

Mgr Tomasz Smoliński

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
ORCID: 0000-0002-3540-3200
e-mail: tomaszsmol@o2.pl

Mgr Magdalena Tyska

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
ORCID: 0000-0002-8600-9975
e-mail: magdalena.tyska@wp.pl

Stanowisko judykatury w sprawie zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy pełniących „służbę na rzecz totalitarnego państwa”

The position of the judicature on pensions for the functionaries who serve "the totalitarian state"

Streszczenie

Celem artykułu jest ukazanie kształtowania się w orzecznictwie uprawnień emerytalnego i rentowego funkcjonariuszy pełniących „służbę na rzecz totalitarnego państwa” po wprowadzeniu w 2017 r. kontrowersyjnych zmian. Zasadnicza teza artykułu, wykreowana w oparciu o przedstawione stanowisko judykatury, sprowadza się do stwierdzenia, że zniesienie przywilejów emerytalnych osób podejmujących aktywność w aparacie bezpieczeństwa PRL nie dotyczy ogólnie wszystkich świadczeniobiorców. Analiza zagadnienia pozwala uznać, że w świetle demokratycznego państwa prawnego kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” powinno być określane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy danego świadczeniobiorcy, jego indywidualnych czynów i pełnionych przez niego funkcji, by ostatecznie uznać czy dochodziło do naruszenia przez niego podstawowych praw i wolności człowieka, a tym samym czy istnieją podstawy do obniżenia pobieranych świadczeń emerytalnych. Judykatura stoi na stanowisku, że ustalenia faktyczne i interpretacje przedstawione w informacji pozyskanej z Instytutu Pamięi Narodowej co do przebiegu służby świadczeniobiorcy *de facto* nie wiążą sądu, do którego kognicji należy rozważenie sprawy w oparciu o całokształt zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego.

Słowa kluczowe

służba na rzecz totalitarnego państwa, zaopatrzenie emerytalne funkcjonariuszy formacji mundurowych i specjalnych, informacja Instytutu Pamięi Narodowej

JEL: K4

Abstract

This study aims to show the evolution of the pension entitlement in the jurisprudence of functionaries performing "service for the totalitarian state" after the introduction of controversial changes in 2017. The main thesis of the article, created on the basis of the presented position of the judicature, boils down to the statement that the abolition of retirement privileges of people taking up activity in the security apparatus of the People's Republic of Poland does not apply top-down to all beneficiaries. The analysis of the issue allows us to conclude that in the light of a democratic state ruled by law, the criterion of "service to a totalitarian state" should be determined on the basis of all the circumstances of the case of a given beneficiary, his individual acts and functions performed by him in order to finally recognize whether he violated his or her fundamental rights, and human freedom, and thus whether there are grounds for lowering the collected retirement benefits. The factual findings and interpretations presented in the information obtained from the Institute of National Remembrance as to the course of the service provided by the recipient do not *de facto* bind the court which has jurisdiction to consider the case on the basis of all the evidence gathered in the case.

Keywords

service for a totalitarian state, pensions for officers of uniformed and special formations, information from the Institute of National Remembrance

Uwagi wprowadzające

Z dniem 1 stycznia 2017 r. weszła w życie ustawa z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy zaopatrzeniowej¹, na mocy której wprowadzono art. 13b ustalający katalog cywilnych i wojskowych instytucji i formacji, w których służba od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. jest uznawana za służbę na rzecz totalitarnego państwa. Fakt pełnienia służby na rzecz totalitarnego ustroju został potwierdzony przez Instytut Pamięci Narodowej w około 50 tys. przypadków. Taką liczbę świadczeniobiorców objęły zatem wprowadzone zmiany. Na wniosek Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych o nadesłanie akt osobowych funkcjonariuszy IPN potwierdził jedynie 48 666 przypadków osób pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa. Liczba ta wydaje się i tak niewielka w świetle ponad 191 tys. byłych funkcjonariuszy pełniących służbę w tamtym okresie. W przypadku bowiem ponad 33 517 byłych funkcjonariuszy IPN stwierdził, że nie jest w stanie zakwalifikować ich służby jako pełnionej na rzecz totalitarnego ustroju w świetle znowelizowanej ustawy, zaś w przypadku 109 497 osób w ogóle nie odnaleziono dokumentacji osobowych².

W ocenie projektodawcy wskazana wyżej zmiana przepisów ustawy zaopatrzeniowej miała na celu wprowadzenie rozwiązań prawnych zapewniających w pełniejszej formie zniesienie przywilejów emerytalnych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa PRL przez ustalenie na nowo świadczeń emerytalnych i rentowych osobom pełniącym służbę na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. Wprowadzone uprzednio zmiany na gruncie tzw. ustawy dezubekizacyjnej³ zdaniem jej autorów okazały się nie być w pełni skuteczne i realizujące zamierzony cel. Dlatego też w powszechnym poczuciu naruszenia zasad sprawiedliwości społecznej konieczne stało się dalsze ograniczenie przywilejów emerytalnych i rentowych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, które nie zasługują na ochronę prawną⁴.

W związku z powyższym nowelizacja ustawy zaopatrzeniowej stała się podstawą do dokonywania zmian w drodze decyzji w zakresie wysokości emerytur i rent świadczeniobiorców, którzy pełnili służbę na rzecz totalitarnego państwa, w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej⁵. Wskutek tych zmian niezadowoleni funkcjonariusze zaczęli składać odwołania do sądów powszechnych⁶ (Czechowski, 2016, s. 35–39).

Jak ustaliła „Rzeczpospolita”, na koniec 2021 r. według Z. Czarneckiego, szefa Federacji Stowarzyszeń Służb Mundurowych RP, sprawy z odwołań funkcjonariuszy zostały rozpatrzone dla nich pozytywnie przez sądy pierwszej instancji w około 4 tys. przypadków⁷.

Z innych źródeł wynika, że liczba rozpatrzonych odwołań już w 2020 r. sięgnęła ponad 7,6 tys.⁸. Niestety, pomimo licznych zapytań i związanych z nimi ponagieł skierowanych do resortu, nie ujawniono ile spraw z od-

wołań świadczeniobiorców zakończyło się dla nich pomyślnie, a ile odwołań oddalono. Zgodnie z szacunkami J. Gaładyka ze Stowarzyszenia Emerytów i Rencistów Policyjnych prawomocnie wygranych w sądach apelacyjnych jest już ok. 300 spraw.

Warto w tym miejscu podkreślić, że wielu funkcjonariuszy nie może doczekać się rozpoznania swoich spraw przez sądy powszechne z uwagi na ich olbrzymią ilość i wciąż niewystarczającą liczbę sędziów potrzebnych do rozpatrzenia tak dużej liczby odwołań. Według J. Gaładyka zmarło już ok. 3 tys. emerytowanych funkcjonariuszy, którzy nie doczekali przywrócenia emerytury⁹.

Analiza dotychczasowego orzecznictwa pozwala na stwierdzenie, że judykatura po upływie niespełna pięciu lat wypracowała w tych sprawach wiodące stanowisko, zgodnie z którym nie każdą służbę na rzecz totalitarnego państwa należy automatycznie wiązać z zaangażowaniem w działania charakterystyczne dla ówczesnego ustroju totalitarnego. Każda sprawa powinna zostać rozpatrzona indywidualnie. Dopiero indywidualne rozważenie istoty pełnionej służby pozwoli określić zasadność obniżenia świadczenia danego funkcjonariusza.

Należy podkreślić, iż po wprowadzeniu pierwszych zmian w zakresie emerytur osób pełniących funkcję na rzecz totalitarnego państwa w ramach tzw. ustawy dezubekizacyjnej Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 24 lutego 2010 r. (K 6/09, OTK-A 2010/2/15) wypowiadał się już na temat zasadności omawianych rozwiązań legislacyjnych, które w gruncie rzeczy w szerokim zakresie ingerują w sferę dóbr jednostki. W wyroku tym uznano, że art. 15b ustawy z 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin¹⁰ dodany przez art. 1 ustawy dezubekizacyjnej jest zgodny z art. 2, art. 10, art. 30 i art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 42 Konstytucji, zaś w zakresie, w jakim przewiduje, że emerytura osoby, która była członkiem Wojskowej Rady Ocalenia Narodowego, wynosi 0,7% podstawy wymiaru za każdy rok służby w Wojsku Polskim po dniu 8 maja 1945 r. do dnia 11 grudnia 1981 r. jest niezgodny z art. 32 Konstytucji. Ponadto Trybunał orzekł, iż art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy z 18 lutego 1994 r.¹¹ w brzmieniu nadanym przez art. 2 pkt 1 lit. a ustawy dezubekizacyjnej powołanej w punkcie 1, jest zgodny z art. 2, art. 10, art. 30, art. 32 i art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 42 Konstytucji, zaś art. 13 ust. 1 pkt 1b ustawy z 18 lutego 1994 r. dodany przez art. 2 pkt 1 lit. b ustawy dezubekizacyjnej jest zgodny z art. 2, art. 10, art. 30, art. 32 i art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 42 Konstytucji oraz że art. 15b ust. 1 ustawy z 18 lutego 1994 r. dodany przez art. 2 pkt 3 ustawy dezubekizacyjnej jest zgodny z art. 2, art. 10, art. 30, art. 32 i art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 42 Konstytucji.

W motywach wyroku Trybunał podkreślił wówczas, że sposób, w jaki ustawodawca sięgnął do środka w postaci obniżenia niegodziwie nabytych uprzywilejowa-

nych świadczeń emerytalnych, należało ocenić jako wyważony, wstrzemięźliwy i proporcjonalny. Trybunał uznał, że wprowadzone rozwiązania prawne znajdowały podstawę w zasadzie sprawiedliwości społecznej i preambule Konstytucji. Nie przeczy temu przeprowadzone w 1990 r. postępowanie kwalifikacyjne byłych funkcjonariuszy SB w związku z przyjętą koncepcją i trybem utworzenia UOP, ponieważ jej rezultaty nie wymazują samego faktu dobrowolnego wstąpienia do SB — tajnej policji politycznej Polski Ludowej. Stwierdzono również, że ustawodawca stanowiąc kwestionowane przepisy nie przekroczył kompetencji przypisanych władzy ustawodawczej w Konstytucji. Kwestionowane przepisy nie przewidywały wymierzania zbiorowej kary członkom Wojskowej Rady oraz funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa Polski Ludowej, a jedynie obniżenie im uprzywilejowanych świadczeń emerytalnych do poziomu średniej emerytury powszechnej. Zaznaczono, iż kwestionowane przepisy nie zawierały sankcji karnych ani nawet sankcji o charakterze represyjnym. Nie przesądzały też winy adresatów norm w nich wyrażonych. W konsekwencji Trybunał uznał, że przepisy co prawda wprowadzały nowe zasady ustalania wysokości świadczeń emerytalnych dla członków Wojskowej Rady oraz funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polski Ludowej, które *de facto* i tak pozostają istotnie wyższe od emerytur w systemie powszechnym (zob. wyrok TK z 24 lutego 2010 r., K 6/09, OTK-A 2010/2/15).

Do powyższego wyroku zgłoszono jednak wiele zdań odrębnych. Z uprawnienia przewidzianego w art. 68 ust. 3 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (DzU nr 102, poz. 643 ze zm.) skorzystało sześciu sędziów Trybunału, w tym sędzia A. Jamroza, sędzia E. Łętowska, sędzia M. Mazurkiewicz, sędzia M. Wyrzykowski, sędzia T. Liszcz. *Votum separatum* zgłosił również sędzia B. Zdziennicki, który już wtedy podkreślił, „że prawo rozliczające ustrój obalony przed wiele laty nie tylko nie wygasa, ale rozszerza się i radykalizuje pomimo faktu, iż materia ta została już uregulowana ustawami z 10 grudnia 1993 r. i 18 lutego 1994 r., określającymi zasady systemu emerytalnego żołnierzy i funkcjonariuszy za okres poprzedzający rok 1989 r.”. Już w 2010 roku odnosząc się do argumentów podniesionych w motywach wyroku sędzia B. Zdziennicki wskazał, że „wprowadzanie coraz to kolejnych rozwiązań prawnych próbujących »naprawić« historię nie powinno być uznane za zasadne w świetle aktualnego demokratycznego systemu prawnego”. Ponadto zauważył, że już w „ustawie lustracyjnej z 2006 r. wprowadzono kary infamii, ograniczeń w dostępie do niektórych zawodów i stanowisk publicznych oraz odpowiedzialności za tak zwane kłamstwo lustracyjne, dodano zaskarżoną ustawą nową represję polegającą na drastycznym zmniejszeniu dotychczas pobieranych emerytur dla żołnierzy zawodowych członków Wojskowej Rady Ocalenia Narodowego (WRON) oraz dla funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Wprowadzanie zatem kolejnych rozwiązań prawnych kłóci się z zasadą demokratycznego

państwa prawnego”. Co więcej, podkreślił, że „likwidując spuściznę po systemie totalitarnym demokratyczne państwo prawne jakim jest Rzeczpospolita Polska musi stosować środki prawne takiego państwa, respektować zasady sprawiedliwości, a więc unikać jakiegokolwiek formy odwetu, czy zemsty wobec osób uważanych za dawnych przeciwników. Nie mamy w Konstytucji żadnych specjalnych rozwiązań dla oceny zdarzeń i faktów z przeszłości, z jednym tylko wyjątkiem. Jest to przepis do rozliczeń czynów, które w przeszłości naruszały podstawowe prawa człowieka, czy stanowiły inne przestępstwa. Artykuł 44 Konstytucji stanowi, że bieg przedawnienia w stosunku do przestępstw, nieściganych z przyczyn politycznych, popełnionych przez funkcjonariuszy publicznych lub na ich zlecenie, ulega zawieszeniu do czasu ustania tych przyczyn. Nie została przewidziana w Konstytucji żadna możliwość rozszerzenia zakresu podmiotowego, czy przedmiotowego tego przepisu. Do kardynalnych zaś wartości prawnych demokratycznego państwa prawnego, jakim jest Rzeczpospolita Polska zgodnie z art. 2 Konstytucji, należy zasada *lex retro non agit*. Jest ona uznawana przez prawników od czasów rzymskich. Stąd odstępstwa od niej są tylko możliwe”. W swoim zdaniu odrębnym sędzia B. Zdziennicki zaznaczył również, że „nie można dokonać obejścia zasad, wartości i reguł Konstytucji przez prosty zabieg legislacyjny — przyjęcie w preambule ustawy rozliczeniowej określonej wersji historii tylko po to, by z tej oceny przeszłości wyprowadzić określone następstwa prawne w stosunku do grupy obywateli uważanych za dawnych (sprzed 20 lat) przeciwników politycznych obecnie rządzącej większości parlamentarnej. Prawo w demokratycznym państwie prawnym nie może narzucać wszystkim jednej oceny przeszłości ani tym bardziej wyciągać z tej oceny prawa do represjonowania określonych grup społecznych czy zawodowych. Wiadomo, że to w państwach totalitarnych tworzono i tworzy się oficjalne wersje historii. Natomiast w demokratycznych państwach prawnych nie może być jednej obowiązującej wizji historii. Są różne jej interpretacje proponowane zarówno przez autorów niezwiązanych z żadną partią polityczną, jak i przez autorów reprezentujących określone orientacje światopoglądowe”. Już w tamtym okresie słusznie sędzia B. Zdziennicki wskazał, że „zasada ochrony praw nabytych wypracowana przez orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce. Reformy systemu emerytalnego nie można więc dokonywać pod nośnym społecznie pozorem cofania »nienależnych« czy »nadmiernych« przywilejów. Przy ograniczaniu posiadanych praw podmiotowych nie należy operować wielkościami przeciętnymi. Każde prawo podmiotowe ze swej istoty ma charakter indywidualny a nie zbiorowy. Poddanie *ex lege* represji (przez drastyczne obniżenie dotychczas pobieranych emerytur) określonych podmiotów oznacza, że władza ustawodawcza postanowiła zastąpić władzę sądowniczą, chociaż obowiązuje konstytucyjny wymóg sądowego ustalania

winy i kary. Narusza to zarówno zasadę podziału władz (art. 10 Konstytucji), jak i konstytucyjne prawo do sądu. Ustawa dezubekizacyjna w preambule orzeka o zbiorowej winie, a w artykułowanym tekście wymierza karę. Tymczasem każdy, zgodnie z obowiązującymi standardami międzynarodowymi i art. 45 ust. 1 naszej Konstytucji, przy rozstrzygnięciu o jego prawach i zobowiązaniach ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia swojej sprawy przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Należy to do uniwersalnych gwarancji bezpieczeństwa prawnego jednostki. Nie można karać, bez gwarancji proceduralnych, wraz z prawem do dwóch instancji, za czyny sprzed 20 i więcej lat, których przestępczość nie podlega żadnemu dowodzeniu. Obniżenie określonej grupie obywateli, bez zindywidualizowanego postępowania, *ex lege* wysokości pobieranych dotąd świadczeń emerytalnych wraz z ich moralnym potępieniem jest zastosowaniem reguł odpowiedzialności zbiorowej niedopuszczalnej w demokratycznym państwie prawnym¹².

W świetle powyższych stanowisk autorytetów w dziedzinie prawa konstytucyjnego w ramach zgłoszonych *votum separatum* należy zauważyć, że już wtedy poddawano poważnym wątpliwościom wprowadzanie do systemu demokratycznego państwa prawa rozwiązań służących „naprostowywaniu” historii i osądzaniu działań funkcjonariuszy pełniących swoje obowiązki zawodowe wiele lat wcześniej. Wszystkie *votum separatum* do wskazanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2010 r. zachowują aktualność, a nawet zyskują na znaczeniu w świetle najnowszego wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 16 czerwca 2021 r., P 10/20 (Legalis nr 2584696). Ze względu na kształt orzeczeń Trybunału zaczęto coraz mocniej akcentować możliwość przeprowadzania sądowej kontroli konstytucyjności przez sądy powszechne, dopiero bowiem analiza przepisów ustawy na kanwie konkretnej sprawy danego funkcjonariusza umożliwia prawidłowe odkodowanie konstytucyjności zapisów ustawy i oceny zasadności ich zastosowania w danym stanie faktycznym.

Ustalenie zakresu pojęciowego „służby na rzecz totalitarnego państwa”

Tematyka podjęta w artykule implikuje konieczność odkodowania i dokonania wykładni kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa”, użytego przez ustawodawcę w sposób budzący wątpliwości. Tylko prawidłowa wykładnia przepisów materialnoprawnych wskazujących jak w istocie miała przedstawiać się określona wyżej służba stanowi wyjściowe kryterium przy analizie sytuacji prawnej danego funkcjonariusza i ustaleniu wysokości świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego.

Zgodnie z art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się służbę od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. w enumeratywnie wyliczonych w ust. 1 i 2 przywołanego przepisu cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach, m.in. w resorcie Bezpieczeństwa Publicznego, Polskiego

Komitetu Wyzwolenia Narodowego, Ministerstwie Bezpieczeństwa Publicznego, jednostkach organizacyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej oraz wskazanych ich poprzedniczek, pełnienie służby na etacie we wskazanych w ustawie przypadkach, odbywanie szkolenia zawodowego w szkołach i na kursach służby bezpieczeństwa przez funkcjonariuszy pełniących służbę we wskazanych jednostkach, a także praca w okresie oddelegowania wymienionych funkcjonariuszy do innych instytucji państwowych, w tym przeniesienia na etaty niejawne w kraju lub poza granicami Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

Zdaniem W. Jakimowicza z powyższej normy wynika, że faktem przesądzającym o zakwalifikowaniu danej służby jako pełnionej na „rzecz totalitarnego państwa” są wyłącznie ramy czasowe i miejsce jej pełnienia, natomiast dalsze unormowania nie są ukierunkowane na restrykcyjne potraktowanie funkcjonariuszy, których działalności nie należy oceniać pejoratywnie na płaszczyźnie aksjologii demokratycznego państwa (Jakimowicz, 2020, s. 47–67). Natomiast orzecznictwo wskazuje, że „miejsce i okres pełnienia służby nie mogą być jedynym kryterium radykalnego obniżenia emerytury osób, które pozytywnie przeszły w 1990 r. proces weryfikacji i następnie w wolnej Polsce nienagannie pełniły wieloletnią służbę” (wyrok SA w Warszawie z 29 lipca 2021 r., III AUa 446/21, LEX nr 3228944).

Konstruując powyższy przepis ustawodawca posłużył się ustawową definicją kwalifikującą do organów państwa totalitarnego każdą jednostkę enumeratywnie tam wymienioną oraz każdą z rodzajów służb i pełnionych w nich funkcji. Nie dokonał natomiast rozróżnienia czy dana osoba pełniąca tam służbę aktywnie wspierała aparat państwa totalitarnego, czy tylko biernie w nim uczestniczyła oraz czy zajmowała tam stanowisko decyzyjne, czy należała wyłącznie do tzw. technicznej obsługi aparatu bezpieczeństwa państwa.

W tej kwestii orzecznictwo uzupełnia powyższe rozważania, wskazując, że istotne znaczenie dla interpretacji przywołanej definicji ma rodzaj i zakres czynności wykonywanych w trakcie służby (wyrok SA w Białymstoku z 20 kwietnia 2021 r., III AUa 824/20, LEX nr 3191431). Sąd Najwyższy dokonując wykładni wskazanej normy prawnej w uchwale z 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021/3/28) stwierdził, że za służbę „na rzecz państwa totalitarnego” nie można uznać takiej aktywności, która ogranicza się do zwykłych, standardowych działań podejmowanych w służbie publicznej, tj. na rzecz państwa jako takiego, które są akceptowane i wykonywane w każdym państwie, także demokratycznym. W ocenie Sądu Najwyższego do takiej aktywności należy zaliczyć służbę w obszarach bezpieczeństwa państwa, tj. służbę w policji kryminalnej, ochronie granic, ochronie gospodarczej państwa, czy zwalczanie przemytu narkotyków itp. Sąd Najwyższy jednoznacznie wskazał, iż kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej 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.

Ponadto Sąd Najwyższy przedstawiając motywy rozstrzygnięcia w zakresie rekonstrukcji niejednoznacznego kryterium odniósł się pomocniczo do orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, w którym podkreślono, że „państwo totalitarne” ma z punktu widzenia współczesnej aksjologii jednoznacznie pejoratywny wydźwięk, co oznacza, że charakter taki ma również „służba na rzecz” takiego państwa. „Służba kogoś na czyjąś rzecz” ma charakter zindywidualizowany, odznaczający się osobistym zaangażowaniem i oznacza działalność bezpośrednio ukierunkowaną „na korzyść”, „na potrzeby” podmiotu, któremu się służy, co w przypadku służby „na rzecz” państwa o określonym profilu ustrojowym oznacza zindywidualizowane zaangażowanie się w działalność bezpośrednio ukierunkowaną na realizowanie przez to państwo jego ustrojowo zdeterminowanych zadań i funkcji. Jak dalej podkreślił Sąd Najwyższy pojęcie „służby na rzecz totalitarnego państwa” należy odkodować jako punkt wyjścia do analizy sytuacji prawnej indywidualnych świadczeniobiorców. Tym samym nie można zgodzić się z założeniem, że sam fakt stwierdzenia pełnienia służby od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w wymienionych instytucjach i formacjach jest wystarczający do uznania pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa. Nie może zatem zostać wykluczone prawo do dowodzenia, iż służba pełniona w tym czasie nie była służbą na rzecz totalitarnego państwa. Zdaniem Sądu Najwyższego bezzasadne jest ograniczanie się do bezrefleksyjnej wykładni językowej art. 13b ustawy z 1994 r., bowiem zakodowane w nim pojęcie stanowi kryterium wyjściowe, a więc przybiera postać domniemania możliwego do obalenia w procesie cywilnym. Sąd Najwyższy podkreślił, że „taka wykładnia jest zgodna z jednolitym i utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych, w szczególności Naczelnego Sądu Administracyjnego (zob. orzeczenia NSA z 11 grudnia 2019 r., I OSK 2015/19, LEX nr 2865792 i I OSK 2247/19, LEX nr 2799469)”.

W konsekwencji jako aberrację uznać należy zakładanie z góry, że każda osoba pełniąca służbę działała na rzecz totalitarnego państwa, gdyż funkcje rozkładały się także na obszary bezpieczeństwa państwa, które są istotne w każdym jego modelu. Zasadne było podkreślenie przez Sąd Najwyższy, że nie wszyscy pozostający w służbie zwalczały opozycję polityczną i Kościół katolicki i nie wszyscy łamali prawa człowieka, skoro część funkcjonariuszy zajmowała się ochroną gospodarczą Polski, zwalczaniem przemytu narkotyków czy ochroną granicy (uchwała SN z 16 września 2020 r., III UZP 1/20, OSNP 2021/3/28).

Powyższa wykładnia przepisu art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej prowadzi do wniosku, że spod działania tej ustawy wyłączony jest taki rodzaj służby w niej wymieniony, którego nie sposób wiązać z działalnością (służbą) na rzecz państwa totalitarnego. Działaniem tej

ustawy nie będzie zatem objęta osoba, która mimo że służyła w formacjach (bądź na stanowiskach) wymienionych w art. 13b ust. 1 i 2 ustawy zaopatrzeniowej, to z punktu widzenia postronnego obserwatora jej aktywność oceniana jest jako standardowa, niezbędna i akceptowalna z punktu widzenia demokratycznego państwa.

Na takim też stanowisku stanął Sąd Apelacyjny w Lublinie, wskazując, że „przepis ten nie określa kryteriów uznania służby w formacjach i jednostkach w nim wymienionych za służbę na rzecz totalitarnego państwa. To kryterium powinno być więc oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka” (wyrok SA w Lublinie z 16 lutego 2021 r., III AUa195/20, LEX nr 3147548).

Należy jednocześnie zauważyć, że w orzecznictwie kształtuje się również pogląd, iż z definicji ustawowej 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, analizowanych niżej przepisów ustawy zaopatrzeniowej, nie jest jednak ukierunkowana na objęcie restrykcyjnymi unormowaniami ustawy zaopatrzeniowej tych funkcjonariuszy, którzy wprawdzie pełnili służbę w czasie i miejscach wskazanych w ustawowej definicji, jednakże ich działalności nie można ocenić pejoratywnie z punktu widzenia aksjologii demokratycznego państwa prawnego i chronionych przez to państwo praw słusznie nabytych do zaopatrzenia emerytalnego. Definicja ustawowa „służby na rzecz totalitarnego państwa” przedstawia się jako kryterium wyjściowe w analizie sytuacji prawnej indywidualnych funkcjonariuszy. Kryterium to ma w istocie konstrukcję obalanego ustawowego domniemania o aksjologicznej podstawie obejmowania wszystkich funkcjonariuszy pełniących służbę w czasie i miejscach wskazanych w ustawowej definicji restrykcyjnymi unormowaniami w zakresie ustalania wysokości świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego. 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” (wyrok NSA z 13 grudnia 2019 r., I OSK 1569/19, LEX nr 2799402).

Jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny, rezultaty wykładni systemowej ustawy zaopatrzeniowej w omawianym zakresie znajdują również uzasadnienie na tle wykładni celowościowej przepisów tej ustawy. Przyjęcie bowiem, że zawarte w art. 13b w związku z art. 13c ustawy zaopatrzeniowej określenie „służba na rzecz totalitarnego państwa” odwołujące się wyłącznie do ram czasowych i miejsc pełnienia służby miałoby być kryterium przesądzającym możliwość stosowania restrykcyjnych

unormowań zawartych w art. 15c, art. 22a i art. 24a w stosunku do wszystkich osób pełniących w określonym czasie służbę w ramach określonych stosunków służbowych, jest nie do zaakceptowania z punktu widzenia standardów demokratycznego państwa prawnego. Ponadto taka konkluzja nie jest do przyjęcia, gdyż chronione przez państwo wartości i realizowane przez nie cele, w tym zasada równości wobec prawa, stoi w opozycji do wprowadzonej odpowiedzialności zbiorowej. Prawo w imię równości powinno indywidualizować sytuację obywateli (Olejniczak-Szałowska, 2016, s. 129).

Konstrukcja domniemania prawnego opartego na założeniu odpowiedzialności zbiorowej budzi co najmniej wątpliwości co do jej zgodności ze standardami demokratycznego państwa prawnego, w ramach których ciężar dowodu okoliczności uzasadniających ingerencję w sferę praw obywateli, w tym ciężar dowodu, że prawa te zostały nabyte niesłusznie, spoczywa na „ingerującym”, tj. na organach państwa, a nie na adresacie tego rodzaju działań (wyrok NSA z 13 grudnia 2019 r., I OSK 1569/19, LEX nr 2799402).

Należy zaznaczyć, że w art. 13c ustawy zaopatrzeniowej ustawodawca wyłączył z zakresu pojęciowego „służby na rzecz totalitarnego państwa” służbę, która po pierwsze rozpoczęła się nie wcześniej niż w dniu 12 września 1989 r. oraz po drugie, której obowiązek wynikał z przepisów o powszechnym obowiązku obrony. W związku z zapisem art. 13c pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej w orzecznictwie pojawiło się pojęcie służby krótkotrwałej. Służbę, która „rozpoczęła się po raz pierwszy nie wcześniej niż 12 września 1989 r., ustawodawca w ogóle nie uznaje za służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b. Można przyjąć, że służba niespełniająca wymogu »rozpoczęcia się po raz pierwszy nie wcześniej niż 12 września 1989 r.«, będąc jednocześnie służbą w okresie istnienia »totalitarnego państwa« obejmująca okres około 10 miesięcy (tj. długość okresu wyznaczonego datami 12 września 1989 r. i 31 lipca 1990 r.), będzie służbą krótkotrwałą. Nie oznacza to jednak, że również służba wyrażana w latach nie będzie mogła być w realiach indywidualnej sprawy uznana za służbę krótkotrwałą” (wyrok WSA w Warszawie z 24 czerwca 2020 r., II SA/Wa 248/20, LEX nr 3084900).

Informacja IPN o przebiegu służby funkcjonariusza na rzecz totalitarnego państwa jako niewystarczający dowód do obniżenia świadczenia

W decyzjach wydanych przez Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie podstawę do obniżenia emerytury stanowi informacja uzyskana z Instytutu Pamięci Narodowej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (IPN), która w ocenie Dyrektora przesądza o fakcie pełnienia przez daną osobę służby na rzecz totalitarnego państwa. Ministerstwo w tym celu samodzielnie nie dokonuje klasyfikacji służby świadcze-

niobiorców i nie rozstrzyga o jej pełnieniu na rzecz totalitarnego państwa, gdyż nie dysponuje dokumentami dotyczącymi jej przebiegu. W tym celu występuje z wnioskiem, określonym w art. 13a ustawy zaopatrzeniowej, do IPN, który następnie w oparciu o posiadane akta osobowe byłych funkcjonariuszy wszystkich służb podlegających od 31 lipca 1990 r. Ministrowi Spraw Wewnętrznych przedstawia informację o przebiegu służby danej osoby.

Zgodnie z art. 13a ust. 5 ustawy zaopatrzeniowej pozyskana informacja jest równoważna z zaświadczeniem o przebiegu służby sporządzanym na podstawie akt osobowych przez właściwe organy, i tym samym jest ona wiążąca dla organu wydającego decyzję. W ocenie Ministerstwa przepisy art. 15c, art. 22a oraz art. 24a ustawy zaopatrzeniowej nie pozwalają na analizę przebiegu służby danego funkcjonariusza pod kątem rodzaju wykonywanych czynności, zadań, zaangażowania podczas pełnionej służby czy też pełnionej funkcji, a informacja od IPN, wskazująca na pełnienie służby w instytucjach wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, jest wystarczająca dla obniżenia wysokości świadczenia.

Analiza orzecznictwa pozwala dojść do wniosku, iż twierdzenie takie jest nieuprawnione. Stwierdzenie pełnienia służby „na rzecz totalitarnego państwa” w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. nie może być dokonane wyłącznie na podstawie informacji z Instytutu Pamięci Narodowej — Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (kryterium formalnej przynależności do służb), lecz na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka służących reżimowi komunistycznemu (uchwała SN z 16 września 2020 r., III UZP 1/20, OSNP 2021/3/28).

Na tę kwestię zwrócił również uwagę Sąd Najwyższy w przytoczonej wyżej uchwale wydanej w sprawie III UZP 1/20, wskazując, iż z samego faktu, że do informacji o przebiegu służby nie stosuje się przepisów kodeksu postępowania administracyjnego nie wpływa na ostateczny osąd jej skutków. Podkreślić należy, że w czasie jej sporządzenia nie ma miejsca na relację funkcjonariusz — IPN. To oznacza, że ten pierwszy nie może złożyć wniosków dowodowych, przedstawić twierdzeń, które ostatecznie wpłyną na treść informacji, bo nie jest stroną tej procedury. Jednocześnie nie ma trybu administracyjnego, aby daną informację zaskarżyć, poddać kontroli nawet formalnej, zakwestionować, czy zmienić jej treść. Organ rentowy jest natomiast nią związany, a więc przyjmie zawarte w niej informacje, twierdzenia jako ustalone fakty. Konstrukcja ta pozbawia funkcjonariusza możliwości składania środków dowodowych, dotyczących przebiegu i charakteru ich służby i przede wszystkim możliwości podważenia i zażądania weryfikacji ustaleń przyjętych przez IPN.

Z tego też powodu zwraca się uwagę, by podczas weryfikacji przebiegu służby korzystać z innych środków dowodowych. Jak wynika z motywów wyroku Sądu Ape-

lacyjnego w Białymstoku, „informacja IPN o przebiegu służby wyznacza pewne ramy czasowe, co do których zachodzi potrzeba wyjaśnienia, co konkretnie robił były funkcjonariusz, aby ocenić działalność na rzecz państwa totalitarnego” (wyrok SA w Białymstoku z 17 grudnia 2020 r., III AUa 160/20, LEX nr 3164443).

Aby móc dokonać takich ustaleń, organ powinien wykazać i wyjaśnić, co konkretnie robił były funkcjonariusz, co można by ocenić jako działalność na rzecz państwa totalitarnego. Wśród okoliczności, na jakie wskazuje Sąd Apelacyjny w Białymstoku, które mogą tu mieć znaczenie, można by wymienić jako egzemplifikację: zeznania osób bezprawnie pokrzywdzonych działaniami danego funkcjonariusza, dowody z dokumentów znajdujące się zwłaszcza w zbiorach IPN (np. w aktach osób bezprawnie inwigilowanych czy inny sposób prześladowanych), dowody z prowadzonych w tamtym okresie spraw sądowych przeciwko pokrzywdzonym, w których dany funkcjonariusz brał udział w jakiejś roli. Ponadto wyjaśnienia wymaga, czy funkcjonariusz brał udziału w skierowanych przeciwko obywatelom bezprawnych działaniach polegających np. na prowokacjach albo składaniu fałszywych zeznań w tej sprawie, inne dowody wskazujące, że funkcjonariusz w sposób oczywisty wspierał, propagował, utożsamiał się z zasadami państwa totalitarnego (np. z działaniami zmierzającymi do zastraszania jednostek albo grup obywateli lub innego im szkolenia) (wyrok SA w Białymstoku z 17 grudnia 2020 r., III AUa 160/20, LEX nr 3164443).

W orzecznictwie przyjmuje się jako nietrafne stanowisko Ministerstwa, zgodnie z którym w myśl art. 13a ust. 5 ustawy zaopatrzeniowej informacja o przebiegu służby sporządzona przez IPN jest równoważna z zaświadczeniem o przebiegu służby sporządzanym na podstawie akt osobowych przez właściwe organy służb. Należy tu wskazać na stanowisko Sądu Najwyższego, który uznał, iż nie ulega wątpliwości, że sąd powszechny (sąd ubezpieczeń społecznych), rozpoznający sprawę w wyniku wniesienia odwołania od decyzji organu emerytalnego (dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W.) w sprawie ponownego ustalenia (obniżenia) wysokości emerytury policyjnej byłego funkcjonariusza Służby Bezpieczeństwa, nie jest związany treścią informacji o przebiegu służby w organach bezpieczeństwa państwa przedstawionej przez Instytut Pamięci Narodowej — zarówno co do faktów (ustalonego w tym zaświadczeniu przebiegu służby), jak i co do kwalifikacji prawnej tych faktów (zakwalifikowania określonego okresu służby jako służby w organach bezpieczeństwa państwa). Związanie to obejmuje jedynie organ emerytalny, który przy wydawaniu decyzji musi kierować się danymi zawartymi w informacji o przebiegu służby. Ustalenia faktyczne i interpretacje prawne IPN nie mogą natomiast wiązać sądu — do którego wyłącznej kompetencji (kognicji) należy ustalenie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia w przedmiocie prawa do emerytury policyjnej i jej wysokości oraz odpowiednia kwalifikacja prawna (subsumcja) ustalonych faktów (postanowienie

SN z 9 grudnia 2011 r., II UZP 10/11, OSNP 2012/23-24/298).

W związku z powyższym sąd ma obowiązek zebrać w sprawie materiał dowodowy oraz dokonać oceny całego zgromadzonego w sprawie materiału (postanowienie NSA z 12 stycznia 2018 r., I OSK 2848/17, LEX nr 2445886). Na tę ocenę nie wpływa fakt, że informacja o przebiegu służby jest dokumentem urzędowym w rozumieniu art. 244 k.p.c., bowiem przeciwko niemu mogą być przeprowadzane przeciwdowody. Każdy istotny fakt w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych może być dowodzony wszelkimi środkami dowodowymi, zaś art. 247 k.p.c., wprowadzający ograniczenia dowodzenia zeznaniami świadków przeciwko osnowie lub ponad osnowę dokumentu obejmującego czynność prawną, nie ma zastosowania w tych sprawach (tak również SN w wyroku z 21 lutego 2002 r., I PKN 918/00, LEX nr 564465 oraz w wyroku z 16 czerwca 2016 r., III PK 139/15, LEX nr 2117654).

Słuszne zatem jest przyjęcie, że *onus probandi* w rozumieniu art. 6 k.c. spoczywa na tej stronie, która z faktu wywodzi skutki prawne. W związku z tym to Ministerstwo powinno dodatkowo, ponad informację uzyskaną z IPN, wykazać, że świadczeniobiorca w okresie pełnienia służby faktycznie podejmował jakąkolwiek działalność polegającą 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. Twierdzenie w zakresie ciężaru dowodu nie zwalnia co do zasady świadczeniobiorcy od dowodzenia własnych faktów.

Zgodność przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy z przepisami Konstytucji RP i aktami międzynarodowymi

Świadczeniobiorcy w treści środków odwoławczych od decyzji organu rentowego podnoszą niezgodność wprowadzonych zmian z przepisami Konstytucji RP i aktami międzynarodowymi. W sprawach tych występują wątpliwości natury zgodności norm prawa ukształtowanych w wyżej wskazanym akcie prawnym z przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej i wynikającymi z nich zasadami, w tym w szczególności z art. 2, art. 10 ust. 1 i 2, art. 30, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 42 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 47, art. 64 ust. 1 i 2 i art. 67 ust. 1, a także normami prawa międzynarodowego, w tym art. 6 ust. 2, art. 8 ust. 1 i 2 i art. 14 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Normy prawa zawarte w prawie unijnym jak i ratyfikowanych umowach międzynarodowych mają takie same wartości i znaczenie w polskim prawie co przepisy Konstytucji RP (Zdzienicki, 2021, s. 41–47).

Arbitralne obniżanie świadczeń nie może zdaniem świadczeniobiorców korzystać z ochrony prawnej. Zastosowanie wskaźnika 0% podstawy wymiaru (Jędrasik-Jankowska, 2019, LEX/el.) — za każdy rok służby na rzecz „totalitarnego państwa” — uderza w istotę emerytury jako środka zabezpieczenia społecznego. Ustawodawca traktuje bowiem ten okres służby jako okres, w którym nie wykonywano żadnej pracy i za który nie przysługuje żadne, najniższe nawet świadczenie emerytalne.

Oceniając taki zabieg ustawodawczy Sąd Najwyższy w uchwale z 16 września 2020 r. (III UZP 1/20, LEX nr 3051750) wyraźnie odniósł się do tej kwestii, uznając, że „w takim przypadku dochodzi do naruszenia zasady *ne bis idem* (zakaz stosowania dwukrotnej sankcji wobec tego samego podmiotu za ten sam czyn) wyrażonej w art. 45 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji RP (pkt 104–109 uzasadnienia). Przedmiotowa zasada nie jest ujęta *expressis verbis* w polskiej Konstytucji, jednakże Trybunał Konstytucyjny w swych orzeczeniach wyprowadza ją ze wzorca określonego w art. 2 Konstytucji RP, stanowiąc, iż należy ona do fundamentalnych elementów demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, zaś wszelkie odstępstwa od tej zasady — stworzenie ram prawnych organowi władzy publicznej do stosowania dwukrotnego środka represyjnego wobec tej samej osoby, za ten sam czyn — stanowiłoby naruszenie tej zasady (wyrok TK z 15 kwietnia 2008 r., P 26/06, OTK-A 2008/3/42 oraz wyrok TK z 3 listopada 2004 r., K 18/03, OTK-A z 2004/10/103)”.

Jak słusznie zaznaczył Sąd Apelacyjny w Białymstoku, „nie chodzi tu tylko o samą zasadę *ne bis in idem*, choć niewątpliwie ingerencja ta ma charakter penalny i jest karą za to samo mimo posłużenia się innym terminem »służby na rzecz totalitarnego państwa«. Istotne jest jednak, że przy nasilonym elemencie penalnym i odwetowym odstąpiono od indywidualizacji czynów i odpowiedzialności za nie. Tymczasem w wielu przypadkach fakt, że funkcjonariusz znalazł się przez jakiś okres w strukturze SB (lub innych podmiotów wymienionych w art. 13b ustawy) „nie było nawet wynikiem jego woli, lecz np. zmiany podporządkowania danej komórki lub ukończenia studiów w jednostkach resortu, a z punktu widzenia ustawy jest to fakt bez znaczenia. W kontekście ponownego zmniejszenia świadczeń emerytalno-rentowych w aspekcie wspomnianego art. 1 Protokołu Nr (...) do Konwencji nie może być też bez znaczenia, że radykalizm obecnej ustawy oparty o odpowiedzialność zbiorową dotyczy osób już o 10 lat starszych (w stosunku do poprzedniej zrationalizowanej ustawy docenionej przez ETPCz), często schorowanych, będących w wieku zawansowanym, w ostatniej fazie życia, nierzadko umierających w toku swoich zawisłych postępowań”. Sąd ten podkreślił również, że „nie można pominąć w kontekście pozbawienia (ograniczenia) świadczeń emerytalnych przyznanych prawomocnymi decyzjami, że polski ustawodawca dostosował polskie regulacje w tym zakre-

sie do orzecznictwa ETPCz, poważnie ograniczając możliwość odebrania tych świadczeń i to nawet wtedy, gdy ich przyznanie było w ogóle bezpodstawne (...). Regulacje te to oczywiste nawiązanie do zasady proporcjonalności ulokowanej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, ale przede wszystkim wyjście naprzeciw rozumieniu tej zasady w ukształtowanym na tle dopuszczalności odbierania świadczeń orzecznictwie ETPCz (...). Nie bez znaczenia w sprawie są też regulacje prawa unijnego będące częścią polskiego porządku prawnego, art. 4 ust. 3 i art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864) (...), przemawiające przeciwko przyjmowaniu akceptacji odpowiedzialności obywateli Unii Europejskiej, którymi są również obywatele Polski, opartej na winie zbiorowej oraz ingerencji ustawodawcy w konstytucyjne uprawnienia sądów do wymierzania sprawiedliwości. Prawa podstawowe Unii Europejskiej wykluczają odpowiedzialność zbiorową obywateli Unii, za przeszłość w ramach retrospektywnej sprawiedliwości przy przyjęciu konstytucyjnej zasady ciągłości państwa polskiego. Odwołać tu się trzeba przede wszystkim do art. 17 i 47 Karty Praw Podstawowych w związku z art. 4 ust. 3 i art. 6 (...). Artykuł 17 KPP jest odpowiednikiem art. 1 Protokołu Nr (...) do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonego w dniu 20 marca 1952 r. w P. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175), i zapewnia ochronę co najmniej taką samą jak tenże Protokół (...), bowiem zgodnie z art. 6 ust. 3 (...) prawa podstawowe, zagwarantowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych Państwom Członkowskim, stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa” (wyrok SA w Białymstoku z 17 grudnia 2020 r., III AUa 101/20, LEX 3164441 oraz wyrok SA w Białymstoku z 11 lutego 2021 r., III AUa 885/20, LEX 3160152).

W istocie sędziowie Trybunału Konstytucyjnego decydują o aktualnej aksjologii Konstytucji RP, a w świetle art. 190 ust. 1 Konstytucji wydane przez nich orzeczenia są ostateczne oraz powszechnie obowiązują. Całą odpowiedzialność za znaczenie norm-zasad konstytucyjnych ponoszą sędziowie TK, którzy muszą opierać się na założeniach wynikających z art. 2, 20, i 30 Konstytucji RP odnoszących się do demokratycznego państwa prawnego, sprawiedliwości społecznej, społecznej gospodarki rynkowej oraz godności ludzkiej (Zdziennicki, 2012, s. 67–75).

Ponadto orzekanie o zgodności ustaw z Konstytucją (art. 188 pkt 1), niewątpliwie leżące w 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 TK i nie ma bezpośredniego związku z ty-

mi 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 i 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. Sąd zatem nie może uchylić się od prokonstytucyjnej wykładni przepisów prawa (wyrok SN z 8 sierpnia 2017 r., I UK 325/16, LEX nr 2389585 i powołane tam orzecznictwo).

Jak przypomina Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 12 grudnia 2019 r., I OSK 2125/19 (LEX nr 2778259), zasada sprawiedliwości społecznej wyrażona w art. 2 Konstytucji RP jest kojarzona z koniecznością poszanowania niezbywalnej godności człowieka, który powinien być traktowany przez organy państwa w sposób bezstronny i sprawiedliwy według jednolitej miary dla wszystkich (Sokolewicz, 2018, LEX/el.). Jednocześnie wskazuje się, że oznacza ona zakaz arbitralności państwa przy określeniu sytuacji prawnej obywateli (por. wyrok TK z 22 grudnia 1997 r., K 2/97, OTK 1997/5-6/72). Zasada sprawiedliwości społecznej jest zatem wyznacznikiem zmierzającym do tego, aby państwo podejmowało wobec swoich obywateli działania, które nie będą miały cech dowolności. Zasada ta powinna uwzględniać indywidualne przypadki, które pozwalają na uwzględnienie szczególnej sytuacji danego podmiotu.

Naczelny Sąd Administracyjny wskazuje, iż w doktrynie uznanie znajduje pogląd, że w ujęciu art. 2 Konstytucji RP sprawiedliwość społeczna jest celem, który ma urzeczywistniać demokratyczne państwo prawne. Nie jest bowiem demokratycznym państwem prawnym państwo, które nie realizuje idei sprawiedliwości społecznej, przynajmniej pojmowanej jako dążenie do zachowania równego w stosunkach społecznych i powstrzymywania się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów (Tuleja, 2016).

Jak podnosi B. Zdziennicki, przy wykładni przepisów Konstytucji RP, w tym przede wszystkim jej zasad, należy odwoływać się nie tylko do literalnego brzmienia treści norm prawnych, ale przede wszystkim do wartości z nimi związanymi. Konstytucja RP określa aksjologię demokratycznego państwa prawnego, które wynikają z jej zasad oraz z praw i wolności obywatelskich. Konstytucyjne zasady przyzwalają na dowolność i subiektywizm z uwagi na fakt, że zawierają one klauzule generalne, niedookreślone. Jednakże centralną wartość z zasad Konstytucji RP należy upatrywać w sprawiedliwości (Zdziennicki, 2012, s. 67–75).

Treść art. 2 Konstytucji RP wprowadza trzy osobne zasady: państwa demokratycznego, państwa prawnego oraz państwa sprawiedliwego. Zasady te łączą się ze sobą tworząc jednolitą zasadę państwa demokratycznego, prawnego i sprawiedliwego (Pułło, 2001, s. 5). Zasada sprawiedliwości społecznej jako najważniejsza wprowa-

dza nakaz formułowania przepisów prawa w taki sposób, aby umożliwiały one obywatelom ochronę słusznie nabytych praw lub uwzględniania przypadków, w których odebranie pewnych przywilejów byłoby uznane za oczywistą niesprawiedliwość. Postulat sprawiedliwości odnosi się zarówno do treści tworzonego prawa jak i praktycznego jego zastosowania (Domańska, 2001, s. 138).

Judykatura ponadto ujmuje sprawiedliwość społeczną jako „dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli”, a także podkreśla, że „sprawiedliwość społeczna jest celem, który ma urzeczywistniać demokratyczne państwo prawne. Nie jest demokratycznym państwem prawnym państwo, które nie realizuje idei sprawiedliwości” (zob. wyrok SN z 19 stycznia 2021 r., I NSNc 50/20, LEX nr 3114858).

Nie ma w polskiej tradycji zasady stosowania wobec przeciwników odpowiedzialności zbiorowej. Jest ona bowiem charakterystyczna dla reżimów i poglądów ideologicznych wzorujących się na wschodnich despotiach. Stąd tak ważne jest poszanowanie przy takim akcie prawnym godności danej osoby i uwzględnienia jej indywidualnej sytuacji, co wynika wprost z zasady sprawiedliwości społecznej zakazującej prowadzenia działań, także o charakterze legislacyjnym, które uwłaczałyby danej osobie (tak też TK w wyroku z 30 września 2008 r., K 44/07, OTK-A 2008/7/126 oraz z 16 marca 2011 r., K 35/08, OTK-A 2011/2/10).

Podsumowanie

Analizując orzecznictwo sądów powszechnych, Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego, a także sądownictwa administracyjnego dotyczące zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy pełniących „służbę na rzecz totalitarnego państwa”, należy stwierdzić, iż w tej materii pojawia się kwestia związana z koniecznością każdorazowego rozpatrzenia indywidualnej sprawy. Po wprowadzonych zmianach w 2017 r. nastąpiła konieczność ponownego ustalenia wysokości emerytur funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę „na rzecz” totalitarnego państwa. Konstrukcja przepisów ustawy zaopatrzeniowej może prowadzić do wniosku, że wystarczające do obniżenia wysokości świadczenia jest kryterium pełnienia służby „na rzecz” totalitarnego państwa.

W tym zakresie judykatura, mając na względzie zasady demokratycznego państwa prawnego, uznała jednak, iż nie każde nawiązanie stosunku prawnego w ramach służby państwowej wiąże się automatycznie z zindywidualizowanym zaangażowaniem bezpośrednio ukierunkowanym na realizowanie charakterystycznych dla ustroju uprzedniego totalitarnego państwa jego zadań i funkcji. Nie można „odgórnie” uznać, że wszyscy funkcjonariusze kierowali organami totalitarnego państwa oraz angażowali się w jego działania. Próba zrównania przez ustawodawcę sytuacji pewnych grup podmiotów za każ-

dym razem nie będzie odnosić skutku. Ustrój demokratycznego państwa prawnego wymaga bowiem indywidualizacji sytuacji podmiotów i dokonywanych przez nich czynów. Tym bardziej konieczne jawi się pełne wyjaśnienie okoliczności konkretnej sprawy wobec dokonywania tak daleko idących ingerencji w prawa jednostek o charakterze podstawowym jak zabezpieczenie społeczne. Zwłaszcza że w tych sprawach ukształtowało się stanowisko judykatury wywodzone z art. 473 k.p.c., uznające, że postępowanie dowodowe prowadzone przed sądem nie zna granic dowodowych (np. dowody z zeznań świadków, dowody z dokumentów, dowody z opinii biegłych).

W zakresie poruszanej problematyki można wskazać, iż świadczeniobiorcy przysługuje prawo do ponownego rozpatrzenia jego sprawy i rozważenia przez sąd wszystkich dowodów w sprawie przez pryzmat art. 233 § 1 k.p.c. Na sądach powszechnych spoczął ciężar wyjaśnienia okoliczności, które organ rentowy wydając decyzję w całości pominął, biorąc za podstawę rozstrzygnię-

cia literalną wykładnię ustawy zaopatrzeniowej. Dopiero pełne przeprowadzenie postępowania dowodowego będzie mogło być podstawą wydania słusznego rozstrzygnięcia przy zachowaniu i poszanowaniu praw jednostki.

Opieranie się przez organ rentowy wyłącznie na dowodzie jakim jest informacja z IPN nie jest wystarczające, by uznać, że działania danego funkcjonariusza zmierzały np. do łamania praw i wolności obywateli oraz że utożsamiał się on z zasadami kreowanymi przez ustrój totalitarny. Sądy powszechne rozpoznając odwołania funkcjonariuszy wprost wskazują, że informacja IPN o przebiegu służby wyznacza jedynie ramy czasowe, które dają podstawę do wyjaśnienia dalszych okoliczności, to jest między innymi w jakiej komórce organizacyjnej dany świadczeniobiorca pracował w okresie swojej służby i na jakim stanowisku, jakie w rzeczywistości pełnił obowiązki i funkcje oraz czy podejmowane czynności można ocenić jako działalność na rzecz państwa totalitarnego.

Przypisy/Notes

¹ Ustawa z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, DzU poz. 2270, dalej: ustawa o zmianie ustawy zaopatrzeniowej.

² Źródło: Polska Agencja Prasowa, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2017-07-14/ok-50-tys-osob-moze-miec-obnizone-emerytury-na-mocy-tzw-ustawy-dezubekizacyjnej/> (15.02.2022).

³ Ustawa z 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, DzU nr 24, poz. 145, dalej: ustawa dezubekizacyjna.

⁴ Zob. szerzej: druk sejmowy VIII nr 1061, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1061> (3.12.2021).

⁵ Ustawa z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, DzU z 2020 poz. 723, dalej: ustawa zaopatrzeniowa.

⁶ Na podstawie art. 477⁹ § 1 i n. ustawy z 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, DzU z 2021r. poz. 1805, dalej: k.p.c.

⁷ Źródło: <https://www.rp.pl/kraj/art19240751-wstydlia-porazka-blaszczaka-w-sprawie-tzw-ustawy-dezubekizacyjnej> (15.02.2022).

⁸ Źródło: <https://serwisy.gazetaprawna.pl/emerytury-i-renty/artykuly/1493192,ustawa-dezubekizacyjna-odwolania-od-obnizki-emerytury-esbecy.html> (15.02.2022).

⁹ <https://serwisy.gazetaprawna.pl/emerytury-i-renty/artykuly/1493192,ustawa-dezubekizacyjna-odwolania-od-obnizki-emerytury-esbecy.html> (15.02.2022).

¹⁰ Ustawa z 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, DzU z 2004 r. nr 8, poz. 66, nr 121, poz. 1264 i nr 191, poz. 1954, z 2005 r. nr 10, poz. 65 i nr 130, poz. 1085, z 2006 r. nr 104, poz. 708 i 711, z 2007 r. nr 82, poz. 559, z 2008 r. nr 208, poz. 1308 oraz z 2009 r. nr 24, poz. 145, nr 79, poz. 669, nr 95, poz. 785 i nr 161, poz. 1278.

¹¹ Ustawa z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, DzU z 2004 r. nr 8, poz. 67, nr 121, poz. 1264 i nr 191, poz. 1954, z 2005 r. nr 10, poz. 65, nr 90, poz. 757 i nr 130, poz. 1085, z 2006 r. nr 104, poz. 708 i 711, z 2007 r. nr 82, poz. 558, z 2008 r. nr 66, poz. 402 i 409 i nr 220, poz. 1410 oraz z 2009 r. nr 24, poz. 145 i nr 95, poz. 786, dalej: ustawa z 18 lutego 1994 r.

¹² *Votum separatum* sędziego B. Zdziennickiego zawarte w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2010 r., sygn. akt K 6/09, OTK-A 2010/2/15.

Bibliografia/References

- Czechowski, M. (2018). Zaopatrzenie emerytalne funkcjonariuszy formacji umundurowanych i specjalnych w świetle tzw. ustawy dezubekizacyjnej z 2016 r. Wybrane zagadnienia. *Praca i Zabezpieczenie Społeczne*, (9), 35–39.
- Domańska, A. (2001). *Zasady sprawiedliwości społecznej we współczesnym polskim prawie konstytucyjnym*. Łódź.
- https://serwisy.gazetaprawna.pl/emerytury-i-renty/artykuly/1493192_ustawa-dezubekizacyjna-odwolania-od-obnizki-emerytury-esbecy.html (15.02.2022).
- <https://www.rp.pl/kraj/art19240751-wstydliva-porazka-blaszczaka-w-sprawie-tzw-ustawy-dezubekizacyjnej> (15.02.2022).
- Jakimowicz, W. (2020). O definicjach i domniemaniach prawnych w prawie administracyjnym — studium przypadku. *Przegląd Prawa Publicznego*, (7–8), 47–67.
- Jędrasik-Jankowska, I. (2019) Prawo do emerytury z ubezpieczenia i zabezpieczenia społecznego. Komentarz do ustaw z orzecnictwem. W: I. Jędrasik-Jankowska (red.), *Komentarz do 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*. WKP LEX/el.
- Olejniczak-Szałowska, E. (2016). Zasada legalności, zasada równości wobec prawa i zasada sprawiedliwości społecznej. W: M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecnictwie*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Polska Agencja Prasowa (2017). <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2017-07-14/ok-50-tys-osob-moze-miec-obnizone-emerytury-na-mocy-tzw-ustawy-dezubekizacyjnej/>.
- Puło, A. (2001). Sprawiedliwość społeczna w systemie zasad naczelnych Konstytucji RP. *Państwo i Prawo*, (7).
- Sokolewicz, W. (2018). W: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom. 1*. Warszawa.
- Tuleja, P. (2016). Komentarz do art. 1–86. W: M. Safian i L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*. Warszawa: LEX/el.
- Zdziennicki, B. (2012). Aksjologia Konstytucji RP. W: J. Kuciński (red.), *Piętnaście lat Konstytucji RP z 1997 r. Inspiracje, uregulowania, trwałość*. Warszawa.
- Zdziennicki, B. (2021). W oczekiwaniu na konieczny renesans prawa administracyjnego. W: M. Cherka, P. Gołaszewski, J. Piecha, M. Wierzbowski (red.), *Kryzys, stagnacja i renesans. Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa prof. J. Jagielskiego*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Zubik, M. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa: LEX/el.

Mgr Tomasz Smoliński, doktorant w Katedrze Prawa Finansowego i Podatkowego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, aplikant adwokacki przy Okręgowej Radzie Adwokackiej w Olsztynie.

Mgr Magdalena Tyska, doktorantka w Katedrze Prawa Finansowego i Podatkowego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, aplikantka adwokacka przy Okręgowej Radzie Adwokackiej w Olsztynie.

Mgr Tomasz Smoliński, PhD student at the Department of Financial and Tax Law at the Faculty of Law and Administration of the University of Warmia and Mazury in Olsztyn, trainee attorney at the District Bar Council in Olsztyn.

Mgr Magdalena Tyska, PhD student at the Department of Financial and Tax Law at the Faculty of Law and Administration of the University of Warmia and Mazury in Olsztyn, trainee attorney at the District Bar Council in Olsztyn.