



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 grudnia 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Józef Iwulski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Halina Kiriło

SSN Romualda Spyt

w sprawie z odwołania H.J.

od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno - Rentowego 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 13 grudnia 2023 r.,

skargi kasacyjnej odwołującej się od wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie

z dnia 3 marca 2022 r., sygn. akt III AUa 519/21,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu w Szczecinie do ponownego rozpoznania i
orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

(I.T.)

UZASADNIENIE

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie decyzją z dnia 26 lipca 2017 r. wydaną na podstawie art. 15c w związku z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (aktualnie jednolity tekst: Dz.U. z 2022 r., poz. 1626 ze zm.; dalej jako ustawa zaopatrzeniowa), ustalił ponownie dla ubezpieczonej H.J. (dalej także jako odwołująca się) wysokość emerytury od dnia 1 października 2017 r. na kwotę 2.069.02 zł brutto.

Kolejną decyzją z dnia 26 lipca 2017 r. wydaną na podstawie art. 22a w związku z art. 32 ust. 1 pkt 1 powołanej ustawy oraz informacji z IPN nr [...] z dnia 5 maja 2017 r., organ emerytalno-rentowy ponownie ustalił dla ubezpieczonej wysokość policyjnej renty inwalidzkiej na kwotę 969.54 zł.

Od obu decyzji odwołanie wniosła ubezpieczona.

Organ rentowy w odpowiedzi na odwołania wniósł o ich oddalenie oraz o zasądzenie od ubezpieczonej zwrotu kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych prawem.

Wyrokiem z dnia 17 września 2021 r., IV U 276/19, Sąd Okręgowy - Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Koszalinie zmienił zaskarżone decyzje i ustalił ubezpieczonej prawo do emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej w wysokości ustalonej przed 1 października 2017 r.

Sąd Okręgowy swoje rozstrzygnięcie oparł w szczególności o następujące ustalenia faktyczne i rozważania prawne: H.J. urodziła się [...] 1958 r. w W. W maju 1977 r. zdała egzamin dojrzałości po skończeniu I Liceum Ogólnokształcącego im. [...] w K. W dniu 27 maja 1977 r. złożyła podanie o przyjęcie do pracy w Komendzie Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej w K. Służbę w Milicji Obywatelskiej pełniła od 17 października 1977 r. w początkowym okresie na stanowisku milicjanta - Kontrolera Plutonu Ruchu Drogowego KWMO w K. Zajmowała się całokształtem zagadnień związanych z prowadzeniem kartoteki wykraczających kierowców, ewidencją wypadków drogowych. W dniu 5 listopada 1977 r. złożyła ślubowanie funkcjonariusza

MO. Następnie przeszła przeszkolenie w Szkole Ruchu Drogowego w P. Od marca 1979 r. pracowała bezpośrednio na drogach. W dniu 11 kwietnia 1983 r. ubezpieczona urodziła pierwsze dziecko, natomiast w dniu 16 października 1984 r. drugie. W okresach: 15 września 1983 r. - 1 marca 1984 r., 1 czerwca 1984 r. - 15 października 1984 r. i 6 kwietnia 1985 r. - 31 sierpnia 1986 r. ubezpieczona przebywała na urlopach wychowawczych.

Ponieważ praca na dotychczasowym stanowisku wymagała pełnej dyspozycyjności, charakteryzowała się dużym stresem i pracą również w godzinach nocnych, ubezpieczona zwróciła się z podaniem o przeniesienie na inne stanowisko. Od 1 grudnia 1986 r. pracowała na stanowisku sekretarza maszynistki Sekcji Ogólnej RUSW w K. Rozkazem służbowym została odwołana z zajmowanego stanowiska i przeniesiona od 16 lipca 1987 r. do pracy na tożsame stanowisko do sekretariatu SB RUSW w K., gdzie pracowała do 30 czerwca 1989 r. W zakresie jej obowiązków było pisanie na maszynie, wysyłanie poczty. Praca była administracyjno-biurowa. Ubezpieczona robiła wypłaty, prowadziła listy obecności, łączyła rozmowy telefoniczne, dbała o zaopatrzenie wydziału w materiały biurowe, prowadziła sekretariat. Nie była osobą decyzyjną, nie miała wpływu na treść korespondencji.

Następnie od 1 lipca 1989 r. ubezpieczona wykonywała pracę jako referent techniki operacyjnej Wydziału "T" SB WUSW K. Od 1 sierpnia 1990 r. zajmowała stanowisko starszego asystenta Zespołu Eksploatacyjnego WTO KWP K., a następnie od 30 września 1992 r. - starszego asystenta Wydziału Techniki Operacyjnej KWP K. Z dniem 15 lutego 1999 r. ubezpieczona rozpoczęła pracę jako asystent Sekcji VI WTO KWP S. Ubezpieczona proces weryfikacji służby przeszła automatycznie. W czasie pracy do 1990 r. nie realizowała działań związanych ze zwalczaniem opozycji, nie naruszała praw i wolności człowieka.

Orzeczeniem z dnia 20 marca 2006 r. Wojewódzka Komisja Lekarska MSW w K. uznała ubezpieczoną za całkowicie niezdolną do służby w Policji z uwagi na stan zdrowia, uznając, że schorzenia pozostają w związku ze służbą. Ubezpieczona została uznana za inwalidkę i zaliczona do trzeciej grupy inwalidów. Kolejne orzeczenie w tym przedmiocie zostało wydane w dniu 17 lutego 2009 r. oraz następnie w dniu 14 lutego 2013 r., zaliczając ubezpieczoną ponownie do trzeciej grupy inwalidzkiej, pozostającej w związku ze służbą.

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA decyzją z dnia 9 maja 2006 r. ustalił ubezpieczonej prawo do policyjnej renty inwalidzkiej. Przy ustalaniu wysokości renty inwalidzkiej uwzględniono zaliczenie jej do III grupy inwalidów. Podstawę wymiaru renty inwalidzkiej stanowiła kwota 3.387,80 zł. Renta z tytułu ustalonego inwalidztwa stanowiła 40% podstawy wymiaru, to jest kwotę 1.355,12 zł. Wypłata świadczenia została zawieszona z uwagi na pobieranie korzystniejszej emerytury policyjnej.

Decyzją z tego samego dnia Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA ustalił ubezpieczonej prawo do emerytury policyjnej z uwagi na zwolnienie ze służby z dniem 3 kwietnia 2006 r. Przy ustaleniu wysokości emerytury uwzględniono wysługę emerytalną z tytułu służby w Policji od 17 lipca 1977 r. do 3 kwietnia 2006 r., to jest łącznie 28 lat 5 miesięcy i 18 dni oraz okresy składkowe przed służbą od 2 sierpnia 1977 r. do 16 października 1977 roku, to jest 2 miesiące i 15 dni. Podstawę wymiaru emerytury stanowiła kwotę 3.387,80 zł. Emerytura z tytułu wysługi lat wynosiła 75% podstawy wymiaru, to jest kwotę 2.540,85 zł brutto. Emerytura została podwyższona o 15% podstawy wymiaru z tytułu inwalidztwa pozostającego w związku ze służbą. Emerytura z tym podwyższeniem wynosiła nie więcej niż 80% podstawy wymiaru, a zatem 2.710,24 zł. Do wypłaty miesięcznie powódka otrzymała 2.212,09 zł.

W 2009 r. świadczenie emerytalne ubezpieczonej zostało obniżone po raz pierwszy po wystawieniu informacji o przebiegu służby z dnia 26 października 2009 r. nr [...]. Ustalono wówczas, że podstawę wymiaru emerytury stanowi kwota 3.873,64 zł, a po uwzględnieniu okresów wskazanych w informacji z IPN od dnia 1 stycznia 2010 r. miesięczna wysokość emerytury wraz z uwzględnieniem podwyższenia wynosi 3.098,91 zł. Tak ustalone świadczenie było waloryzowane w kolejnych latach. Decyzją z dnia 27 lutego 2017 r. ustalono dla ubezpieczonej od dnia 1 marca 2017 r. nową wysokość policyjnej emerytury wraz z przysługującymi dodatkami na kwotę 3.667,74 zł brutto. Powódka otrzymała do wypłaty kwotę 3.007,64 zł. Podstawa wymiaru emerytury po waloryzacji wyniosła 4.584,68 zł.

W dniu 5 maja 2017 r. Instytut Pamięci Narodowej sporządził informację o przebiegu służby ubezpieczonej, stwierdzając na podstawie posiadanych akt osobowych, że w okresie od 16 lipca 1987 r. do 1 lipca 1989 r. pełniła służbę na rzecz

totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. W toku postępowania sądowego uzupełniono powyższą informację, stwierdzając, że odwołująca się pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o które mowa w art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. c oraz lit. d tiret 4 powołanej ustawy. W oparciu o powyższą informację o przebiegu służby, dokonano ponownego ustalenia wysokości emerytury policyjnej oraz policyjnej renty inwalidzkiej. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie decyzją z dnia 26 lipca 2017 r. ustalił ponownie ubezpieczonej od dnia 1 października 2017 r. wysokość emerytury w kwocie 1.716,81 zł miesięcznie. Podstawę wymiaru świadczenia stanowiła kwota 4.584,68 zł. Emerytura wynosi 69,33% podstawy wymiaru i stanowi kwotę 3.178,56 zł. Z kolei, decyzją z dnia 26 lipca 2017 r. organ rentowy ustalił dla odwołującej się wysokość policyjnej renty inwalidzkiej. Podstawę wymiaru tego świadczenia stanowiła kwota 4.654,55 zł. Renta inwalidzka z tytułu zaliczenia do III grupy stanowi 20,83% podstawy wymiaru. Łączna wysokość renty inwalidzkiej z tytułu zaliczenia do III grupy inwalidów wynosi 969,54 zł. Wypłata świadczenia została zawieszona z uwagi na posiadanie prawa do korzystniejszej emerytury policyjnej.

Całkowity okres służby ubezpieczonej wynosi 28 lat, 5 miesięcy i 19 dni. Ubezpieczona w dniu 31 maja 2017 r. zwróciła się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie w trybie art. 8a ustawy zaopatrzeniowej o wyłączenie zastosowania wobec niej art. 15c i art. 22a tej ustawy. Dnia 29 listopada 2019 r. została wydana decyzja MSWiA nr [...] odmawiająca wyłączenia stosowania tych przepisów. Organ stwierdził, że służba ubezpieczonej przez rok 11 miesięcy i 17 dni nie była krótkotrwała oraz brak jest dowodów, aby służba pełniona przez ubezpieczoną była z narażeniem życia i zdrowia. Nie została zakwestionowana rzetelność służby. Ubezpieczona złożyła skargę na tą decyzję. Wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 lipca 2020 r. uchylono decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 listopada 2019 r., uzasadniając, że służba ubezpieczonej była krótkotrwała oraz pełniona z narażeniem zdrowia i życia, na co wskazuje uznanie przez komisję lekarską inwalidztwa III grupy w związku ze służbą. Po ponownym rozpoznaniu Minister wydał

kolejną decyzję odmawiającą wyłączenia stosowania art. 15c i art. 22a ustawy zaopatrzeniowej, na którą ubezpieczona w dniu 2 kwietnia 2021 r. złożyła skargę.

Sąd Okręgowy zważył, że odwołania ubezpieczonej zasługiwały na uwzględnienie.

Sąd pierwszej instancji podzielił powszechnie uznaną i powielaną w szeregu uchwał, orzeczeń sądów, rezolucji i stanowisk organów narodowych i międzynarodowych potrzebę potępienia reżimów komunistycznych, jak i konieczność rozliczenia funkcjonariuszy, którzy w sposób nieprzymuszony, często dla specjalnych gratyfikacji, podejmowali służbę w organach policji politycznej państwa komunistycznego, która ze swej istoty naruszała podstawowe prawa i wolności swoich współobywateli, ale w przeciwieństwie do wówczas panujących metod powinno się to odbyć z pełnym poszanowaniem demokratycznego porządku prawnego zapisanego w Konstytucji.

Stan faktyczny przedmiotowej sprawy wynikający z przytoczonych dowodów, zasadniczo nie był sporny między stronami. Spór sprowadzał się do możliwości zastosowania wobec odwołującej się przepisów ustawy zaopatrzeniowej w zakresie obniżającym jej świadczenia, w szczególności w konfrontacji treści tego uregulowania z normami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Sąd Okręgowy zauważył, że na mocy ustawy nowelizującej z dnia 16 grudnia 2016 r., w szczególności jej art. 1, ustawodawca wprowadził do porządku prawnego drugą już (po ustawie z 23 stycznia 2009 r.) regulację sprowadzającą się do obniżenia rent i emerytur osobom, które pełniły służbę w organach bezpieczeństwa PRL. Ustawa nowelizująca, definiując w dodanym do ustawy nowelizowanej art. 13b nowe pojęcie "służby na rzecz państwa totalitarnego", obniżyła świadczenia emerytalne, przyjmując w nowym art. 15c, że w przypadku osoby, która pełniła "służbę na rzecz totalitarnego państwa" i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r. emerytura wynosi: 0% podstawy wymiaru - za każdy rok "służby na rzecz totalitarnego państwa" oraz 2,6 podstawy wymiaru - za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 i 1a oraz 2-4 ustawy nowelizowanej. Przepisy art. 14 i art. 15 ust. 1-3a, 5 i 6 stosuje się odpowiednio (art. 15c ust. 2).

Zgodnie z nowelizacją, emerytury nie podwyższa się zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3 ustawy zaopatrzeniowej, jeżeli okoliczności uzasadniające podwyższenie wystąpiły w związku z pełnieniem służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b. Jednocześnie ustawodawca wprowadził ograniczenie, zgodnie z którym wysokość emerytury ustalonej zgodnie z art. 15c ust. 1 i 2 nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, przy czym w roku 2017 jest to kwota 2.069,02 zł. Ta regulacja spowodowała także niemożność uwzględnienia ponad wyznaczony przez ustawodawcę limit, przy obliczaniu emerytury, okresów zatrudnienia poza służbą mundurową i innych, o których mowa w art. 14 ustawy emerytalnej, które dotychczas doliczało się do wysługi emerytalnej i podwyższały one emeryturę o 1,3% podstawy jej wymiaru. Także art. 22a ust. 1-5 ustawy zaopatrzeniowej stanowi, że w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b tej ustawy, rentę inwalidzką ustaloną zgodnie z art. 22 zmniejsza się o 10% podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b. Przy zmniejszaniu renty inwalidzkiej okresy służby, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, ustala się z uwzględnieniem pełnych miesięcy. W przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b tej ustawy i została zwolniona ze służby przed dniem 1 sierpnia 1990 r., rentę inwalidzką wypłaca się w kwocie minimalnej według orzeczonej grupy inwalidzkiej. Wysokość renty inwalidzkiej nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej renty z tytułu niezdolności do pracy wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. W celu ustalenia wysokości renty inwalidzkiej organ emerytalny występuje do Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu z wnioskiem o sporządzenie informacji, o której mowa w art. 13a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej. Przepisy art. 13a tej ustawy stosuje się odpowiednio. Przepisów ust. 1 i 3 tego artykułu nie stosuje się, jeżeli osoba, o której mowa w tych przepisach, udowodni, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, podjęła współpracę i czynnie wspierała osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego.

W ocenie Sądu Okręgowego w Koszalinie dalsze oczekiwanie na wyrok Trybunału Konstytucyjnego dotyczący przedmiotu rozpoznawanej sprawy nie jest do pogodzenia z konstytucyjnymi uprawnieniami ubezpieczonej do rozpoznania jej sprawy bez zbędnej zwłoki (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), jak również z uprawnieniem wynikającym z art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 17 grudnia 2020 r., III AUa 122/20). Sądowi Okręgowemu znane jest także, że w dniu 16 czerwca 2021 r. Trybunał Konstytucyjny rozpoznał pytanie prawne Sądu Okręgowego w Krakowie dotyczące obniżenia wysokości policyjnej renty inwalidzkiej byłego funkcjonariusza pełniącego służbę na rzecz totalitarnego państwa. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 22a ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej jest zgodny z art. 2 oraz z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (sygn. akt P 10/20). Należy mieć jednak na uwadze, że zostały również złożone dwa zdania odrębne, w których zgłoszono szereg uwag i zastrzeżeń, także do rozpoznania tej sprawy przed sprawą o sygnaturze P 4/18.

Sąd pierwszej instancji podkreślił, że zgodnie z wyrażanym w orzecznictwie poglądem orzekanie o zgodności ustaw z Konstytucją (art. 188 pkt 1 ustawy zasadniczej), co niewątpliwie należy do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, nie jest tożsame z oceną konstytucyjności przepisu mającego zastosowanie w konkretnej sprawie rozstrzyganej przez sąd. 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, który zobowiązuje do bezpośredniego stosowania jej przepisów, przy czym pod pojęciem "stosowanie" należy rozumieć w pierwszym rzędzie sądowe stosowanie prawa. Obecnie przeważające zdaje się być stanowisko, według którego możliwe jest dokonywanie samodzielnego rozstrzygnięcia przez sąd w ramach tzw.

doktryny konieczności, gdy nie istnieją warunki pozwalające na uzyskanie rozstrzygnięcia w przedmiocie oceny zgodności z Konstytucją dokonywanego przez Trybunał Konstytucyjny.

Sąd Okręgowy uznał, że przepisy wprowadzone ustawą z 16 grudnia 2016 r. budzą szereg wątpliwości w zakresie ich zgodności z Konstytucją RP, z zasadą godności jednostki, zasadą rządów prawa, zasadą równości, zasadą proporcjonalności oraz z zasadą sądowego wymiaru sprawiedliwości i w zarzutach sformułowanych w odwołaniu, jest wiele racji. Ustawa zaopatrzeniowa wprowadza bowiem w art. 13b oraz art. 15c i art. 22a rodzaj odpowiedzialności zbiorowej i swoim zakresem obejmuje, bez wyjątków, wszystkich byłych funkcjonariuszy bezpieczeństwa państwa, niezależnie od ich postawy patriotycznej, etycznej, moralnej, rodzaju wykonywanych czynności czy zajmowanego stanowiska.

Zdaniem Sądu pierwszej instancji, analiza orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego 24 lutego 2010 r. (K 6/09), a także argumentacja przedstawiona przez Sąd Najwyższy w uwagach z 9 grudnia 2016 r. (znak BSA III-021-525/16) i w opinii Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z 13 grudnia 2016 r. do rządowego projektu w/w nowelizacji, uzasadnienie zdań odrębnych sędziów TK do wyroku TK z dnia 16 czerwca 2021 r., P 10/20, pozwala przyjąć, że przepisy, w oparciu o które wydano zaskarżoną decyzję, to jest art. 15c i art. 22a oraz art. 13 ust. 1 lit. 1c w związku z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej są niezgodne z art. 2, art. 30, art. 32 ust. 1 i ust. 2. art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP z uwagi na ukształtowanie regulacji ustawowej w sposób ograniczający wysokość emerytury i renty, mimo odpowiedniego okresu służby w zakresie, w jakim dokonano tą regulacją naruszenia zasady ochrony praw nabytych, zaufania obywatela do państwa prawa i stanowionego przez niego prawa, powodującego nierówne traktowanie części funkcjonariuszy w porównaniu z tymi, którzy rozpoczęli służbę po raz pierwszy po dniu 11 września 1989 r., skutkując ich dyskryminacją.

Ustawodawca przyjął fikcję prawną polegającą na ustaleniu mnożnika 0% podstawy wymiaru, tak jakby funkcjonariusze nie pracowali, jak też, niezależnie od ich służby poza jednostkami wymienionymi w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej (często wieloletniej), wprowadził ograniczenie, zgodnie z którym wysokość emerytury nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez

Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Takie drastyczne rozwiązania ustawowe, przy braku prokonstytucyjnej wykładni, z pewnością doprowadziłyby do naruszenia art. 2 Konstytucji (ochrony praw nabytych przez zakaz stanowienia norm arbitralnie odbierających lub ograniczających prawa podmiotowe, zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasady sprawiedliwości społecznej), a w odniesieniu do praw majątkowych także art. 64 ust. 2 Konstytucji.

W ocenie Sądu pierwszej instancji znowelizowane przepisy ustawy naruszają również zasadę proporcjonalności pomiędzy zastosowanymi środkami, a celem, który ma być osiągnięty przez państwo. Konieczność zachowania "sprawiedliwej równowagi" pomiędzy żądaniami wynikającymi z powszechnego interesu społecznego, a wymogami związanymi z ochroną podstawowych praw jednostki jest wymogiem akcentowanym również przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (sprawa Adam Cichopek przeciwko Polsce skarga 15189). Nowa regulacja ustawowa narusza zdaniem Sądu pierwszej instancji granice zgodności z Konstytucją RP wyznaczone w powołanym orzeczeniu TK (K 6/09). Wnioskując bowiem *a contrario* z uzasadnienia TK, współczynnik 0,7% stanowił absolutne minimum, poniżej którego świadczenia byłyby wyliczane w sposób naruszający omawiane zasady konstytucyjne. Tym samym w oparciu o uzasadnienie orzeczenia TK w sprawie K 6/09 można uznać, iż Trybunał podważył zgodność z Konstytucją RP normy ustalającej wysokość świadczeń dla byłych funkcjonariuszy obliczanych z użyciem współczynnika niższego niż 0,7 % za każdy rok wskazanej służby. Tym samym norma ustalająca wskaźnik na poziomie niższym, a w szczególności wskaźnik 0,0%, musi być uznana za niezgodną z Konstytucją w świetle powoływanego orzeczenia Trybunału (K 6/09). Jak wywiedziono w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 8 sierpnia 2017 r. (I UK 325/16) w sytuacji, gdy treść danej normy jest oczywiście sprzeczna z Konstytucją, sąd powszechny może samodzielnie odmówić zastosowania przepisu nowej ustawy, co ma miejsce np. wtedy gdy nowa norma powtarza treść normy uznanej już za niezgodną z Konstytucją przez TK (podobnie Sąd Najwyższy w orzeczeniu z dnia 17 marca 2016 r., V CSK 377/15).

Sąd pierwszej instancji przypomniał, że sąd ubezpieczeń społecznych, rozpoznający sprawę w wyniku wniesienia odwołania od decyzji Dyrektora Zakładu

Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie 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; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 grudnia 2011 r.). Ustawa nie zawiera definicji "służby na rzecz totalitarnego państwa". Sąd Okręgowy w pełni podzielił stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w uchwale siedmiu sędziów z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20, w której stwierdzono, że kryterium "służby na rzecz totalitarnego państwa", określone w wykładanym przepisie, 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. Sąd Okręgowy zaakceptował twierdzenia i argumentację przedstawioną w uchwale na ich poparcie, stwierdzając, że mają one bezpośrednie przełożenie na realia rozpoznawanej sprawy.

W przedmiotowej sprawie nie ma w zasadzie sporu co do przydziału wnioskodawczyni do określonej formacji w konkretnym okresie. Należy mieć jednak na uwadze, że wnioskodawczyni zwróciła się z wnioskiem o zmianę pracy z uwagi na konieczność opieki nad małymi dziećmi. System jej pracy, pełna dyspozycyjność, praca w godzinach nocnych, w święta, dni wolne, w godzinach nadliczbowych, nie pozwalała na pogodzenie pracy z byciem matką. Ubezpieczona zwróciła się o inny etat w ramach pracy w milicji. Takie też stanowisko - maszynistki sekretarki - otrzymała. Dopiero później, z uwagi na braki kadrowe, rozkazem, została przeniesiona na tożsame stanowisko maszynistki do służby bezpieczeństwa. Nie miała żadnego wpływu na wydany rozkaz. Miała na utrzymaniu dzieci i musiała nadal pracować. Ubezpieczona nie wykonywała samodzielnej pracy, nie podejmowała decyzji, wykonując polecenia. Już te ustalenia - zdaniem Sądu Okręgowego - prowadzą do wniosku, że ubezpieczona nie świadczyła "służby na rzecz totalitarnego państwa". Żadne jej czyny nie prowadziły do naruszenia praw i wolności obywateli. Były to czynności potrzebne zarówno w warunkach reżimu komunistycznego, jak i

demokratycznej Polski. Nic nie wyróżniało tych czynności pod kątem służby totalitarnemu państwu (nawet *sensu largo*).

Reasumując, Sąd pierwszej instancji uznał decyzje z dnia 26 lipca 2017 r. za błędne w świetle aktualnie obowiązujących przepisów ustawy zaopatrzeniowej, a także wobec krótkotrwałości służby ubezpieczonej w instytucjach wymienionych w art. 13b tej ustawy. Nawet przy przyjęciu domniemania konstytucyjności przepisów powołanych na wstępie, na podstawie których wydano decyzję, decyzja ta podlega zmianie jako wydana z naruszeniem prawa materialnego.

Wyrokiem z dnia 3 marca 2022 r., III AUa 519/21 Sąd Apelacyjny - Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Szczecinie na skutek apelacji organu rentowego zmienił zaskarżony wyrok i oddalił odwołania.

Sąd drugiej instancji stwierdził w szczególności, że odwołująca niewątpliwie w okresie od 16 lipca 1987 r. do 30 czerwca 1989 r. pełniła służbę w jednostkach wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Zatem z mocy art. 15c i 22a tej ustawy, już na tej tylko podstawie zasadne było limitowanie wysokości świadczeń ubezpieczonej. Sąd Apelacyjny, odmiennie niż Sąd Okręgowy, nie miał w powyższym zakresie wątpliwości co do prawidłowości zastosowania przez organ rentowy przepisów prawa materialnego.

Sąd Apelacyjny w pierwszej kolejności zwrócił uwagę, że treść art. 15c i 22a w związku z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej jest jasna, zaś ich wykładnia leksykalna prowadzi wprost do wniosku, że służbą na rzecz totalitarnego państwa była, zgodnie z definicją legalną sformułowaną w art. 13b ust. 1 ustawy, każda służba pełniona w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w jednej z wymienionych w tym przepisie jednostek. Zdaniem Sądu odwoławczego art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej zawiera definicję legalną pojęcia "służby na rzecz totalitarnego państwa", odnosząc ją właśnie do służby w wymienionych w przepisie jednostkach we wskazanym tam okresie. Brak zatem podstaw do odwoływania się w tym przypadku do słownikowego znaczenia przedmiotowej frazy, czy - tym bardziej - sięgania po wykładnię systemową lub celowościową, których zastosowanie jest uprawnione co do zasady w sytuacjach, gdy wykładnia leksykalna pozostawia wątpliwości co do sposobu zastosowania normy prawnej.

Tym samym Sąd Apelacyjny nie podzielił zapatrywań prawnych sformułowanych w powołanej przez Sąd Okręgowy uchwale Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28, str. 65), zgodnie z którą 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. Zastosowana przez Sąd Najwyższy wykładnia przybrała bowiem charakter prawotwórczy. W ocenie Sądu drugiej instancji nie należy przypisywać pojęciu "służby na rzecz totalitarnego państwa", którego zastosowanie przez ustawodawcę służyło ewidentnie wyłącznie podkreśleniu aksjologicznie negatywnej oceny wszelkiego rodzaju aktywności w ramach systemu władzy podległemu wówczas reżimowi komunistycznemu, a którego definicję legalną sformułowano w ramach przedmiotowego przepisu, rzekomej pojemności, pozwalającej na dokonywanie w procesie stosowania prawa jego interpretacji innej niż leksykalna, opartą właśnie o użytą definicję legalną.

W ocenie Sądu Apelacyjnego ustawodawca przy uwzględnieniu reguł proporcjonalności i zasady nienaruszania istoty prawa zabezpieczenia społecznego jest uprawniony do takiej modyfikacji przepisów emerytalnych, które będą niwelowały przywileje emerytalne nabyte z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa. Zastosowanie zmienionych przepisów ustawy zaopatrzeniowej nie prowadzi do pozbawienia byłych funkcjonariuszy prawa do świadczeń z zabezpieczenia społecznego w ogóle, a jedynie do zmniejszenia ich do określonego pułapu - średniego świadczenia emerytalnego. Przepisy doprowadziły zatem jedynie do limitowania wysokości tych świadczeń do poziomu świadczeń pobieranych przez większość osób wykonujących przed 1990 r. pracę w ramach powszechnego systemu zabezpieczenia społecznego, to jest poza systemem dotyczącym służb mundurowych. Ustawa wprowadziła bowiem zasadę, że obniżona emerytura policyjna nie może być wyższa niż średnia kwota emerytury przysługującej z tytułu opłacania składek w powszechnym systemie ubezpieczenia społecznego (art. 15c ust. 3 ustawy). Trudno zatem mówić o pokrzywdzeniu funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa, jeżeli wysokość ich emerytur nadal pozostaje

wyższa od większości emerytur wypłacanych z powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego.

W skardze kasacyjnej od powyższego wyroku ubezpieczona zarzuciła naruszenie: a) art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, przez ich błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że za "służbę na rzecz totalitarnego państwa" uznaje się służbę od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w wymienionych w art. 13 b tej ustawy cywilnych i wojskowych instytucjach oraz formacjach, niezależnie od oceny prawnej działań byłych funkcjonariuszy/ubezpieczonych; b) art. 15c ust. 1 i 3 w związku z art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. c oraz lit. d tiret 4 ustawy zaopatrzeniowej, przez jego zastosowanie i obniżenie skarżącej świadczeń z tytułu emerytury policyjnej wobec nieuprawnionego uznania, że pełniła ona "służbę na rzecz państwa totalitarnego" w rozumieniu art. 13b tej ustawy, podczas gdy z materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie, ocenionego w świetle kryteriów wskazanych w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20, wynika, że w okresie wskazanym przez IPN w informacji nr 394483/17 z dnia 5 maja 2017 r., to jest od dnia 16 lipca 1987 r. do dnia 1 lipca 1989 r. skarżąca nie podejmowała działań na rzecz państwa totalitarnego, rozumianych jako zwalczanie opozycji demokratycznej, związków zawodowych, kościołów czy polegających na łamaniu podstawowych praw i wolności człowieka; c) art. 22a ust. 1 i 3 w związku z art. 13b ust. 1 pkt. 5 lit. c oraz lit. d tiret 4 ustawy zaopatrzeniowej, przez jego zastosowanie i obniżenie skarżącej świadczeń z tytułu policyjnej renty inwalidzkiej wobec nieuprawnionego uznania, że pełniła ona "służbę na rzecz państwa totalitarnego" w rozumieniu art. 13b tej ustawy, podczas gdy z materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie, ocenionego w świetle kryteriów wskazanych w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r. III UZP 1/20 wynika, że w okresie wskazanym przez IPN w informacji nr 394483/17 z dnia 5 maja 2017 r., to jest od dnia 16 lipca 1987 r. do dnia 1 lipca 1989 r. skarżąca nie podejmowała działań na rzecz państwa totalitarnego rozumianych jako zwalczanie opozycji demokratycznej, związków zawodowych, kościołów czy polegających na łamaniu praw i wolności człowieka; d) art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 3 w związku z art 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej w związku z art. 2, art. 30, art. 32 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 1 i art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, przez ich błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że zastosowany w art. 15c ust. 3 i 22a

ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej reductor wysokości świadczenia w postaci granicznej kwoty przeciętnej miesięcznej odpowiednio emerytury i renty inwalidzkiej w powszechnym systemie ubezpieczeń, ustalonej corocznie przez Prezesa GUS, dotyczy również świadczeń z tytułu emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej, dla których podstawą 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., która to interpretacja nie uwzględnia fundamentalnych zasad wyrażonych w Konstytucji RP, to jest poszanowania prawa własności, prawa do zabezpieczenia społecznego, zasady zaufania obywateli do państwa, zasady proporcjonalności a także równości obywateli wobec prawa i zakazu dyskryminacji, faktycznie ingerując w świadczenia wypracowane "słusznie", co doprowadziło do wadliwego ich zastosowania i nieuzasadnionego obniżenia skarżącej świadczenia z tytułu emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej łącznie za 26 lat jej "godziwej służby" pełnionej przed 1 sierpnia 1990 r. - w okresach niekwalifikowanych z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej i na rzecz państwa demokratycznego pełnionej już po tej dacie, w Policji, do kwoty przeciętnego świadczenia emerytalnego i rentowego w powszechnym systemie ubezpieczeń; e) art. 178 § 1 w związku z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP oraz w związku z art. 15c ust. 1 i 3 oraz art. 22a ust. 1 i 3 ustawy zaopatrzeniowej, przez ich niezastosowanie i niedokonanie przez Sąd Apelacyjny oceny konstytucyjności przepisów stanowiących materialnoprawną podstawę wydania w rozpatrywanej indywidualnej sprawie decyzji o ponownym ustaleniu emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej wobec oczywistych wątpliwości, co do niezgodności tych przepisów z Konstytucją RP oraz możliwość orzekania bezpośrednio na podstawie przepisów Konstytucji RP, w szczególności, gdy Trybunał Konstytucyjny nie wywiązuje się z nałożonych nań zadań i nie rozstrzyga pytań prawnych w terminie gwarantującym obywatelom rozpoznanie sprawy w rozsądnym terminie; f) art. 387 § 2¹ pkt 1 k.p.c., przez: (-) niewskazanie dowodów i faktów, na których Sąd drugiej instancji się oparł, uznając, że skarżąca pełniła "służbę na rzecz państwa totalitarnego", w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, w okresie wskazanym w informacji IPN-u, co powinien był uczynić, zwłaszcza wobec zmiany wyroku Sądu pierwszej instancji, (-) niewskazanie, z jakich przyczyn przy ustaleniu stanu faktycznego sprawy pominął

pozytywną weryfikację skarżącej, co potwierdziło kontynuowanie przez nią służby w Policji po 1 sierpnia 1990 r., a także pełnienie przez nią "godziwej służby" przez 26 lat, co oznacza, że faktycznie Sąd drugiej instancji orzekł z pominięciem istotnej części materiału dowodowego, (-) sporządzenie uzasadnienia w sposób wewnętrznie sprzeczny przez uznanie przez Sąd Apelacyjny, z jednej strony, że jedynie świadczenie z tytułu emerytury policyjnej oraz policyjnej renty inwalidzkiej, uzyskane w oparciu o okresy "służby niegodziwej", to jest pełnionej "na rzecz państwa totalitarnego" powinno zostać obniżone, bowiem przemawiają za tym względy sprawiedliwości społecznej i konieczność likwidacji przywilejów nadanych przez reżim komunistyczny, niezależnie od zastosowanej wcześniej obniżki na podstawie nowelizacji ustawy emerytalnej z 2009 r., z drugiej zaś uznaje za usprawiedliwione obniżenie świadczenia skarżącej za okres 26 lat "godnej służby" pełnionej, zarówno przed, jak i po 1 sierpnia 1990 r. w oparciu o art. 15 ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, (-) brak odniesienia się do poszczególnych zarzutów apelacji i ograniczenie się przez Sąd drugiej instancji, w tym zakresie, do stwierdzenia, że jest ona zasadna; g) art. 385 k.p.c., przez jego niezastosowanie, mimo że apelacja pozwanego jest w całości bezzasadna.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej ubezpieczona podniosła w szczególności, że Sąd Apelacyjny nie wskazał dowodów potwierdzających pełnienie przez ubezpieczoną "służby na rzecz państwa totalitarnego" rozumianej jako zwalczanie opozycji demokratycznej, związków zawodowych, kościołów czy łamania praw i wolności obywatelskich, o jakich to kryteriach traktuje uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20. W ocenie ubezpieczonej okoliczność, że w państwie demokratycznym, pełniąc służbę w Komendzie Wojewódzkiej Policji w K., uzyskała prawa emerytalne oraz prawo do renty inwalidzkiej, oznacza że oddalenie przez Sąd Apelacyjny w Szczecinie jej odwołania w całości jest niczym innym, jak obniżeniem przysługujących jej świadczeń przyznanych za "godną służbę".

Mając powyższe na uwadze ubezpieczona wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i oddalenie apelacji pozwanego organu rentowego w całości oraz o zasądzenie kosztów postępowania za drugą instancję i kosztów postępowania kasacyjnego, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu w Szczecinie,

pozostawiając temu Sądowy rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego, a także o rozpoznaniu skargi kasacyjnej na rozprawie, zważywszy na występowanie w sprawie istotnych wątpliwości interpretacyjnych (art. 398 § 1 k.p.c.) dotyczących przyjęcia odpowiedzialności zbiorowej, podczas gdy prawidłowa interpretacja przepisów powinna uwzględniać wszystkie okoliczności sprawy, w tym także indywidualne czyny ubezpieczonych funkcjonariuszy i ich weryfikację pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka w okresach wskazanych w informacji IPN-u.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna ubezpieczonej jest zasadna.

Należy zwrócić uwagę, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego w sprawach dotyczących odrębnej problematyki prawnej (także podobnych stanów faktycznych) wypracowano następujące stanowisko w przedmiocie wykładni i stosowania przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, zarówno co do kwalifikacji służby jako służby w organach totalitarnego państwa, jak i co do zawartych w ustawie zaopatrzeniowej mechanizmów korygujących wysokość emerytur.

W uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28) Sąd Najwyższy wyjaśnił, 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 wyroku Sądu Najwyższego z dnia 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22 (OSNP 2023 nr 11, poz. 126) - w rozwinięciu powołanej uchwały siedmiu sędziów - uznano, że 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 Instytutu Pamięci Narodowej (kryterium formalnej przynależności do służb), lecz powinno być ocenione 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 (art. 13b ust. 1 w związku z art. 13a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej). Stąd nie można zaaprobować stanowiska, że w każdym przypadku kryterium pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa określone w art. 13b ust. 1 tej ustawy jest spełnione już tylko w przypadku formalnej przynależności do wymienionych w nim służb. Sąd ubezpieczeń społecznych, rozpoznający sprawę w wyniku wniesienia odwołania od decyzji organu rentowego w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości emerytury (renty) policyjnej byłego funkcjonariusza Służby Bezpieczeństwa, nie jest związany treścią informacji o przebiegu służby w organach bezpieczeństwa państwa przedstawionej przez IPN 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 musiał kierować się danymi zawartymi w informacji o przebiegu służby. Ustalenia faktyczne i interpretacje prawne IPN-u 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. Informacja o przebiegu służby jest wprawdzie dokumentem urzędowym w rozumieniu art. 244 k.p.c., ale przeciwko niemu mogą być przeprowadzane przeciwdowody.

Wobec powyższych argumentów nie jest zasadne stanowisko Sądu Apelacyjnego, który przyjął że skoro działania organów bezpieczeństwa państwa miały charakter systemowy i czyny poszczególnych funkcjonariuszy z pozoru nieszkodliwe tworzyły opresyjny system, to niecelowe jest ustalanie indywidualnej odpowiedzialności funkcjonariuszy. Zgodnie z informacją sporządzoną przez Instytut Pamięci Narodowej skarżąca (ubezpieczona) wykonywała pracę na rzecz totalitarnego państwa w stosunkowo krótkim okresie od 16 lipca 1987 r. do 1 lipca 1989 r. Jak ustalił Sąd Okręgowy skarżąca w początkowym etapie pracy w Milicji Obywatelskiej wykonywała pracę (służbę kontrolera ruchu drogowego) bezpośrednio na drogach. Wiązało się to z dużym stresem, pracą w godzinach nocnych oraz wymagało pełnej dyspozycyjności. Po urodzeniu dwójki dzieci ubezpieczona nie była w stanie sprostać wskazanym wymaganiom, w związku z tym zwróciła się z

podaniem o przeniesienie na inne stanowisko. Początkowo została przeniesiona na stanowisko maszynistki, a następnie rozkazem służbowym na tożsame stanowisko do sekretariatu SB RUSW w K., gdzie pracowała od 16 lipca 1987 r. do 30 czerwca 1989 r. Skarżąca, wnosząc podanie o przeniesienie jej lżejszej służby nie określiła jednostki, w której chciałaby wykonywać pracę. Nie miała wpływu na przydzielenie jej w drodze rozkazu do sekcji SB.

Jak wynika z wyroku Sądu Najwyższego z dnia 8 lutego 2023 r., I USKP 86/22 (LEX nr 3521518) motywacja podjęcia służby w określonej instytucji i formacji może być brana pod uwagę w kontekście kryterium "służby na rzecz totalitarnego państwa". Skoro z całokształtu działań skarżącej nie wynika, by w całym okresie aktywności zawodowej pełniła ona służbę na rzecz totalitarnego państwa oraz że w okresie do 1990 r. nie realizowała działań związanych ze zwalczaniem opozycji i naruszaniem praw i wolności człowieka, czego dowodem była pozytywna weryfikacja w 1990 r., trudno zaaprobować stanowisko Sądu Apelacyjnego, który przychylił się do rozstrzygnięcia zawartego w zaskarżonych decyzjach.

Za zasadne należy uznać powoływane przez skarżącą zarzuty naruszenia art. 178 ust. 1 w związku z art. 8 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP oraz w związku z art. 15c ust. 1 i 3 oraz art. 22a ust. 1 i 3 ustawy zaopatrzeniowej. Wbrew twierdzeniom Sądu Apelacyjnego możliwość odmowy zastosowania przez sąd przepisu ustawy, który uznał za niezgodny z Konstytucją RP, jest dopuszczalna (pod pewnymi warunkami). Sąd Najwyższy zwrócił na to uwagę w postanowieniu z dnia 21 czerwca 2023 r., III USK 268/22 (Zeszyty naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2023 nr 5, s. 97-100, z omówieniem M. Szpyrki, LEX nr 3571906), w którym podkreślił, że z uwagi na bezpieczeństwo obrotu prawnego kształtowanego również przez indywidualne akty stosowania prawa, jakimi są orzeczenia sądowe - odmowa zastosowania przepisu ustawy może nastąpić w wypadku, gdy sąd rozpoznający sprawę nie ma wątpliwości co do niezgodności tego przepisu z Konstytucją RP, a sprzeczność ma charakter oczywisty, inaczej mówiąc, gdy zachodzi sytuacja oczywistej niekonstytucyjności przepisu. Sytuacja taka może zachodzić wówczas, gdy porównywane przepisy ustawy i Konstytucji RP dotyczą regulacji tej samej materii i są ze sobą sprzeczne, a norma konstytucyjna jest skonkretyzowana w stopniu pozwalającym na jej samoistne zastosowanie, gdy

ustawodawca wprowadził regulację identyczną, jak norma objęta już wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, gdy Trybunał stwierdził niekonstytucyjność określonej normy prawnej zamieszczonej w przepisie tożsamym, który nie podlegał rozpoznaniu przed Trybunałem, gdy sposób rozumienia przepisu ustawy wynika z utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (por. też uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 4 lipca 2001 r., III ZP 12/01, OSNAPiUS 2002 nr 2, poz. 34 oraz wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 7 kwietnia 1998 r., I PKN 90/98, OSNAPiUS 2000 nr 1, poz. 6; z dnia 20 sierpnia 2001 r., III RN 189/00, OSNAPiUS 2002 nr 6, poz. 130; z dnia 8 stycznia 2009 r., I CSK 482/08, LEX nr 491552; z dnia 8 października 2015 r., III KRS 34/12, OSNP 2016 nr 11, poz. 103 oraz z dnia 17 marca 2016 r., III KRS 42/12, LEX nr 2288953 i powołane w nich orzecznictwo). W ocenie Sądu Najwyższego, z uwagi na bezpieczeństwo obrotu prawnego kształtowanego również przez indywidualne akty stosowania prawa, jakimi są orzeczenia sądowe - odmowa zastosowania przepisu ustawy może nastąpić wyłącznie w wypadku, gdy sąd rozpoznający sprawę nie ma wątpliwości co do niezgodności tego przepisu z Konstytucją RP, a sprzeczność ma charakter oczywisty, inaczej mówiąc, gdy zachodzi sytuacja oczywistej niekonstytucyjności przepisu. Sytuacja taka może zachodzić wówczas, gdy porównywane przepisy ustawy i Konstytucji RP dotyczą regulacji tej samej materii i są ze sobą sprzeczne, a norma konstytucyjna jest skonkretyzowana w stopniu pozwalającym na jej samoistne zastosowanie, gdy ustawodawca wprowadził regulację identyczną, jak norma objęta już wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, gdy Trybunał stwierdził niekonstytucyjność określonej normy prawnej zamieszczonej w przepisie tożsamym, który nie podlegał rozpoznaniu przed Trybunałem, gdy sposób rozumienia przepisu ustawy wynika z utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (por. np. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 8 stycznia 2009 r., I CSK 482/08, LEX nr 491552; z dnia 17 marca 2016 r., V CSK 377/15, OSNP 2016 nr 12, poz. 148; Jurysta 2016 nr 12, s.18, z glosą J.G. Firlusa; *Ars in vita. Ars in iure*. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Jankowskiemu, pod red. A. Barańskiej i S. Cieślaka, Warszawa 2018, z glosą M. Białeckiego; uchwałę składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 października 2006 r., I FSP 2/06, ONSAiWSA 2007 nr 1, poz. 3 oraz wyroki tego Sądu: z dnia 24 września

2008 r., I OSK 1369/07, LEX nr 509708 oraz z dnia 18 grudnia 2013 r., I FSK 36/13, LEX nr 1528716).

W szczególności w wyroku z dnia 8 października 2015 r., III KRS 34/12 (OSNP 2017 nr 9, poz. 119; OSP 2016 nr 11, poz. 103, z glosą M. Wiącka) Sąd Najwyższy przyjął, że jeżeli jest to niezbędne do rozpatrzenia sprawy (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) sąd może odmówić zastosowania przepisów ustawy niezgodnych z Konstytucją RP, gdy przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności tych przepisów z Konstytucją (art. 193 Konstytucji RP), a Trybunał Konstytucyjny nie udzielił na nie odpowiedzi. W tym przypadku nie chodzi więc o przeprowadzanie przez Sąd Najwyższy - "w zastępstwie" Trybunału Konstytucyjnego - oceny konstytucyjności przepisów ustawowych, lecz o "odmowę zastosowania" przepisów, które są niezgodne (zwłaszcza w sposób oczywisty) z przepisami (wzorcami) Konstytucji RP (por. też wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 7 kwietnia 1998 r., I PKN 90/98, OSNAPiUS 2000 nr 1, poz. 6; Przegląd Sejmowy 2001 nr 2, s. 88, z glosą A. Józefowicza; Monitor Prawniczy 2001 nr 19, s. 986, z glosą S. Rudnickiego; z dnia 19 kwietnia 2000 r., II CKN 272/00, LEX nr 530757; z dnia 29 sierpnia 2001 r., III RN 189/00, OSNAPiUS 2002 nr 6, poz. 130 oraz uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 4 lipca 2001 r., III ZP 12/01, OSNAPiUS 2002 nr 2, poz. 34; Przegląd Sejmowy 2002 nr 1, s. 121, z glosą J. Trzcíńskiego; Przegląd Sądowy 2002 nr 5, s. 153, z glosą B. Nity; Gazeta Sądowa 2002 nr 2, s. 46, z glosą M. Przysuchy i postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 26 maja 1998 r., III SW 1/98, OSNAPiUS 1998 nr 17, poz. 528; Przegląd Sejmowy 1998 nr 5, s. 214, z glosą M. Zubika).

Również w doktrynie wyróżniono różne wzorce zachowania sądu w związku ze stwierdzeniem sprzeczności przepisu ustawy z Konstytucją RP. Podnosi się, że decyzja o odmowie zastosowania przepisu ustawy uwarunkowana jest wpływem zaistniałej sprzeczności (nieuzgadnialności) na rozstrzygnięcie konkretnej sprawy, będącej przedmiotem rozpoznania przez sąd. Jeśli konsekwencją zastosowania niezgodnego z Konstytucją RP przepisu ustawy byłoby wydanie niesprawiedliwego rozstrzygnięcia, to sąd - stosownie do stopnia własnego przekonania i realnych możliwości procesowych (zwłaszcza w zakresie możliwości orzeczniczych TK) - podejmie decyzję o: (1) wystąpieniu do TK z pytaniem prawnym co do zgodności przepisu ustawy z Konstytucją, lub (2) o odmowie zastosowania niezgodnego z

Konstytucją przepisu ustawy i rozstrzygnięciu sprawy w oparciu o bezpośrednie zastosowanie przepisów Konstytucji. Decyzja sądu zależeć powinna od przekonania składu orzekającego co do: (1) sprzeczności normy ustawowej z normą konstytucyjną, (2) wpływu owej sprzeczności na kształt rozstrzygnięcia w indywidualnym akcie stosowania prawa (M. Gutowski, P. Kardas: *Domniemanie konstytucyjności a kompetencje sądów*, *Palestra* 2016 nr 5, s. 44). Ocena konstytucyjności prawa sprawowana przez sądy w ramach bezpośredniego stosowania Konstytucji służy nie tylko zapewnieniu zgodności orzeczeń z Konstytucją, a w konsekwencji zapewnieniu wydania orzeczenia słusznego, sprawiedliwego i realizującego konstytucyjną aksjologię i wartości, ale także przyspieszeniu postępowania. Pozwala ponadto na badanie konstytucyjności prawa w różnorodnych sprawach, odmiennych okolicznościach faktycznych, co znacznie poszerza zakres oceny konstytucyjności. Trybunał Konstytucyjny bada bowiem zgodność z Konstytucją w sposób abstrakcyjny i w zakresie wniosku, co istotnie zawęża pole działania tego organu. Kontrola rozproszona stwarza także możliwość interpretacji Konstytucji oraz ustaw z uwzględnieniem szerokiego spektrum wiedzy specjalistycznej sądów w poszczególnych działach prawa, a tym samym poszerza perspektywę rozumienia Konstytucji (M. Gutowski, P. Kardas: *Wykładnia i stosowanie prawa w procesie opartym na Konstytucji*, Warszawa 2017, § 3. Znaczenie Konstytucji dla procesu sądowego stosowania prawa; por. też M. Haczowska: *Zasada bezpośredniego stosowania konstytucji w działalności orzeczniczej sądów*, *Przegląd Sejmowy* 2005 nr 1; R. Balicki: *Bezpośrednie stosowanie konstytucji*, *Krajowa Rada Sądownictwa* 2016 nr 4, s. 13; M. Gutowski, P. Kardas: *Sądowa kontrola konstytucyjności prawa. Kilka uwag o kompetencjach sądów powszechnych do bezpośredniego stosowania Konstytucji*, *Palestra* 2016 nr 4, s. 5; E. Maniewska: *Pojęcie argumentacji konstytucyjnej i jej ewolucja w orzecznictwie Sądu Najwyższego (w:) Argumentacja konstytucyjna w orzecznictwie sądowym, Studia i Analizy Sądu Najwyższego - Materiały Naukowe, Tom IV*, Warszawa 2017, s. 59; W. Sanetra: *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP przez Sąd Najwyższy*, *Przegląd Sądowy* 2017 nr 2, s. 5; P. Tuleja: *Wpływ przesłanki funkcjonalnej na sposób rozpoznania pytania prawnego przez Trybunał Konstytucyjny*, *Przegląd Sądowy* 2017 nr 6, s. 7; A. Bodnar: *Wykonywanie orzeczeń*

Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Polsce. Wymiar instytucjonalny, Warszawa 2018, Rozdział VII, pkt 9. Zagrożenia dla niezależności sądownictwa a stosowanie Konwencji przez sądy; P. Mikuli: Doktryna konieczności jako uzasadnienie dla rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw w Polsce, Gdańskie Studia Prawnicze 2018 nr 2, s. 635; J. Podkowik: Sądy wobec niekonstytucyjnych aktów normatywnych u progu trzeciej dekady obowiązywania Konstytucji RP, Przegląd Sądowy 2018 nr 5, s. 5; J. Roszkiewicz: Incydentalna kontrola legalności aktów organów władzy publicznej w procesach dotyczących ochrony dóbr osobistych, Monitor Prawniczy 2019 nr 11, s. 591; P. Polak: Związanie sądu wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego wydanym w nieprawidłowo umocowanym składzie (refleksje na tle wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 czerwca 2018 r., sygn. akt V SA/Wa 459/18), Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2020 nr 3, s. 63; P. Radzewicz: Kryzys konstytucyjny i paradygmatyczna zmiana konstytucji, Państwo i Prawo 2020 nr 10, s. 3; P. Jabłońska: Konstytucyjne podstawy rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa, Przegląd Sądowy 2020 nr 11-12, s. 21).

W wyroku z dnia 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21 (OSNP 2022 nr 11, poz. 113) w sprawie o rentę rodzinną z zastosowaniem przepisów ustawy zaopatrzeniowej, Sąd Najwyższy stwierdził (między innymi), że jeśli nie jest możliwe uzyskanie kontroli konstytucyjnej przez przewidziany do tego organ (Trybunał Konstytucyjny) z jednoczesnym zapewnieniem stronie rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie, to do sądu powszechnego rozpoznającego sprawę należy zapewnienie obywatelowi właściwej kontroli konstytucyjnej i jego powinnością jest samodzielne dokonanie oceny zgodności z Konstytucją RP wskazanych przepisów ustawy (praktyka rozproszonej, konkretnej kontroli konstytucyjności przepisów ustawy zaopatrzeniowej jest coraz powszechniejsza; por. wyrok Sądu Okręgowego w Częstochowie z dnia 31 maja 2019 r., IV U 241/19, Studia Iuridica Toruniensia 2019 Tom 25, s. 234, z glosą P. Lewandowskiego; wyrok Sądu Okręgowego w Łodzi z dnia 16 października 2020 r., VIII U 2082/20, LEX nr 3076534; wyrok Sądu Okręgowego w Słupsku z dnia 20 października 2020 r., V U 198/19, Studia Iuridica Toruniensia 2021 Tom 28, s. 544, z glosą P. Lewandowskiego; wyrok Sądu Okręgowego w

Suwałkach z dnia 29 października 2019 r., III U 819/19, LEX nr 2752612; wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 18 sierpnia 2021 r., III AUa 1599/20, LEX nr 3230517).

W uzasadnieniu wyroku z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22 (OSNP 2023 nr 9, poz. 104) Sąd Najwyższy - mimo że nie jest to jego ustrojową rolą - dopuścił możliwość stosowania przez sądy rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw w przypadku bezczynności Trybunału Konstytucyjnego, co ma miejsce w odniesieniu do przepisów ustawy zaopatrzeniowej, a dotyczy w szczególności art. 15c ust. 1 pkt 1 i art. 15c ust. 3 tej ustawy (por. też uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 17 listopada 2022 r., III PZP 2/21, OSNP 2023 nr 3, poz. 25 oraz wyrok Sądu Najwyższego z 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21, LEX nr 3353118). Właśnie w wyroku z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, zostały zawarte (podzielane przez skład orzekający) podstawowe zasady wykładni i zastosowania przepisów ustawy zaopatrzeniowej mających znaczenie w rozpoznawanej sprawie, w którym to wyroku wyjaśniono, że prawodawca wprowadził do ustawy zaopatrzeniowej dwa mechanizmy korygujące wysokość emerytur funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa. Pierwszy z nich "zeruje" kwalifikowane lata służby. Drugi zaś obniża wysokość świadczenia do przeciętnej emerytury przysługującej w powszechnym systemie ubezpieczenia.

W odniesieniu do pierwszego z wymienionych mechanizmów Sąd Najwyższy przyjął, że "wyzerowanie lat służby" (art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej) jest środkiem proporcjonalnym w stosunku do funkcjonariuszy, których lata służby przypadają przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. Sąd Najwyższy wyjaśnił, że co prawda jest to rozwiązanie "okrutne" i "nieefektywne funkcjonalnie", jednak nie pozostaje w sprzeczności z przepisami Konstytucji RP. Zgodnie z zamysłem "wyzerowania" lat służby, każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa traktowany jest jako nieistniejący, czyli nie ma żadnego wpływu na wysokość świadczenia. Sprawia to, że im więcej takich "pustych" lat, tym wysokość świadczenia szybciej zbliża się do wysokości najniższej emerytury - gwarantowanej przez art. 18 ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej. W przeciwieństwie do rozwiązania przyjętego w art. 15c ust. 3 tej ustawy, "wyzerowanie lat służby" godzi w funkcjonariuszy, których lata służby przypadają przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. Dotkliwość tego rozwiązania jest proporcjonalna i w niewielkim stopniu dotyka osoby które tylko kilka

lat służyły w PRL. W rezultacie, rozwiązanie to - przez swoją proporcjonalność - wpisuje się w cel promowany przez ustawodawcę. Skutecznie obniża emerytury "osób służących na rzecz totalitarnego państwa". W pewnym sensie dostrzegalna jest również adekwatność tego rozwiązania względem przyświecającego ustawodawcy zamysłu. Wzorzec wpisany w art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy skutecznie zrównuje emerytury policyjne do, lub nawet poniżej, wysokości świadczeń pobieranych przez obywateli prześladowanych przed 1990 r. Warto przypomnieć, że analogiczne do art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej rozwiązanie (obniżające przelicznik służby z 2,6 do 0,7 podstawy wymiaru) zostało już wcześniej wprowadzone do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (art. 15b). Trybunał Konstytucyjny uznał je za zgodne z Konstytucją RP (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2010 r., K 6/09, OTK-A 2010 nr 2, poz. 15 i z 11 stycznia 2012 r., K 36/09, OTK-A 2012 nr 1, poz. 3). Dlatego krytyczna ocena art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej nie prowadzi do uznania niezgodności tego przepisu z Konstytucją RP, ponieważ nie ma możliwości jednoznacznego zakwalifikowania tego przepisu jako pozostającego w opozycji do wzorców wynikających z Konstytucji RP, zwłaszcza zaś jej art. 2.

W odniesieniu do drugiego z wymienionych mechanizmów Sąd Najwyższy przyjął, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej zawiera mechanizm swoistej "gilotyny" obniżającej wysokość świadczeń tych funkcjonariuszy, którzy pomyślnie przeszli weryfikację w 1990 r. i w kolejnych latach służyli wolnej Polsce. Obniżenie świadczenia do pułapu przeciętnej emerytury (art. 15c ust. 3), gdy wysokość "ponad" ten wskaźnik została wypracowana po 1990 r.: a) w sposób oczywisty narusza art. 32 ust. 1 ust. 2 Konstytucji RP; b) godzi w art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP; c) narusza prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP; d) narusza art. 2 Konstytucji RP. Przemawia to za odmową zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej. Ponadto, skoro już 4 czerwca 1989 r. odbyły się częściowo wolne wybory a od 24 sierpnia 1989 r. premierem został Tadeusz Mazowiecki (jego rząd został zaprzysiężony w dniu 12 września 1989 r.), to trudno mówić o realizowaniu w tym okresie służby "na rzecz totalitarnego państwa". Sąd Najwyższy uwzględnił, że przewidziane tym drugim mechanizmem limitowanie wysokości świadczenia pułapem "przeciętnej emerytury" w większości przypadków

doprowadzi do efektu, zgodnie z którym mechanizm "stażowy" z art. 15c ust. 1 i 2 ustawy nie będzie miał żadnego znaczenia. (zob. też wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 17 maja 2023 r., I USKP 63/22, LEX nr 3563400 oraz z dnia 24 maja 2023 r., II USKP 40/23, LEX nr 3568174).

Z powyższych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. orzekł jak w sentencji.

(I.T.)

[ał]