



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 14 stycznia 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Robert Stefanicki (przewodniczący)

SSN Leszek Bielecki (sprawozdawca)

SSN Agnieszka Żywicka

w sprawie z odwołania J. G.

przeciwko Zakładowi Emerytalno-Rentowemu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych
i Administracji w Warszawie

o wysokość emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń

Społecznych w dniu 14 stycznia 2025 r.,

skarg kasacyjnych: organu rentowego i ubezpieczonego od wyroku Sądu

Apelacyjnego w Krakowie z dnia 14 grudnia 2022 r., sygn. akt III AUa 292/21,

**uchyla zaskarżony wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie i
przekazuje temu Sądowi sprawę do ponownego rozpoznania i
orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w Krakowie III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
wyrokiem z 14 grudnia 2022 r., III AUa 292/21, w sprawie z odwołania J. G. od

decyzji Zakładu Emerytalno – Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, po rozpoznaniu apelacji organu rentowego, zmienił wyrok Sądu Okręgowego w K. z 4 stycznia 2021 r., V U 2429/19, i poprzedzające go decyzje w ten sposób, że ustalił od 1 października 2017 r. wysokość emerytury policyjnej odwołującego się na 75% podstawy wymiaru, przy przyjęciu 0% podstawy wymiaru za okres od 1 grudnia 1987 r. do 1 września 1988 r. oraz wysokość policyjnej renty inwalidzkiej odwołującego się na 32,50% podstawy wymiaru a w pozostałej części oddalił odwołania, znosząc wzajemnie koszty procesu pomiędzy stronami oraz oddalił apelację w pozostałej części.

W sprawie tej spór dotyczył wysokości obu świadczeń (emerytury i renty) odwołującego się, przy obliczeniu których organ rentowy zastosował art. 13b w związku z art. 15c i 22a ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz.U. z 2024 r., poz. 1121, dalej jako ustawa zaopatrzeniowa) a Sąd pierwszej instancji ustalił, że powołane przepisy powinny być w stosunku do odwołującego się pominięte, ponieważ indywidualny przebieg służby, jakim dysponuje Instytut Pamięci Narodowej (dalej jako IPN) nie wskazuje, że dopuścił się on indywidualnych czynów naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka.

Apelację wywiódł dyrektor organu rentowego, zarzucając zarówno naruszenie przepisów prawa materialnego przez niezastosowanie art. 13b ust. 1 pkt 5 w związku z art. 15c ust. 1 - 3 i art. 22a ust. 1, 3 - 4 ustawy zaopatrzeniowej oraz naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 232 k.p.c. w związku z art. 6 k.c. polegające na bezpodstawnym przerzucaniu ciężaru dowodu na organ emerytalny w zakresie udowodnienia, że odwołujący realizował służbę na rzecz państwa totalitarnego, gdy powyższe wynika z informacji o przebiegu służby przekazanej przez IPN, a także art. 233 § 1 k.p.c. w związku z art. 252 k.p.c., polegające na zakwestionowaniu przez Sąd pierwszej instancji informacji o pełnieniu służby odwołującego, wydanej przez IPN, pomimo braku udowodnienia przez niego okoliczności przeciwnych, a także pomimo tego, że Sąd Okręgowy nie odmówił wiarygodności dokumentom,

znajdującym się w aktach IPN. Organ rentowy wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku w całości i oddalenie odwołań od obu decyzji i zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych za obie instancje, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania.

Sąd Apelacyjny uznał apelację za częściowo zasadną. Wskazał, że analiza akt osobowych odwołującego się, załączona do akt sprawy, pozwala na jednoznaczne stwierdzenie, że znalazł się on w grudniu 1987 r. w szeregach aparatu bezpieczeństwa państwa w strukturach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, na skutek własnych starań i z własnej woli. Z dokumentacji tzw. przebiegu adaptacyjnego z 1988 r. wynika, że pracę w SB podjął z dużym zaangażowaniem, pomimo że łączyła się ona początkowo z koniecznością zamieszkania bez rodziny (ciężarnej żony i dziecka) w hotelu RUSW w S., a zatem komplikowała, zamiast rozwiązywać problemy mieszkaniowe rodziny, na które powoływał się odwołujący w toku postępowania. Podjął również szybko starania o przyjęcie na studia w Wyższej Szkole Oficerskiej MSW w Legionowie, co niewątpliwie musiało łączyć się z identyfikacją z ówczesnym systemem politycznym. Powyższe świadczyło również o dużej determinacji odwołującego się w dążeniu do uzyskania wysokich stanowisk w SB. Dlatego też Sąd drugiej instancji nie podzielił stanowiska Sądu Okręgowego co do charakteru służby odwołującego się w spornym okresie i uznał ją za służbę na rzecz totalitarnego państwa zgodnie z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, tym samym uznając apelację organu rentowego za częściowo zasadną.

Odmienne natomiast Sąd Apelacyjny ocenił okres służby odwołującego się po 22 listopada 1990 r., kiedy to po przebytej pozytywnie weryfikacji został przekazany do dyspozycji Komendanta Wojewódzkiego Policji w K., a następnie przydzielono mu etat starszego asystenta Wydziału Kryminalnego Komendy Rejonowej Policji w S.1. W służbie w Policji odwołujący pozostawał do 6 kwietnia 2012 r. Wskazał, że w świetle art. 12 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej odwołujący (pomijając okres służby przed 22 listopada 1990 r.) ma 23 lata, 2 miesiące i 12 dni wysługi emerytalnej (służba wojskowa: 1 rok, 9 miesięcy i 27 dni + służba w policji: 21 lat, 4 miesiące i 15 dni). Powyższe oznacza, że podstawowego przywileju emerytalnego polegającego na możliwości przejścia na emeryturę po 15 latach

służby ze świadczeniem wynoszącym co najmniej 40% podstawy jego wymiaru odwołujący się nie nabył z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa, lecz z tytułu służby pełnionej po 22 listopada 1990 r.

Dalej Sąd odwoławczy wyjaśnił, że interpretacyjne dyrektywy systemowe opierają się na założeniu spójności i braku sprzeczności wewnętrznej przepisów składających się na ten systemu prawa, w którym nie powinny występować normy niezgodne ze sobą, czy wykluczające się wzajemnie. Nakazują one w taki sposób ustalić znaczenie normy, aby nie była ona sprzeczna z innymi normami należącymi do systemu prawa. Z literalnego brzmienia art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej wynika, że należy zastosować mechanizm obniżający świadczenie do każdego funkcjonariusza, także takiego, który nie nabył przywileju emerytalnego wskazanego w art. 12 z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa. W ocenie Sądu Apelacyjnego wykładnia taka stoi w sprzeczności zarówno z celem ustawy, którym jest obniżenie świadczeń tym, którzy nabyli przywilej emerytalny z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa, jak i z kategorycznym brzmieniem gwarancyjnych przepisów art. 12, 15 ust. 1 i art. 15c ust. 1 który odsyła do stosowania art. 15 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej. Mechanizm określony w art. 15c ust. 3 w istocie niweczy uprawnienie funkcjonariusza do przyjęcia przy ustalaniu podstawy wymiaru świadczenia okresów, co do których ustawa nakazuje przyjąć wskaźnik 1,3% lub 2,6%.

Sąd drugiej instancji podkreślił, że określone w art. 12 w związku z art. 15 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej przywileje emerytalne funkcjonariusza służb mundurowych w demokratycznym państwie prawa są ściśle związane z pełnieniem służby mającej istotne znaczenie dla funkcjonowania państwa. Jakkolwiek żaden z systemów emerytalnych w Polsce nie jest oparty na zasadzie ekwiwalentności, to jednak regulacje ustawowe dotyczące przesłanek nabycia prawa do świadczenia emerytalnego mają charakter gwarancyjny i majątkowy. Funkcjonariusz, który podejmuje się pełnienia odpowiedzialnej służby ma prawo liczyć, że po spełnieniu wymaganych przez ustawę przesłanek i po zwolnieniu ze służby będzie miał prawo do godziwego świadczenia, odpowiadającego warunkom pełnienia służby. Przyznanie określonego przywileju jest bowiem zawsze w korelacji z nałożonym uprzednio określonym szczególnym obowiązkiem. Uprawnienie emerytalne jest

zarazem istotnym uprawnieniem majątkowym i, jak wskazuje sam tytuł ustawy, jest zaopatrzeniem funkcjonariusza po zwolnieniu ze służby, obliczonym według korzystnych zasad wynikających z ustawy, a związanym z doniosłością zadań pełnionych przez niego w czasie służby. Tym samym Sąd nie znalazł uzasadnienia zastosowania wynikającej z art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej redukcji emerytury odwołującego się nabytej z tytułu służby po 22 listopada 1990 r.

Analogicznie Sąd odniósł się do policyjnej renty inwalidzkiej, która przysługuje funkcjonariuszom Policji, jeżeli stali się niezdolni do pracy w czasie służby albo po jej zakończeniu w okresach opisanych w art. 19 pkt 2 i 3 ustawy zaopatrzeniowej. Okoliczności sprawy wskazują, że niezdolność do pracy według III grupy inwalidzkiej powstała w okresie długoletniej służby odwołującego się w Policji, a nie w SB. Obniżenie renty, nawiązujące do tej ostatniej, Sąd Apelacyjny uznał za bezprzedmiotowe i sprzeczne z zasadami konstytucyjnymi demokratycznego państwa prawa.

W skardze kasacyjnej, zaskarżając wyrok w całości, odwołujący się zarzucił naruszenie prawa materialnego: 1/ art. 15 ust. 1 w związku z art. 3 ust. 2, art. 5 ust. 1, art. 12 ust. 1 i art. 33 ust. 1 pkt 6 ustawy zaopatrzeniowej przez błędną interpretację i niezastosowanie oraz uznanie, iż osoba posiadająca staż służby powyżej 15 lat w Policji nie spełnia warunków do uzyskania policyjnej emerytury na podstawie tego przepisu; 2/ art. 13 ust. 1 pkt 1c ustawy zaopatrzeniowej przez niewłaściwe zastosowanie i uznanie, że osoba posiadająca jako równorzędne ze służbą okresy służby na rzecz totalitarnego państwa nie może mieć ustalonej policyjnej emerytury na podstawie art. 15 ust. 1 tej ustawy i jej podwyższenia z tytułu inwalidztwa zgodnie z jej art. 15 ust. 4, pomimo spełnienia warunku 15 lat służby w instytucjach wymienionych w tytule ustawy; 3/ art. 13a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej przez niewłaściwe zastosowanie i uznanie, że dokument pt. „informacja o przebiegu służby” może zawierać jedynie dane dodatkowe wymienione w ust. 4 pkt 1 - 3 tego przepisu, a nie okoliczności faktyczne dotyczące rzeczywistego przebiegu służby funkcjonariuszy na rzecz totalitarnego państwa; 4/ art. 15c ust. 1 w związku z art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej przez niewłaściwe zastosowanie będące konsekwencją dokonania błędnej wykładni przejawiające się w przyjęciu, że służba skarżącego od 1 grudnia 1987 r. do 1 września 1988 r. była służbą na rzecz bliżej

niesprecyzowanego totalitarnego państwa, podczas gdy z całości zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, w szczególności w aktach osobowych skarżącego, to nie wynika, pomimo faktu, że prawidłowa wykładnia, a co za tym idzie, również zastosowanie przepisu, wymagają, aby dla uznania czy służba danego funkcjonariusza była służbą na rzecz totalitarnego państwa, czynności wykonywane w ramach służby rzeczywiście polegały 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; 5/ art. 95 ust. 1 i art. 100 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2024 r., poz. 1631 ze zm.) w związku z art. 11 i art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej przez niezastosowanie i uznanie, że osoba spełniająca warunek 15 lat służby w Policji nie może mieć przyznanej emerytury na warunkach określonych w art. 15 ust. 1 pkt 1 - 4, ust. 2 pkt 1 - 3, ust. 3, ust. 3a, ust. 3b, ust. 4, ust. 5, ust. 5a i ust. 6 z pominięciem okresów służby na rzecz totalitarnego państwa; 6/ art. 33 ust. 1 pkt 1 i ust. 4 pkt 2 ustawy zaopatrzeniowej przez niezastosowanie i uznanie, że zmiana decyzji ustalającej prawo do świadczenia osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa może nastąpić bez przedstawienia nowych dowodów lub nowych okoliczności faktycznych po upływie pięciu lat od wydania decyzji ustalającej świadczenie po raz pierwszy; 7/ art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r., poz. 2270, dalej jako ustawa zmieniająca) w związku z art. 11 i art. 34 ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej i art. 180 § 1 i 2, art. 7a § 1, art. 8 § 1, art. 9, art. 10 § 1 k.p.a. przez uznanie, że dokument IPN pt. „informacja o przebiegu służby”, w którym nie wskazano żadnych informacji o przebiegu służby skarżącego, a tym bardziej takich z których wynikałoby pełnienie przez niego służby na rzecz totalitarnego państwa, mógł stanowić wyłączną

podstawę do wszczęcia stosownego postępowania i wydania decyzji obniżającej świadczenie; 8/ art. 22 ust. 1 pkt 3 w związku z jej art. 19 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy zaopatrzeniowej przez uznanie, iż renta inwalidzka na podstawie tego przepisu nie przysługuje funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby w Policji, który stał się inwalidą wskutek długotrwałego naruszenia sprawności organizmu w czasie pełnienia służby w Policji albo w ciągu 18 miesięcy po zwolnieniu z tej służby, jeżeli inwalidztwo jest następstwem urazów doznanych w czasie pełnienia tej służby lub chorób powstałych w tym czasie z tego powodu, iż przed datą 1 sierpnia 1990 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa; 9/ art. 150 ust. 1 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji (jednolity tekst: Dz.U. z 2024 r., poz. 145 ze zm.) stanowiącego, iż dotychczasowi funkcjonariusze Milicji Obywatelskiej lub Służby Bezpieczeństwa, którzy podejmą służbę w Policji albo zostaną zatrudnieni w jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych, zachowują odpowiednio ciągłość służby lub zatrudnienia; 10/ art. 15c w związku z art. 32 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej oraz na podstawie otrzymanej z IPN informacji Nr [...] (emerytura) i art. 22a w związku z art. 32 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej oraz na podstawie otrzymanej z IPN informacji Nr [...] (renta) w kwestii wydania decyzji o obniżeniu emerytury i renty powołując błędną podstawę prawną. Dodatkowo skarżący zarzucił naruszenie prawa procesowego, które miało istotny wpływ na wynik sprawy: 1/ art. 477 § 2 k.p.c. przez niezastosowanie w przypadku, gdy decyzja obniżająca świadczenie skarżącego została wydana z rażącym naruszeniem przepisów postępowania przed organem rentowym, i zaniechanie uchylenia tej decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania organowi rentowemu; 2/ art. 233 § 1 k.p.c. przez niewłaściwe zastosowanie i dokonanie przez Sąd drugiej instancji dowolnej oceny dowodów, która doprowadziła do uznania, że sam fakt pełnienia służby w formacji wymienionej w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej jest wystarczający do stwierdzenia, iż skarżący pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa; 3/ art. 327 § 1 pkt 1 i 2 k.p.c., w ten sposób, że treść uzasadnienia wyroku nie tworzy logicznej całości, a wskazane podstawy rozstrzygnięcia nie są spójne oraz treść uzasadnienia jest oczywiście sprzeczna z treścią wyroku.

Mając na uwadze przytoczone wyżej podstawy kasacyjne, skarżący wniósł o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku oraz orzeczenie co do istoty sprawy, tj.

zmianę zaskarżonego wyroku poprzez przywrócenie świadczenia emerytalno - rentowego zgodnie w wyrokiem Sądu pierwszej instancji. Jednocześnie wniósł o zasądzenie od organu rentowego na jego rzecz kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Skargę kasacyjną wniósł również organ rentowy zaskarżając wyrok w części, tj. w zakresie punktu I sentencji wyroku w zakresie jakim Sąd Apelacyjny nie zastosował art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej oraz w zakresie punktu II i III sentencji wyroku. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił naruszenie przepisów prawa materialnego, a to: 1/ art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej przez niezastosowanie w sytuacji gdy Sąd Apelacyjny nie zakwestionował, że odwołujący się pełnił służbę na rzecz formacji wskazanych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej oraz uznał za zasadne przyjęcie wskaźnika wysokości podstawy wymiaru 0,0% do okresu od 1 grudnia 1987 r. do 1 września 1988 r.; 2/ art. 12 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej przez błędne zastosowanie i uznanie, że posiadanie przez odwołującego się co najmniej 15-letniego stażu służby w Policji stanowi przesłankę dla niestosowania regulacji art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, podczas gdy brak jest podstawy prawnej dla aprobaty takiego stanowiska, gdyż takie okoliczności nie wyłączają konieczności ponownego ustalenia wysokości świadczenia przez organ rentowy na zasadach sprecyzowanych w art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, zaś przepis art. 15c ustawy zaopatrzeniowej stanowi *lex specialis* w stosunku do przywołanych przez Sąd Apelacyjny regulacji; 3/ art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej przez niezastosowanie z uwagi na to, że niezdolność do służby odwołującego się nie powstała w okresie służby na rzecz państwa totalitarnego, co nie stanowi jednakże podstawy prawnej dla wyłączenia stosowania regulacji art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej; 4/ art. 2 ust. 1, art. 32, art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez błędne zastosowanie i uznanie, że przepisy art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej pozostają w kolizji z zasadami konstytucyjnymi w nich sprecyzowanych, podczas gdy funkcjonariusze, którym ponownie ustalono świadczenia zostali wyodrębnieni ze względu na wspólną cechę — realizowanie zadań na rzecz ówczesnego państwa w latach 1944 - 1990, zaś wysokość świadczeń jest adekwatna do kwot uzyskiwanych przez

świadczeniobiorców z powszechnego zaopatrzenia emerytalnego, a zatem ustalona w ramach godziwego prawa do zaopatrzenia emerytalnego.

Wskazując na powyższe organ rentowy wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w zaskarżonej części, i orzeczenie w tym zakresie co do istoty sprawy poprzez zmianę zaskarżonego wyroku Sądu Okręgowego i oddalenie odwołania od decyzji z dnia 28 czerwca 2017 r. o ponownym ustaleniu wysokości emerytury policyjnej, KRW [...], oraz o ponownym ustaleniu wysokości policyjnej renty inwalidzkiej, KRI [...], w całości oraz zasądzenie od na rzecz organu rentowego kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. Alternatywnie wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w zaskarżonej części i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu i pozostawienie temu Sądowi rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skargi kasacyjne zasługują w części na uwzględnienie.

Odnosząc się do zarzutów sformułowanych w skardze kasacyjnej należy zauważyć, że Sąd Najwyższy w uchwale z 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28) stwierdził, że 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. W uzasadnieniu tej uchwały Sąd Najwyższy wypowiedział się, że „Sąd będzie zobowiązany do rekonstrukcji przebiegu służby w konkretnym wypadku. Przedstawione przez ubezpieczonego kontryfikty będą oczywiście podlegać swobodnej ocenie w myśl otwartego katalogu uwzględnianych okoliczności, w szczególności długości okresu pełnienia służby, jej historycznego umiejscowienia w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r., miejscu pełnienia służby, zajmowanego stanowiska czy stopnia służbowego. Powyższe stanowisko zostało następnie podzielone w wyroku z 30 listopada 2023 r., III USKP 79/23 (LEX nr 3689950), w którym Sąd Najwyższy stwierdził, że Sąd ubezpieczeń społecznych, rozpoznający sprawę w wyniku wniesienia odwołania od decyzji Dyrektora Zakładu

Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie ponownego ustalenia (obniżenia) wysokości emerytury policyjnej byłego funkcjonariusza, 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 Instytutu Pamięci Narodowej 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 Sądu Najwyższego z 9 grudnia 2011 r., II UZP 10/11, OSNP 2012 nr 23-24, poz. 298).

Również Trybunał Konstytucyjny dostrzegł w wyroku z 24 lutego 2010 r. (K 6/09, OTK-A 2010 nr 2, poz. 15), że kontrola informacji o przebiegu służby wydawanej przez IPN, została połączona z prawem zaskarżenia decyzji organu emerytalnego, a w konsekwencji z prawem do rozpoznania istoty sprawy przez sąd powszechny. Nie sposób zatem uznać, że ustawodawca pozbawił osoby, których dotyczy kwestionowana regulacja, prawa sądowej kontroli informacji sporządzonej przez IPN. Informacja o przebiegu służby nie jest wobec tego władczym przejawem woli organu administracji publicznej (władczym rozstrzygnięciem), lecz jest oświadczeniem wiedzy i nie rozstrzyga konkretnej sprawy administracyjnej w stosunku do konkretnej osoby fizycznej. Wskazana czynność ma charakter *stricte* informacyjny i stanowi jedynie urzędowe potwierdzenie określonych faktów, zamieszczonych w aktach osobowych funkcjonariusza, celem ponownego ustalenia prawa do świadczeń emerytalnych. Władczym rozstrzygnięciem wobec skarżącego jest decyzja organu emerytalnego w przedmiocie ponownego ustalenia prawa do świadczenia emerytalnego i jego wysokości. Zatem dopiero decyzja organu emerytalnego podlega kontroli sądowej. Natomiast właściwym sądem dokonującym tej kontroli jest sąd powszechny, a ten, podczas rozpoznawania istoty sprawy, będzie uprawniony do weryfikacji informacji z IPN w postępowaniu dowodowym (uchwała

Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r., III UZP 1/20, OSNP 2021 nr 3, poz. 28; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 stycznia 2012 r., K 36/09, OTK-A 2012 nr 1, poz. 3).

Oceny tej nie zmienia, że informacja o przebiegu służby jest dokumentem urzędowym w rozumieniu art. 244 k.p.c. Ukształtowane na tle spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych orzecznictwo Sądu Najwyższego jednoznacznie akceptuje, że okoliczności mające wpływ na prawo do świadczeń lub ich wysokość mogą być udowadniane wszelkimi środkami dowodowymi przewidzianymi w Kodeksie postępowania cywilnego (wyroki: z 2 lutego 1996 r., II URN 3/95, OSNAPiUS 1996 nr 16, poz. 239; z 25 lipca 1997 r., II UKN 186/97, OSNAPiUS 1998 nr 11, poz. 342; z 8 sierpnia 2006 r., I UK 27/06, OSNP 2007 nr 15-16, poz. 235), a art. 247 k.p.c., wprowadzający ograniczenia dowodzenia zeznaniami świadków lub z przesłuchania stron przeciwko osnowie lub ponad osnowę dokumentu obejmującego czynność prawną, nie ma zastosowania w tych sprawach (wyroki Sądu Najwyższego: z 11 października 2016 r., I UK 356/15, LEX nr 2174067 i z 10 lipca 2013 r., II UK 427/12, LEX nr 1555534). Doktryna również formułuje postulaty aby przy weryfikacji przebiegu służby sięgać do opinii służbowych funkcjonariuszy (zob. B. Jaworski: *System opiniowania funkcjonariuszy służb mundurowych*, Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica 2019 nr 87, s. 105).

Sąd Najwyższy w składzie tu orzekającym podziela powyższy pogląd, jak również częściowo podziela dalsze twierdzenia zawarte w wyroku z 30 listopada 2023 r., III USKP 79/23 (LEX nr 3689950) w części, że zrównanie statusu osób - przez jednolite obniżenie świadczenia z zabezpieczenia społecznego - które kierowały organami państwa totalitarnego, angażowały się w realizację zadań i funkcji państwa totalitarnego, nękały swych obywateli także na innym polu niż styk szeroko rozumianego prawa karnego, a więc tych podmiotów, których ocena jest zdecydowanie aksjologicznie negatywna, z osobami, których postawa nie pozostawała w bezpośredniej opozycji do zadań i funkcji tego państwa, lecz sprowadzała się do czynności akceptowalnych i wykonywanych w każdym państwie, także demokratycznym, bez skojarzeń prowadzących do ujemnych ocen, nie może być dokonane za pomocą tych samych parametrów. Inaczej każdy podmiot

funkcjonujący w systemie państwa w tych latach mógłby się spotkać z zarzutem, że jego działanie, w ogólnym rozrachunku, było korzystne dla państwa totalitarnego.

W niniejszej sprawie Sąd Najwyższy zwraca natomiast uwagę na problem związany z prawnym mechanizmem ustalenia emerytury przyjętym w ustawie zaopatrzeniowej powiązany z okresami służby na rzecz totalitarnego państwa, a następnie już po weryfikacji – służby - w państwie demokratycznym, co nie pozostaje bez znaczenia w okolicznościach faktycznych ustalonych w niniejszej sprawie, w kontekście skierowanego przez Sąd Najwyższy do Trybunału Konstytucyjnego zagadnienia prawnego w sprawie I USKP 104/23.

Jak ustaliły sądy *meriti* w rozpoznawanej sprawie były to okresy odpowiednio 2 lata i 22 lata. Istotna pozostaje zatem kwestia sposobu obliczenia emerytury przyjętego w art. 15c ust. 1 i 2 ustawy zaopatrzeniowej, która nawiązuje metodologicznie do mechanizmu przyjętego w jej art. 15, podlegają jednak istotnej modyfikacji przez rozwiązanie przyjęte w art. 15c ust. 3 tej ustawy, w którym zastosowano reduktor wysokości świadczenia w postaci granicznej kwoty przeciętnej miesięcznej emerytury w powszechnym systemie ubezpieczeń, ustalonej corocznie przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Dotyczy to również świadczeń z tytułu emerytury policyjnej, dla których podstawę wyliczenia stanowiły okresy służby przed 1 sierpnia 1990 r. niepotraktowane jako „służba na rzecz państwa totalitarnego”, jak również okresy służby po 1 sierpnia 1990 r. Zagadnienie to było wielokrotnie podnoszone w orzecznictwie Sądu Najwyższego (zob. np. wyrok z 10 stycznia 2024 r., III USKP 54/23, Legalis nr 303806).

O ile nie budzi wątpliwości konstytucyjnych obniżenie skarżącemu wysokości emerytury poprzez „wyzerowanie” okresu wykonywania służby na rzecz totalitarnego państwa w wyraźnie określonym czasie, to takie wątpliwości powstają na tle zastosowania w stosunku do ubezpieczonego przepisu art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, zmniejszającego wysokość jego emerytury ustalonej zgodnie z jego ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej do kwoty przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Istota „gilotyny” umieszczona w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, jesto bowiem wymierzona przede wszystkim w funkcjonariuszy, którzy pomyślnie przeszli weryfikację w 1990 r. i w kolejnych latach służyli wolnej Polsce. Staje się to jasne, jeśli weźmie się pod uwagę, że rozwiązanie

określone w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej nie ma zastosowania do funkcjonariuszy, których emerytura została wyliczona z lat poprzedzających 1990 r. Wynika to z tego, że wysokość ich emerytury na skutek zastosowania art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy kształtuje się poniżej „przeciętnej emerytury” - czyli nie ma do czego redukować. W rezultacie, omawiany przepis godzi przede wszystkim w prawa osób, które wprawdzie przez pewien okres służyły „na rzecz totalitarnego państwa”, jednak po 1990 r. pracowały na rzecz wolnej Polski. Sąd Najwyższy ma poważne wątpliwości czy wskazana konsekwencja wpisuje się w deklarowane przez art. 2 Konstytucji RP „ureczywistnienie zasad sprawiedliwości społecznej”. O ile można się zastanawiać, czy wzorzec „sprawiedliwości społecznej” jest realizowany w przypadku pomysłu „zerowania” podstawy wymiaru, co ma służyć zrównaniu wysokości emerytur funkcjonariuszy i osób represjonowanych przez totalitarne państwo, to z pewnością ze „sprawiedliwością” nie ma nic wspólnego obniżanie świadczenia do pułapu przeciętnej emerytur, gdy wysokość „ponad” ten wskaźnik została wypracowana po 1990 r. (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 6 lutego 2024 r., III USKP 110/23, LEX nr 3668521).

Mając na uwadze utrwaloną w dorobku Sądu Najwyższego linię orzeczniczą, że przepisy regulujące system zabezpieczenia społecznego ze względu na swoją konstrukcję i istotę podlegają wykładni ścisłej, a ogólną zasadą pozostaje priorytet wykładni językowej (M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, Warszawa 2002, s. 49 i n.), jeżeli sens językowy przepisu jest oczywisty i jasny, osoba interpretująca przepis powinna na nim się oprzeć (L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 73) i jednocześnie podnoszone w orzecznictwie wątpliwości co do zgodności art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej z art. 2, art. 32, art. 64 oraz art. 67 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Sąd Najwyższy zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego: „czy art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 3 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej

oraz ich rodzin (tekst jednolity Dz.U. z 2023 r., poz. 1280) jest zgodny z art. 2, art. 32, art. 64 i art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W okolicznościach rozpoznawanej sprawy Sąd Najwyższy nie przesądzając o wyniku jej rozstrzygnięcia pozostawia Sądowi Apelacyjnemu przy ponownym jej rozpoznaniu rozważenie zastosowania art. 177 § 1 pkt 3¹ k.p.c. do czasu rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny pytania prawnego w sprawie I USKP 104/23.

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

Zgodnie z odmiennym stanowiskiem, 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, LEX nr 2389585 i powołane w nim orzecznictwo).

Mając powyższe na uwadze Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. w zw. z art. 108 § 2 k.p.c.

[SOP]

[a.ł.]