęcie odmiennego zapatrywania po pierwsze naruszałoby spójność polskiego systemu prawa, a po drugie nie znajduje żadnego umocowania w Konstytucji RP, która nie przewiduje incydentalnej, w konkretnej sprawie, kontroli konstytucyjności danego przepisu i możliwości „odmowy jego zastosowania w wyniku dokonania takiej oceny. Taki model kontroli konstytucyjności nie został w Polsce wprowadzony. Ustawa cieszy się domniemaniem konstytucyjności od momentu jej uchwalenia przez parlament do momentu ustnego ogłoszenia o niekonstytucyjności jej zapisów przez Trybunał Konstytucyjny (wyrok TK z dnia 9 grudnia 2015 r., 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. Skonstatować w konsekwencji należy, że z jednej strony, w działaniach niektórych sądów rysuje się swoisty deficyt refleksji konstytucyjnej, polegający na niedostrzeganiu problemów konstytucyjnych nawet w sytuacjach, gdy potrzeba skierowania pytania prawnego do TK rysuje się w sposób oczywisty, a z drugiej strony, w działaniach niektórych sądów zaznacza się zjawisko nadaktywności konstytucyjnej, czyli skłonności do samodzielnego podejmowania arbitralnych rozstrzygnięć, ubieranych w formę bezpośredniego stosowania Konstytucji, w sytuacjach, gdy Konstytucja przewiduje konieczność zachowania drogi pytania prawnego (patrz: opracowanie orzecznictwa TK z lat 1998 - 2001 A. Czarnockiej - Kontrola konstytucyjności ustaw - Trybunał Konstytucyjny a sądy)."

W związku z powyższym, w ocenie Sądu Najwyższego, pozbawienie skarżącego wyższych świadczeń za okres służby na rzecz totalitarnego państwa przy zachowaniu świadczenia do zabezpieczenia społecznego w wysokości przeciętnego świadczenia z powszechnego systemu ubezpieczeniowego (Funduszu Ubezpieczeń Społecznych) nie stanowi naruszenia Konstytucji RP.

Kolejny z wzorców kontroli, art. 31 ust. 3 Konstytucji stanowi: "Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw". We wskazanym wzorcu kontroli zawarta została zasada proporcjonalności (art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze) oraz zakaz naruszania istoty prawa i wolności (art. 31 ust. 3 zdanie drugie). W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny stwierdzał jednak, że z uwagi na "odsyłający" charakter art. 67 ust. 1 Konstytucji, zakres dopuszczalnych ograniczeń prawa do zabezpieczenia społecznego nie podlega testowi proporcjonalności wprowadzonemu w art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji. Prawo do

zabezpieczenia społecznego podlega natomiast testowi konstytucyjności z perspektywy art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji, zgodnie z którym ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw nie mogą naruszać istoty tych wolności i praw. W wyroku o sygn. K 9/12 oraz w wyroku o sygn. SK 18/13, Trybunał podkreślił, że naruszenie istoty prawa do zabezpieczenia społecznego zachodzi, gdy ustawodawca określi wysokość świadczeń poniżej minimum egzystencji podstawowych potrzeb.

Wskazać w tym miejscu należy, że w wyroku z dnia 16 czerwca 2021 r., P 10/20 Trybunał Konstytucyjny zajął się kontrolą konstytucyjności przepisu art. 22a ust. 2 ustawy (obniżeniem wysokości policyjnej renty inwalidzkiej byłego funkcjonariusza pełniącego służbę na rzecz totalitarnego państwa), 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., sygn. K 6/09 i decyzję Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 14 maja 2013 r. w sprawie 15189/10, Cichopek i inni przeciwko Polsce). Do przepisu określającego wysokość wypłacanego świadczenia rentowego nie mają zastosowania gwarancje konstytucyjne dotyczące odpowiedzialności karnej, co wynika nie tylko z nazwy zastosowanego środka ustawowego, ale przede wszystkim z treści kontrolowanego przepisu ustawy (por. wyrok TK z 10 grudnia 2002 r., sygn. P 6/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 91), który nie ma na celu poddania byłych funkcjonariuszy pracujących na rzecz totalitarnego państwa jakiegóż formie ukarania (zob. wyrok TK z 18 listopada 2010 r., sygn. P 29/09). Jeśli chodzi o ocenę zakwestionowanego przepisu z punktu widzenia wywodzonej z

art. 2 Konstytucji zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że uprzywilejowane prawa rentowe byłych funkcjonariuszy pracujących na rzecz totalitarnego państwa zostały nabyte niegodziwie. Taką ocenę przyjął i szeroko uzasadnił Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. K 6/09. Nie można bowiem uznać celów i metod działania organów bezpieczeństwa PRL za godziwe. Trybunał stwierdził, że służba w instytucjach i organach państwa, które systemowo naruszały przyrodzone prawa człowieka i zasady państwa prawa, nie może w demokratycznym państwie prawnym uzasadniać roszczeń do utrzymania przywilejów uzyskanych przed upadkiem dyktatorskiego reżimu. Sposobem nagradzania funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa PRL za służbę na rzecz totalitarnego państwa były, wśród wielu innych, przywileje emerytalne i rentowe, przede wszystkim prawo do świadczeń znacznie przewyższających swą wysokością emerytury i renty osób niepracujących w tych organach. Te przywileje ich beneficjenci zachowali także w wolnej i niepodległej Polsce, co znalazło swój wyraz w ustawie zaopatrzeniowej sprzed nowelizacji dokonanej 16 grudnia 2016 r. Ustawodawca w 2009 r., oceniając jednoznacznie negatywnie aparat bezpieczeństwa PRL, ograniczył niegodziwie nabyte przywileje emerytalne (por. wyrok TK, sygn. K 6/09), natomiast wysokość świadczeń rentowych pozostawił na niezmiennym poziomie. Redukcja wysokości świadczeń rentowych dokonana wskutek nowelizacji z 2016 r. miała na celu pozbawienie przywilejów uzyskanych w służbie na rzecz państwa totalitarnego, a zatem uznawanych za nabyte w sposób niesłuszny, w stopniu adekwatnym do wysokości tych przywilejów, czyli różnicy w wysokości świadczeń rentowych, w stosunku do osób pracujących w podobnym okresie na stanowiskach równorzędnych, poza aparatem bezpieczeństwa totalitarnego państwa. Miała zatem na celu realizację konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) oraz stanowiła przykład urzeczywistnienia przez ustawodawcę konstytucyjnej możliwości odebrania uprzywilejowania niesłusznie uzyskanego (zasada sprawiedliwości społecznej wywodzona z art. 2 Konstytucji). Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że cel ten nie został w pełni zrealizowany przez pierwszą redukcję wysokości świadczeń pobieranych przez byłych funkcjonariuszy pracujących na rzecz totalitarnego państwa. W przypadku ofiar represji ze strony systemu komunistycznego okres ich

politycznego pozbawienia wolności wprawdzie jest uznawany za okres wliczający się do okresów składkowych, ale ze względu na brak dochodów nie znajduje przełożenia na poprawę ich sytuacji majątkowej. Wprowadzone w 2009 r. środki nie były wystarczająco efektywne, mając na uwadze zamierzony rezultat. Nadal bowiem osoby pozostające w czynnej służbie na rzecz państwa totalitarnego czerpały z tego tytułu korzyści o wiele większe niż przysługujące przeciętnemu obywatelowi, a w szczególności - ich pozycja była korzystniejsza względem osób, które doświadczyły przemocy ze strony państwa totalitarnego i nie otrzymywały z tego tytułu stosownych dodatków. Obecna regulacja zmierza zatem do wytworzenia stanu równowagi w zakresie wysokości świadczeń rentowych poprzez ich obniżenie, pominięte całkowicie w 2009 r. w treści ustawy obniżającej wysokość świadczeń emerytalnych funkcjonariuszy. Nie można więc uznać, że redukcja dokonana w zakwestionowanym przepisie, obejmująca tym razem również wysokość uposażenia z tytułu niezdolności do pracy spowodowanej inwalidztwem mającym związek ze służbą na rzecz totalitarnego państwa, była niedopuszczalna z punktu widzenia zasady ochrony praw słuszenie nabytych. Wprowadzona regulacja pozbawiła byłych funkcjonariuszy państwa totalitarnego przywilejów nabytych niesłuszenie, z naruszeniem zasad sprawiedliwości społecznej i w sposób niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym, a więc niepodlegających ochronie konstytucyjnej (zob. wyroki TK o sygn. K 27/09, K 4/99, SK 42/01, K 17/09, K 9/12). Sąd Najwyższy w tym składzie w pełni aprobuje powyższe rozważania. 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.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 15c ust. 1 i 3 i art. 22a ust. 1 i 3 ustawy zaopatrzeniowej poprzez błędną wykładnię przepisów, ograniczającą się jedynie do wykładni językowej polegającej na przyjęciu, że mechanizm obniżenia świadczeń należy zastosować do każdego funkcjonariusza (który wykonywał służbę na rzecz totalitarnego państwa – art. 13b ustawy), także takiego któremu prawo do emerytury i renty przysługuje za odpowiedni staż służby pełnionej po dniu 31 lipca 1990 r., nie zasługuje on na aprobatę. Należy zwrócić uwagę, że w orzecznictwie sądów powszechnych istnieje rozbieżność co wykładni pojęcia „służby na rzecz

totalitarnego państwa” określonej w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej. Podjęta przez Sąd Najwyższy uchwała z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20, tych rozbieżności nie usunęła. Sąd Najwyższy nie podziela stanowiska Sądu Najwyższego zawartego w powyższej uchwale, który wyszedł poza granice wykładni językowej przy interpretacji pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa” określonej w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej. Za utrwaloną w doktrynie i orzecznictwie należy uznać tezę, że granica wykładni, jaką stanowić może językowe znaczenie tekstu, nie jest oczywiście granicą bezwzględną, ale do przekroczenia tej granicy niezbędne jest silne uzasadnienie aksjologiczne, odwołujące się przede wszystkim do wartości konstytucyjnych. Wykorzystanie innych metod wykładni prawa ma miejsce, dopiero gdy poddawane ocenie unormowania okażą się dysfunkcyjne 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 dnia 20 września 2017 r., I UK 341/16, OSNP 2018 nr 7, poz. 97, trzeba przypomnieć że w judykaturze i doktrynie prezentowane jest jednolite stanowisko odnośnie reguły pierwszeństwa wykładni językowej. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 28 czerwca 2000 r., K 25/99 (OTK 2000 nr 5, poz. 141), stwierdził, że w państwie prawnym interpretator musi zawsze w pierwszym rzędzie brać pod uwagę językowe znaczenie tekstu prawnego. Jeżeli językowe znaczenie tekstu jest jasne, wówczas - zgodnie z zasadą *clara non sunt*

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

clara non sunt interpretanda zamienia się właściwie w zasadę *interpretatio cessat in claris* (interpretację należy zakończyć, gdy osiągnięto jej jednoznaczny rezultat).

Sąd Najwyższy w swoim orzecznictwie również wielokrotnie wyjaśniał, że przepisy regulujące system zabezpieczenia społecznego ze względu na swoją istotę i konstrukcję podlegają wykładni ścisłej. Nie powinno się więc stosować do nich wykładni celowościowej, funkcjonalnej lub aksjologicznej w opozycji do wykładni językowej, jeżeli ta ostatnia prowadzi do jednoznacznych rezultatów interpretacyjnych, a zatem nie można ich poddawać ani wykładni rozszerzającej, ani zężającej, modyfikującej (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 16 sierpnia 2005 r., I UK 378/04, OSNP 2006 nr 13-14, poz. 218; z dnia 23 października 2006 r., I UK 128/06, OSNP 2007 nr 23-24, poz. 359; z dnia 29 stycznia 2008 r., I UK 239/07, OSNP 2009 nr 7-8, poz. 103; z dnia 4 marca 2008 r., II UK 129/07, OSNP 2009 nr 11-12, poz. 155; z dnia 19 maja 2009 r., III UK 6/09, LEX nr 509028).

Wskazane dyrektywy wykładni znajdują odzwierciedlenie nie tylko w prawie ubezpieczeń społecznych. W teorii prawa istnieje bowiem ugruntowane stanowisko odnośnie do reguł pierwszeństwa wykładni językowej (por. M. Zieliński: Wykładnia Prawa, Zasady, Reguły, Wskazówki, Warszawa 2002, s. 49). Wykorzystanie innych metod wykładni prawa ma miejsce, dopiero gdy poddawane ocenie unormowania okażą się dysfunkcjonalne albo zmierzają do nadużycia prawa (zob. M. Raczkowski: Wykładnia celowościowo-funkcjonalna a jednolitość orzecznictwa. Zbieżne stanowisko w tej mierze wyraził także Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 25 czerwca 2000 r., K 25/99 (OTK 2000 nr 5, poz. 141; zob. też: K. Pleszka: Językowe znaczenie tekstu prawnego jako granica wykładni (w:) Filozoficzno-teoretyczne problemy sądowego stosowania prawa, pod red. M. Zirka-Sadowskiego, Łódź 1997, s. 69-77; a także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r., K 25/99, OTK 2000 nr 5, poz. 141 oraz wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 8 stycznia 1993 r., III ARN 84/92, OSNC 1993 nr 10, poz. 183; z dnia 8 maja 1998 r., I CKN 664/97, OSNC 1999 nr 1, poz. 7, uchwały Sądu Najwyższego z dnia 3 listopada 1997 r., III ZP 38/97, OSNAPiUS 1998 nr 8, poz. 234; z dnia 8 lutego 2000 r., I KZP 50/99, OSNKW 2000 nr 3-4, poz. 24 i uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 25 kwietnia 2003 r., III CZP 8/03, OSNC 2004 nr 1, poz. 1).

Wskazać należy, że ustawa dezubekizacyjna w art. 13b ust. stanowi, że bezpośrednią przyczyną obniżenia świadczeń emerytalno-rentowych jest okoliczność, że funkcjonariusz został uznany za osobę „pełniącą służbę na rzecz totalitarnego państwa”. Powyższą kwestię rozstrzygała już poprzednia ustawa, tzw. pierwsza ustawa dezubekizacyjna z 2009 r. w art. 15 ust.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. 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 (jednolity tekst: Dz.U. z 2020 r. poz. 723) powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka." W ocenie Sądu Najwyższego w tym składzie argumentacja zawarta w powyższej uchwale nie jest przekonująca. Aktualna ustawa z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy zaopatrzeniowej w art. 13b. 1 uznaje okres służby od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. w ściśle określonych cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach jako okres służby na rzecz totalitarnego państwa. W ocenie Sądu Najwyższego ustawa ta nie daje uprawnień sądom do jakichkolwiek ocen sposobu wykonywania przez funkcjonariuszy tej służby. W ocenie Sądu Najwyższego był to świadomy i celowy zabieg ustawodawcy, który konkretyzując pojęcie służby na rzecz totalitarnego państwa, poprzez ściśle wskazanie jednostek aparatu bezpieczeństwa i ram czasowych służby, chciał uniknąć jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, które pojawiały się podczas stosowania pierwszej ustawy dezubekizacyjnej, która odwoływała się do organów wymienionych w ustawie lustracyjnej. Dlatego też, służba o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, to „służba na rzecz totalitarnego państwa”, którą ustawodawca definiuje jako „służbę

od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. w wymienionych w ustawie cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach” (art. 13b ust. 1 ustawy) oraz służbę na etatach oraz w ramach szkoleń, kursów, a także oddelegowania w określonych instytucjach, wskazanych w ustawie (art. 13b ust. 2 ustawy), chyba że służba ta rozpoczęła się po raz pierwszy nie wcześniej niż w dniu 12.09.1989 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 nie budzącą wątpliwości. Z powyższej definicji legalnej wynika, że okolicznościami przesądzającymi o kwalifikacji służby danej osoby jako „służby na rzecz totalitarnego państwa” są wyłącznie ramy czasowe i miejsce pełnienia służby. Trudno też znaleźć jakiegokolwiek argumenty systemowe przemawiające za zastosowaniem w tym przypadku wykładni pozajęzykowej.

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

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

Takie rozumienie zapisów ustawy zaopatrzeniowej, uwzględniające obok wykładni językowej art. 13b w związku z art. 13c ustawy zaopatrzeniowej, pozostałe

unormowania tej ustawy, pozwala ,w ocenie Sądu Najwyższego, na pełne odkodowanie treści pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa” w zgodzie z konstytucyjnymi zasadami wyznaczającymi standardy demokratycznego państwa prawnego. Pojęcie „państwa totalitarnego” ma z punktu widzenia aksjologii demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP) jednoznacznie pejoratywne zabarwienie, co oznacza, że charakter taki ma również „służba na rzecz” takiego państwa.

Dlatego też Sąd Najwyższy w tym składzie nie podziela wykładni pojęcia "służby na rzecz totalitarnego państwa", jakiej dokonał Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20. W ocenie Sądu Najwyższego jest to wykładnia prawotwórcza, sprzeczna z zasadami demokratycznego państwa prawnego i trójpodziału władz wynikających z Konstytucji RP. Żaden bowiem sąd, w tym Sąd Najwyższy, nie jest uprawniony do ustanawiania prawa, do czego teza Sądu Najwyższego nawiązuje poprzez zastosowanie ocennego kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa”. Pojęcie takiego kryterium w żadnym razie nie zostało sformułowane w ustawie. Wskazać dodatkowo należy, że odwoływanie się przez Sąd Najwyższy w powyższej uchwale do wykładni pozaliteralnej nie znajduje, w ocenie Sądu Najwyższego w niniejszym składzie” żadnego uzasadnienia prawnego. Odwołanie się do ustawy lustracyjnej, która reguluje odmienne kwestie, a mianowicie - określa zasady i tryb ujawniania informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa oraz treści tych dokumentów, znajdujących się w archiwum Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, zwanego dalej "Instytutem Pamięci Narodowej", tryb składania oraz oceny zgodności z prawdą oświadczeń dotyczących pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z tymi organami w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów nie ma również systemowego uzasadnienia. Ustawa stwierdza co prawda w preambule, że: „Stwierdzamy, że praca albo służba w organach bezpieczeństwa państwa komunistycznego, lub pomoc udzielana tym organom przez osobowe źródło informacji (zapis uznany za niezgodny z Konstytucją RP) polegające na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i

związków wyznaniowych, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli, była trwale związana z łamaniem praw człowieka i obywatela na rzecz komunistycznego ustroju totalitarnego. Mając na względzie powyższe, a także konieczność zapewnienia obsady funkcji, stanowisk i zawodów wymagających zaufania publicznego przez osoby, które swoim dotychczasowym postępowaniem dają i dawały w przeszłości gwarancje uczciwości, szlachetności, poczucia odpowiedzialności za własne słowa i czyny, odwagi cywilnej i prawości, oraz ze względu na konstytucyjne gwarancje zapewniające obywatelom prawo do informacji o osobach pełniących takie funkcje, zajmujących takie stanowiska i wykonujących takie zawody, stanowi się, co następuje:...” Ustawa ta jednak w żadnym zapisie nie zawiera definicji legalnej służby na rzecz państw totalitarnego, a jedynie stwierdza, że pracę albo służbę w organach bezpieczeństwa państwa komunistycznego w warunkach opisanych wyżej, należy uznać za trwale związaną z łamaniem praw człowieka i obywatela na rzecz komunistycznego ustroju totalitarnego. Sformułowanie powyższe ma charakter stricte ocenny - jednoznacznie negatywny dla tego typu służby lub pracy, a nie definiujący. „W założeniu jednym z celów ustawodawcy była konieczność zapewnienia obsady funkcji, stanowisk i zawodów wymagających zaufania publicznego przez osoby, które swoim dotychczasowym postępowaniem dają i dawały w przeszłości gwarancje uczciwości, szlachetności, poczucia odpowiedzialności za własne słowa i czyny, odwagi cywilnej i prawości. Zgodnie z intencją ustawodawcy, przekazywanie informacji dotyczących pracy albo służby w organach bezpieczeństwa państwa komunistycznego, lub pomocy udzielanej tym organom przez osobowe źródło informacji, jest niezbędne ze względu na konstytucyjne gwarancje zapewniające obywatelom prawo do informacji o osobach pełniących określone funkcje, zajmujących dane stanowiska i wykonujących pewne, ściśle określone zawody...” (patrz: Jarosław Marciniak – Obowiązki lustracyjne pracodawcy i pracowników).

Przede wszystkim jednak nie można przyjąć, że ustawa lustracyjna zawiera definicję służby na rzecz totalitarnego państwa, zważywszy na fakt, że stwierdzenie to jest zawarte w preambule do ustawy, a więc we wstępie do aktu prawnego zwykle o istotnym znaczeniu politycznym, ale nie rodzącym skutków prawnych dla

adresatów aktu normatywnego. Preambuła nie rodzi 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 SN z dnia 25 lutego 2016 r., I KZP 17/15: „Preambuła posiada znaczenie normatywne jedynie w zakresie źródła dyrektyw interpretacyjnych, które [...] - wiążą interpretatora ad casum jedynie przy interpretacji nazw lub ich zbiorów z jednego aktu normatywnego i nie mogą stanowić żadnej dyrektywy ogólnej. Tym samym preambuła ma znaczenie pomocnicze w zakresie i tak uznanej za pomocniczą metody interpretacji celowościowej. Jej znaczenia służą rozstrzyganiu kolizji celów względnie alternatyw znaczeniowych wynikłych w procesie interpretacji.” Nie można zatem już choćby z tego powodu dyrektyw wykładni pojęcia „służby na rzecz komunistycznego ustroju totalitarnego” przenosić na inne akty normatywne, a więc również na ustawę zaopatrzeniową.

Wbrew stwierdzeniom Sądu Najwyższego zawartym w uzasadnieniu uchwały, III UZP 1/20, stanowisko zawarte w tezie tej uchwały nie jest utrwalone w orzecznictwie sądów administracyjnych (powołane wyroki: z dnia 11 grudnia 2019 r., I OSK 2015/19, LEX nr 2865792; I OSK 2247/19, LEX nr 2799469 a także z dnia 4 czerwca 2019 r., II FSK 2018/17, LEX nr 2715899). Wyroki te bowiem zapadły na tle zastosowania przepisu art. 8a ust.1 ustawy zaopatrzeniowej. W uzasadnieniach tych wyroków, zapadłych na tle wykładni tego przepisu, stanowiącego, że „minister właściwy do spraw wewnętrznych, w drodze decyzji, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, może wyłączyć stosowanie art. 15c, art. 22a i art. 24a w stosunku do osób pełniących służbę, o której mowa w art. 13b, ze względu na krótkotrwałą służbę przed dniem 31 lipca 1990 r. oraz rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989 r., w szczególności z narażeniem zdrowia i życia, Sądy administracyjne wskazywały, że: „Z definicji ustawowej zawartej w art. 13b ustawy dezubekizacyjnej” wynika, że okolicznościami przesądzającymi o kwalifikacji służby danej osoby jako "służby na rzecz totalitarnego państwa" są wyłącznie ramy czasowe i miejsce pełnienia służby. Definicja ta, jak wynika z pozostałych unormowań ustawy zaopatrzeniowej, nie jest jednak ukierunkowana na objęcie restrykcyjnymi unormowaniami ustawy zaopatrzeniowej tych funkcjonariuszy, którzy wprowadzie

pełnili służbę w czasie i miejscach wskazanych w ustawowej definicji, jednakże ich działalności nie można ocenić negatywnie z punktu widzenia aksjologii demokratycznego państwa prawnego i chronionych przez to państwo praw słusznie nabytych do zaopatrzenia społecznego. Definicja ustawowa "służby na rzecz totalitarnego państwa" przedstawia się jako kryterium wyjściowe w analizie sytuacji prawnej indywidualnych funkcjonariuszy, mające w istocie konstrukcję ustawowego domniemania o istnieniu podstawy prawnej do obejmowania wszystkich funkcjonariuszy pełniących służbę w czasie i miejscach wskazanych w ustawowej definicji, restrykcyjnymi unormowaniami w zakresie ustalania wysokości świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego." Sądy administracyjne słusznie wskazywały, że domniemanie to jednak może być obalone w konkretnym stanie faktycznym między innymi z uwagi na charakter, rodzaj wykonywanych czynności, których nie można ocenić negatywnie. Wniosek powyższy znajduje uzasadnienie w tych unormowaniach ustawy zaopatrzeniowej, które wprost przewidują w określonych sytuacjach wyłączenie restrykcyjnych unormowań w zakresie ustalania wysokości świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego wobec funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę w czasie i miejscach wskazanych w ustawowej definicji będąc przez to funkcjonariuszami pełniącymi "służbę na rzecz totalitarnego państwa". Unormowania te zawarte zostały w art. 15c ust. 5 i 6, art. 22a ust. 5 i 6, art. 24a ust. 4 i 6 ustawy zaopatrzeniowej oraz właśnie w art. 8a ust. 1 tej ustawy. Jednak orzeczenia te, jak wskazano wyżej, zapadały na tle stosowania art. 8a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej oraz oceny czy te szczególnie uzasadnione przypadki mają zastosowanie w ściśle określonych stanach faktycznych. Mając powyższe na uwadze, regulację zawartą w art. 8a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej należy wyklądać, jako dany przez ustawodawcę organowi administracji publicznej/sądom administracyjnym instrument służący wszechstronnemu zbadaniu sprawy określonego funkcjonariusza w celu zweryfikowania, czy funkcjonariusz ten, objęty ustawowym domniemaniem "służby na rzecz totalitarnego państwa", jest w istocie osobą, której wysokość świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego powinna być ustalana na podstawie przepisów znajdujących uzasadnienie wyłącznie do tych osób, które angażowały się w sposób bezpośrednio ukierunkowany na realizowanie charakterystycznych dla ustroju państwa totalitarnego jego zadań i funkcji i których prawa - z tego właśnie względu -

zostały nabyte niesłusznie z perspektywy aksjologii demokratycznego państwa prawnego. Stąd też, treść art. 8a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, jak wskazywały sądy administracyjne w/w sprawach, może stanowić podstawę do wyłączenia restrykcyjnych unormowań ustawy w drodze indywidualnego aktu administracyjnego, tj. decyzji administracyjnej rozstrzygającej konkretną sprawę indywidualnego podmiotu.

Dlatego też, w ocenie Sądu Najwyższego, służba z „okresu totalitarnego państwa” nie zawsze będzie traktowana jako podstawa do obniżenia świadczeń emerytalno-rentowych funkcjonariuszy. Unormowania art. 15c ust. 5 i 6, art. 22a ust. 5 i 6, art. 24a ust. 4 i 6 ustawy zaopatrzeniowej w sposób wyraźny akcentują taką aktywność funkcjonariuszy "z okresu totalitarnego państwa", która pozostawała w bezpośredniej opozycji do zadań i funkcji państwa totalitarnego i stanowią podstawę - na warunkach wskazanych w tych unormowaniach do wyłączenia regulacji art. 15c ust. 1, art. 22a ust. 1 i art. 24a ust. 1 tej ustawy właśnie wobec osób, wymienionych w art. 13b w związku z art. 13c ustawy zaopatrzeniowej. Udowodnienie tego rodzaju aktywności powoduje więc, że osoba, której sytuacja ze względu na okres i miejsce pełnionej służby nadal mieści się w zakresie ustawowej definicji "służby na rzecz totalitarnego państwa" traktowana jest przez ustawodawcę jako osoba, względem której nie znajdują aksjologicznego uzasadnienia negatywne unormowania wprowadzające odstępstwa od ogólnych zasad ustalania wysokości świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego.

Sąd Najwyższy w niniejszym składzie podziela przy tym stanowisko zawarte w postanowieniu Sądu Najwyższego z 19 lutego 2020 r. w sprawie sygn. akt III UZP 11/19, że „funkcjonariusz, któremu obniżono świadczenie zaopatrzeniowe, może wystąpić do właściwego ministra o weryfikację spornych okresów jego służby w instytucjach wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, jeżeli uważa, że spełnił warunki, o których mowa w jej art. 8a. W szczególności spornych dyspozycji nie stosuje się, jeżeli funkcjonariusz służb totalitarnego państwa udowodni, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych współpracował i czynnie wspierał osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego (art. 15c ust. 5), co także poddaje się weryfikacji sądowej. W konsekwencji nie ma innych podstaw prawnych do jurysdykcyjnej kreacji nieznanych ustawie zaopatrzeniowej kryteriów

potencjalnego reaktywowania wysokości emerytur lub rent funkcjonariuszom, z których każdy będzie dowodził "niewinnego" udziału w systemie totalitarnego bezprawia z dalszym pokrzywdzeniem i upokorzeniem ofiar niegodziwej służby represyjnej, która zwalczała ruchy demokratyczne, niepodległościowe, obywatelskie i wolnościowe". Przeciwnie zapatrywania są stanowiskiem nie znajdującym jakiegokolwiek odzwierciedlenia w ustawie." Sąd Najwyższy podziela również stanowisko Sądu Najwyższego zawarte w postanowieniu z dnia 19 lutego 2020 r. w sprawie III UZP 11/19, który uznał, że: „Kryterium pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w cywilnych lub wojskowych instytucjach wymienionych w art. 13b ustawy z dnia 18 lutego 1994 r., ustalone na wniosek właściwego organu emerytalno-rentowego przez Instytut Pamięci Narodowej - Komisję Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu na podstawie posiadanych akt osobowych funkcjonariusza (art. 13a w związku z art. 15c ust. 4), jest spełnione po sądowym zweryfikowaniu formalnej przynależności do instytucji wymienionych w art. 13b ustawy odpowiedzialnych za łamanie podstawowych praw człowieka i wolności osób represjonowanych lub członków ich rodzin, bez konieczności indywidualizacji lub sądowej weryfikacji stosowania represji politycznych przez konkretnego funkcjonariusza. Osobom, które pomiędzy 22 lipca 1944 r. a 31 lipca 1990 r. pełniły na rzecz totalitarnego państwa służbę, o której mowa w art. 13b i pozostawały w takiej służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., przysługują z budżetu państwa emerytury na zasadach określonych w art. 15c ww. ustawy, które nie naruszają karnistyczno - kryminalnej zasady ne bis in idem, ani nie stanowią nieproporcjonalnego obniżenia wysokości poprzednio niesłusznie nabytych uprawnień zaopatrzeniowych.”

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

[SOP]

[a!]