

POSTANOWIENIE

Dnia 17 października 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Romualda Spyt

w sprawie z odwołania J. P.
przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw
Wewnętrznych i Administracji w Warszawie
o wysokość świadczenia,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 17 października 2024 r.,
skargi kasacyjnej ubezpieczonego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Katowicach
z dnia 5 kwietnia 2023 r., sygn. akt III AUa 2196/20,

odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.
[SOP]

UZASADNIENIE

J. P. wniósł odwołanie od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie z 1 lipca 2017 r. o ponownym ustaleniu jego renty inwalidzkiej od 1 października 2017 r. Ubezpieczony domagał się zmiany decyzji przez przyznanie prawa do świadczenia w dotychczasowej wysokości. Zarzucił, że nigdy nie pełnił służby na rzecz totalitarnego państwa, a do obniżenia świadczenia doszło na skutek niezgodnej z Konstytucją RP i prawem międzynarodowym nowelizacji policyjnej ustawy emerytalnej.

Organ rentowy wniosł o oddalenie odwołania, podnosząc, że zaskarżoną decyzją wykonał znowelizowaną policyjną ustawę emerytalną, zgodnie z którą ubezpieczony „pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa”, co skutkowało koniecznością obniżenia przysługujących mu świadczeń.

Wyrokiem z dnia 14 lipca 2020 r. Sąd Okręgowy w Bielsku-Białej zmienił zaskarżoną decyzję w ten sposób, że zobowiązał organ rentowy do przeliczenia renty inwalidzkiej odwołującego się, poczynając od 1 października 2017 r., z pominięciem art. 13b w związku z art. 15c ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno - Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r., poz. 708 ze zm.; dalej ustawa zaopatrzeniowa).

Sąd Apelacyjny w Katowicach, wyrokiem z dnia 5 kwietnia 2023 r., zmienił zaskarżony przez organ rentowy wyrok Sądu Okręgowego i oddalił odwołanie.

W sprawie ustalono, że ubezpieczony J. P. w okresie od 16 sierpnia 1970 r. do 31 stycznia 1974 r. zatrudniony był w Szkole Podstawowej nr [...] w N. na stanowisku nauczyciela. Od 1 września 1974 r. do dnia 31 stycznia 1978 r. zatrudniony był w Zbiorczym Zakładzie Szkolnym przy Zakładzie Karnym w N. na stanowisku nauczyciela. Odwołujący się został przyjęty do służby w Milicji Obywatelskiej 1 lutego 1978 r. i mianowany na okres służby przygotowawczej na stanowisku młodszego inspektora Wydziału Dochodzeniowo-Śledczego. Z dniem 1 sierpnia 1982 r. został mianowany inspektorem Wydziału Śledczego SB w KW MO w B.. Z dniem 16 listopada 1983 r. został mianowany na stanowisko starszego inspektora Wydziału Śledczego SB WUSW B.. Z dniem 16 stycznia 1988 r. został mianowany Naczelnikiem Wydziału Śledczego WUSW B.. Został zwolniony z SB i MO z dniem 31 lipca 1990 r.

Decyzją z 25 marca 1991 r. Komenda Wojewódzka Policji w [...] przyznała odwołującemu się prawo do policyjnej renty inwalidzkiej od 1 sierpnia 1990 r. W dniu 27 lutego 2017 r. Dyrektor ZER MSWiA wydał decyzję o waloryzacji renty policyjnej, z której wynika, że świadczenie od 1 marca 2017 r. stanowi kwotę

3.906,17 zł, z czego wysokość do wypłaty miesięcznie wynosi 3.200,61 zł. Decyzją z dnia 1 lipca 2017 r. organ rentowy ponownie ustalił wysokość renty inwalidzkiej J. P. - od 1 października 2017 r., na podstawie art. 22a w związku z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej oraz informacji z IPN Nr [...] z dnia 27 kwietnia 2017 r. na kwotę 1.000 zł, a do wypłaty miesięcznie - 854 zł.

Sąd Apelacyjny podkreślił, że stwierdzenie samej przynależności organizacyjnej do określonej formacji służbowej nie wypełnia dyspozycji treści art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej. Wskazał, że Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 16 września 2020 r. (III UZP 1/20) przeprowadził wykładnię art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, wyjaśniając, jak należy rozumieć kryterium „pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa”. Sąd Najwyższy stwierdził: „Kryterium służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, (...) Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, (...) Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 723) powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka.”

Mając to na uwadze, Sąd drugiej instancji, uzupełniając materiał dowodowy, zwrócił się do IPN o nadesłanie materiałów dotyczących bezpośrednio służby J.P., o których mowa w piśmie IPN z dnia 4 maja 2018 r., w tym materiałów dotyczących spraw operacyjnego sprawdzenia, w których uczestniczył J. P. lub które nadzorował, również tajnych.

Pismem z dnia 10 lutego 2023 r. Oddziałowe Archiwum IPN w K. nadesłało kopie akt osobowych odwołującego o sygn. IPN [...], kopię karty ewidencyjnej, elektroniczne kopie akt śledztwa w sprawie kolportażu ulotek o sygn. IPN Ka [...], nielegalnych wydawnictw przez podziemne struktury NSZZ „Solidarność (RKW „Trzeci Szereg) o sygn. IPN Ka [...] t. 1-19 oraz materiały ewidencyjne dotyczące innych osób, co do których nie zachowały się akta wytypowanych śledztw prowadzonych lub współprowadzonych przez odwołującego się.

IPN wskazał, że Biuro Śledcze MSW na wniosek jednostek operacyjnych MSW, prokuratora i z własnej inicjatywy wszczynало i prowadziło dochodzenia w sprawach o przestępstwa przeciwko podstawom ustrojowym PRL, szpiegostwo oraz przestępstwa gospodarcze. Prowadziło również postępowania karne w sprawie przestępstw należących do właściwości SB, organizowało również pracę operacyjną na rzecz realizacji zadań SB wśród osób pozbawionych wolności.

Zgodnie z treścią opinii służbowej z 27 września 1982 r. z czasu pełnienia służby jako inspektor Wydziału Śledczego SB KWMO w B., odwołujący się „(...) wykonuje czynności procesowe związane z prowadzeniem postępowań przygotowawczych, jak również postępowań sprawdzających (...)”. W opinii służbowej z 30 lipca 1985 r. z czasu pełnienia służby jako inspektor Wydziału Śledczego SB WUSW w B. funkcjonariuszowi „(...) powierzano coraz bardziej skomplikowane sprawy, z których wywiązywał się bardzo dobrze (...)”.

W uzasadnieniu wniosku personalnego z 28 marca 1989 r. z czasu pełnienia służby jako naczelnik Wydziału Śledczego SB WUSW w B. stwierdzono, że odwołujący się „(...) posiada bardzo wysoką umiejętność przetwarzania informacji zdobytych przez wydziały operacyjne do wykorzystania procesowego. Kierowany przez niego wydział sprawnie koordynuje pracę operacyjną w szeregu spraw prowadzonych przez wydziały operacyjne oraz służy wszechstronną pomocą prawną w zakresie procesowego dokumentowania i przetwarzania informacji operacyjnych. W działaniach osiągnął bardzo wysokie wyniki. W pracy sklasyfikowany został przez Biuro Śledcze MSW na II miejscu w kraju. Dzięki osobistemu zaangażowaniu kpt. P. udało się wykryć oraz ukarać szereg sprawców przestępstw gospodarczych oraz zdecydowanie ograniczyć i skanalizować działalność miejscowej opozycji politycznej”.

Zgodnie z dokumentem pt. „Ramowy zakres działania dla poszczególnych stanowisk etatowych Wydziału Śledczego KWMO B.” z dnia 22 czerwca 1983 r. naczelnik Wydziału Śledczego: kierował sprawami kadrowymi Wydziału, kształtował pozytywne postawy moralno-polityczne pracowników i odpowiadał za właściwy stan dyscypliny; sprawował nadzór nad szkoleniem zawodowo-specjalistycznym oraz organizował wspólnie z sekretarzem POP szkolenie polityczne w Wydziale; nadzorował bezpośrednio prowadzone postępowania przygotowawcze i

sprawdzające; nadzorował zagadnienia współpracy z wydziałami operacyjnymi wykonywane przez pracowników; nadzorował współdziałania z innymi wydziałami KWMO i jednostkami operacyjnymi SB oraz organami wymiaru sprawiedliwości i innymi jednostkami państwowymi; wykonywał lub nadzorował inne zastrzeżone dla siebie lub zlecone przez kierownictwo KWMO czynności, w tym decydował o wykorzystaniu materiałów agentury celnej.

Zgodnie z tym dokumentem, starszy inspektor Wydziału Śledczego KWMO B. zobowiązany był do: przeprowadzania analiz spraw operacyjnych pod kątem właściwego zbierania materiałów operacyjnych mających stanowić podstawę wszczęcia postępowania przygotowawczego; oceny stopnia wartości materiałów operacyjnych pozwalającego wysnuć uzasadnione podejrzenie, że popełniono czyn zabroniony; samodzielnego prowadzenia postępowań przygotowawczych: gromadzenia dowodów w sprawie; wykonywania czynności sprawozdawczo-technicznych; współdziałania z wydziałami operacyjnymi: udzielania bieżących konsultacji oficerom operacyjnym; sporządzania wspólnych planów operacyjno-śledczych w sprawach; analizy spraw operacyjnych; współdziałania i wykonywania poleceń prokuratury i wymiaru sprawiedliwości; współdziałania z innymi instytucjami partyjno-państwowymi; wykonywania zaleceń przełożonych; przesłuchań podejrzanego: sporządzania planów przesłuchań podejrzanego; dokonywania przesłuchań podejrzanego; analizowania protokołów przesłuchań podejrzanego; przesłuchań świadków: planowania i dokonywania przesłuchań świadków, analizy protokołów tych przesłuchań; przesłuchań biegłego: planowania i dokonywania przesłuchań biegłego, analizy protokołów tych przesłuchań, analizy treści przesłuchań biegłego; układania pytań dla biegłego celem ustalenia zakresu przedmiotowego ekspertyzy; dokonywania przeszukań; planowania przeszukań miejsca, osoby, rzeczy; dokonywania planowanych przeszukań; analizy materiałów uzyskanych z przeszukania celem ustalenia wartości procesowej zakwestionowanych przedmiotów i właściwego opracowania taktyki śledczej w sprawie; opracowania planów taktyki i techniki śledczej w sprawie: opracowania planów wykorzystania agentury celnej w sprawie; przeprowadzenia oględzin miejsca, osoby, rzeczy; współpracy z technikiem kryminalistyki; współpracy z biegłym rzeczoznawcą; dokonywania eksperymentów procesowych;

przeprowadzania konfrontacji; układania i porządkowania akt w sprawach prowadzonych w postępowaniu przygotowawczym.

Wszystkie wskazane powyżej informacje – w ocenie Sądu drugiej instancji - dają podstawy do przyjęcia, że J. P. w spornym okresie dopuścił się indywidualnych czynów - naruszających podstawowe prawa i wolności człowieka - służących reżimowi komunistycznemu. W okresie objętym zaświadczeniem IPN nie był szeregowym funkcjonariuszem SB - był inspektorem Wydziału Śledczego SB w KW MO w B., a następnie starszym inspektorem Wydziału Śledczego SB WUSW B., a od 16 stycznia 1988 r. został mianowany Naczelnikiem Wydziału Śledczego WUSW B.. Z dołączonych do akt IPN kartotek osobowych osób trzecich wynika, że prowadził on postępowania przeciwko osobom, w przedmiocie: „propagowania wrogich poglądów i działalności skierowanej przeciwko linii politycznej partii”, „naruszenia dekretu o stanie wojennym”, „nielegalnych organizacji”, „propagandy antypaństwowej”. Odwołujący się podejmował i uczestniczył w szeregu działań skierowanych przeciwko działaczom opozycji działającym w NZSS Solidarności.

W rezultacie Sąd Apelacyjny uznał, że odwołujący się w spornym okresie podejmował czynności i działania służące reżimowi komunistycznemu. Pełnił więc służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu przedstawionym w powołanej uchwale Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r.

Odwołujący się w skardze kasacyjnej od powyższego wyroku zarzucił:

1. naruszenie:

- art. 13b i 22a ustawy zaopatrzeniowej, przez ich zastosowanie w sytuacji, gdy w niniejszej sprawie nie zachodzą podstawy do ich stosowania;
- art. 2, art. 10, art. 30, art. 32 ust. 1 i ust. 2, art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, art. 42 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, a także z art. 6, art. 8 i art. 14 EKPC i nieuwzględnienie standardów i norm wynikających z tych przepisów w procesie wykładni przepisów ustawy zaopatrzeniowej, a także w procesie wymierzania sprawiedliwości;
- art. 8 Konstytucji RP, przez niezastosowanie wymienionych przepisów Konstytucji RP bezpośrednio, skutkujące brakiem odmowy zastosowania w sprawie niniejszej art. 15c i 22a ustawy zaopatrzeniowej, podczas gdy sąd powszechny ma ku temu kompetencję;

- art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864 dalej TUE), art. 1 Karty Praw Podstawowych (dalej KPP) w związku z art. 6 TUE, art. 4 KPP w związku z art. 6 TUE, art. 20-21 KPP w związku z art. 6 TUE, art. 25 KPP w związku z art. 6 TUE, art. 4 ust. 3 i art. 6 i w związku z art. 9 i art. 91 Konstytucji RP, przez niezastosowanie pominięcia art. 13b i 22a ustawy zaopatrzeniowej jako sprzecznych z zasadami podstawowymi Unii Europejskiej,

2. naruszenie prawa procesowego, które to uchybienie miało istotny wpływ na wynik sprawy, w tym naruszenie art. 232 k.p.c. w związku z art. 227 k.p.c. w związku z art. 231 k.p.c. oraz art. 233 k.p.c. w związku z art. 391 k.p.c., polegające na dokonaniu w sprawie ustaleń sprzecznych z zebrany materiał dowodowy, że służba odwołującego się miała charakter służby na rzecz totalitarnego państwa, podczas gdy przebieg jego służby wynikający z dowodów zgromadzonych w sprawie - w tym fakt nienaruszania przez powoda wolności i praw człowieka (brak wobec powoda postępowań karnych lub dyscyplinarnych, brak postępowań prowadzonych przez IPN, brak zgłoszonych pokrzywdzonych działaniami powoda, brak dowodów na naruszanie przez powoda wolności lub praw człowieka) - wskazuje, że nie pełnił on służby na rzecz totalitarnego państwa.

We wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania stwierdzono, że w sprawie zachodzi potrzeba wykładni przepisów prawnych, wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów (co w niniejszym przypadku oznacza, że w zaskarżonym wyroku Sąd Apelacyjny dokonał wykładni przepisów odmiennej niż wynikająca z uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20, oraz utrwalona w orzecznictwie sądów ubezpieczeń społecznych, czym naruszył zasady: równości, ochrony praw słusznie nabytych, godności, zakazu podwójnego karania i prawa do zabezpieczenia społecznego), a ponadto skarga jest oczywiście uzasadniona (art. 398⁹ pkt 4 k.p.c.), ponieważ prawidłowo oceniony materiał dowodowy oraz prawidłowa, prokonstytucyjna, uwzględniająca standardy ochrony praw człowieka wykładnia przepisów ustawy zaopatrzeniowej, w tym w szczególności jej art. 13b ust. 1 i 22a, prowadzi do oczywistego wniosku, iż odwołujący się nie pełnił służby na rzecz totalitarnego państwa, a obniżenie jego świadczeń począwszy od października 2017 r. jest sprzeczne ze standardami konstytucyjnymi oraz europejskimi

standardami ochrony praw człowieka. Ponadto Sąd Apelacyjny nie uwzględnił zasad i norm prawa UE, w tym praw podstawowych zeń wynikających. Nie można bowiem akceptować odpowiedzialności obywateli Unii Europejskiej, którymi są również obywatele Polski, opartej na winie zbiorowej oraz ingerencji ustawodawcy w konstytucyjne uprawnienia sądów do wymierzania sprawiedliwości. Prawa podstawowe Unii Europejskiej wykluczają odpowiedzialność zbiorową obywateli Unii za przeszłość w ramach retrospektywnej sprawiedliwości przy przyjęciu konstytucyjnej zasady ciągłości państwa polskiego. W polskim porządku prawnym przyjęło unijne standardy związania prawami podstawowymi (art. 9 i art. 91 Konstytucji oraz art. 4 ust. 3 i art. 6 TUE).

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Stosownie do art. 398⁹ § 1 k.p.c., Sąd Najwyższy przyjmuje skargę kasacyjną do rozpoznania, jeżeli w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne (pkt 1), istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów (pkt 2), zachodzi nieważność postępowania (pkt 3) lub skarga jest oczywiście uzasadniona (pkt 4).

Skarżący wskazuje na potrzebę wykładni przepisów prawnych, wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów oraz oczywistą zasadność skargi, przy czym obie te przesłanki oparte są na wspólnym twierdzeniu o naruszeniu przepisów prawa materialnego wskazanych w podstawach kasacyjnych.

Przede wszystkim tak ujęte w skardze kasacyjnej przesłanki przedsądu wzajemnie się wykluczają. W orzecznictwie przyjęty jest pogląd, że nie można twierdzić, iż skarga jest oczywiście uzasadniona (co ma miejsce wówczas, gdy stwierdzone naruszenia prawa są widoczne na pierwszy rzut oka, bez pogłębionej analizy prawnej) i że jednocześnie w sprawie występują poważne zagadnienia prawne, które wymagają zaangażowania Sądu Najwyższego w dokonanie pogłębionej interpretacji niejasnych przepisów (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 listopada 2012 r., I UK 414/12, LEX nr 1675171). To, co ma świadczyć o oczywistej zasadności skargi, nie może być jednocześnie ujmowane jako podstawa przedsądu z art. 398⁹ § 1 pkt 1 i 2 k.p.c., gdyż jeżeli występuje

istotne zagadnienie prawne albo poważny problem świadczący o potrzebie wykładni przepisu, to nie można jednocześnie twierdzić, że z tych samych przyczyn skarga jest oczywiście uzasadniona, jako że twierdzenie o oczywistej zasadności skargi pozostaje wówczas w kolizji z problemami prawnymi warunkującymi pierwszą i drugą podstawę przedsądu (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 lipca 2012 r., I UK 118/12, LEX nr 1675225). Zatem nie do pogodzenia z oczywistą zasadnością skargi jest formułowanie w niej zagadnień prawnych, wymagających rozstrzygnięcia przez Sąd Najwyższy, a także wskazywanie na potrzebę wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 kwietnia 2011 r., II UK 24/11, LEX nr 1365662).

Należy też zauważyć, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego w sprawach takich jak niniejsza wypracowano 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 tej ustawie mechanizmów korygujących wysokość emerytur.

Już w postanowieniu z dnia 25 sierpnia 2022 r., III USK 536/21 (LEX nr 3411751), Sąd Najwyższy stwierdził, że 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. 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. 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 29 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, OSP 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, OSNC 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.Trzcińskiego; Przegląd Sądowy 2002 nr 5, s. 153, z glosą B. Nity; Gazeta Sądowa 2002 nr 2, s. 46, z glosą M. Przysuchy i postanowienie 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).

Jak wyjaśnił Sąd Najwyższy w wyrokach z dnia 15 maja 2024 r., I USKP 33/24 i z dnia 17 września 2024 r., III USKP 87/23 (niepublikowanych), kluczowe z punktu widzenia prawa materialnego (art. 13b ust. 1 i 2 ustawy zaopatrzeniowej) jest ustalenie, czy funkcjonariusz pełnił służbę w jednostce, której działanie nakierowane było na ograniczanie praw i wolności obywateli oraz ochronę bytu totalitarnego reżimu. W utrwalonym już orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, że w ujęciu „instytucjonalnym” sam fakt pełnienia służby w określonej jednostce może wypełniać kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa”, mimo braku po stronie odwołującego się indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności człowieka (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, OSNP 2023 nr 9, poz. 104). W wyroku tym podkreślono, że „naruszanie podstawowych praw i wolności człowieka” jest wypadkową działań „instytucjonalnych” oraz „indywidualnych”, wyjaśniając, że „totalitaryzm” jako cecha określonego państwa jest wypadkową

indywidualnych działań łamiących podstawowe prawa i wolności, ale również realizuje się w „kooperatywnych działaniach” ludzi skupionych w instytucjach, których zadaniem jest ograniczanie praw i wolności obywateli. W rezultacie Sąd Najwyższy podkreślił, że w trakcie kwalifikacji dokonywanej na podstawie art. 13b ust. 1 w związku z art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej nie jest wystarczające podkreślenie, że odwołujący się osobiście nikomu nie szkodził i że nie prowadził sam działalności operacyjnej. Należy bowiem to ustalenie (niekwestionowane w sprawie) skonfrontować ze spojrzeniem „instytucjonalnym”, a więc z tym, czym zajmowała się dana jednostka.

Taki sam pogląd wyrażony został w wyrokach Sądu Najwyższego z dnia 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22 (OSNP 2023 nr 11, poz. 126) i z dnia 17 maja 2023 r., I USKP 63/22 (LEX nr 3563400), w których stwierdzono, że istotne znaczenie ma zakres i przedmiot działalności formacji/instytucji (z uwzględnieniem jednostek wymienionych w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej), który może *prima facie* potwierdzać, że były one bezpośrednio ukierunkowane na realizowanie charakterystycznych dla ustroju totalitarnego zadań i funkcji i takie zadania wykonywali wszyscy - bez wyjątku - funkcjonariusze służący w danej jednostce organizacyjnej, którzy stanowili jej strukturę, bez której niemożliwe byłoby wykonywanie przypisanych tej jednostce zadań. W konsekwencji, nawet brak po stronie odwołującego się indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności człowieka, samoistnie nie wyklucza takiej kwalifikacji.

Skoro art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej łączy służbę na rzecz totalitarnego państwa z samym podjęciem służby w instytucjach i formacjach w tym przepisie wymienionych, to istnieje domniemanie faktyczne (wynikające z informacji o przebiegu służby potwierdzającej służbę w tych jednostkach), że służba w nich była służbą na rzecz totalitarnego państwa. Domniemanie to może być obalone w procesie cywilnym. Nie jest jednak tak, że to na organie rentowym ciąży obowiązek udowodnienia (art. 6 k.c. w związku z art. 232 zdanie pierwsze k.p.c.), że dany funkcjonariusz uczestniczył w łamaniu praw człowieka i obywatela. W sytuacji, gdy potwierdzona zostaje służba w instytucjach i formacjach wymienionych w art. 13b ustawy z zaopatrzeniowej, to ciężar dowodu przechodzi na ubezpieczonego (zob.

też wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 2023 r., II USKP 40/23, LEX nr 3568174).

Należy też wskazać, że zasada równości praw i będąca jej lustrzanym odbiciem zasada niedyskryminacji obowiązują w polskim systemie prawnym na mocy Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.), mającej - zgodnie z art. 91 ust. 2 Konstytucji RP - pierwszeństwo stosowania przed ustawodawstwem krajowym. W myśl art. 14 tej Konwencji, korzystanie z praw i wolności w niej wymienionych powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów, jak: płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne i inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie bądź z jakichkolwiek innych przyczyn. W świetle utrwalonej w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz) wykładni cytowanego przepisu, przywołanej w wyrokach Sądu Najwyższego z dnia 29 marca 2011 r., I PK 231/10 (OSNP 2012 nr 9-10, poz. 118) i z dnia 7 kwietnia 2011 r., I PK 232/10 (OSNP 2012 nr 11-12, poz. 133), dyskryminacją jest taka różnica w traktowaniu podmiotów prawa, która nie ma obiektywnego i rozsądnego uzasadnienia, a więc nie realizuje uprawnionego celu oraz nie istnieje rozsądna proporcja między zastosowanymi środkami i tym celem. Nie dochodzi do naruszenia zasady równego traktowania (zakazu dyskryminacji), jeśli wybrane środki (przepisy) odzwierciedlają uzasadniony cel polityki społecznej oraz są odpowiednie i konieczne do osiągnięcia tego celu (por. w odniesieniu do zakazu dyskryminacji ze względu na płeć: wyrok TSUE z dnia 6 lipca 2000 r., C-407/98, Katarina Abrahamsson i Leif Anderson przeciwko Elisabet Fogelqvist, EU:C:2000:367; w odniesieniu do zakazu dyskryminacji ze względu na wiek: wyrok TSUE z dnia 22 listopada 2005 r., C-144/04, Verner Mangold przeciwko Rudiger Heim, EU:C:2005:709; wyrok TSUE z dnia 16 października 2007 r., C-411/05, Felix Palacios de la Villa przeciwko Cortefiel servicios SA, EU:C:2007:604; w odniesieniu do prawa do renty z pracowniczego programu emerytalnego: wyrok TSUE 11 lipca 2006 r., C-13/05, Sonia Chocón Navas przeciwko Eurest Colectiviolades SA, EU:C:2006:456).

Również Trybunał Konstytucyjny, wykładając powyższe zasady, wyjaśnia, że wszystkie podmioty prawne, charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, mają być traktowane równo, tzn. według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminacyjnych, jak i faworyzujących. Dopuszczalne jest zatem różne traktowanie przez prawo różnych podmiotów. Prawo wspólnotowe nie zawiera zakazu wszelkiej dyskryminacji. Jednak odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą znajdować podstawę w odpowiednio przekonywających argumentach. Argumenty te muszą zaś mieć charakter relewantny i proporcjonalny (waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych) i muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (por. orzeczenia z dnia 9 marca 1988 r., U 7/87, OTK 1988, poz. 1; z dnia 3 marca 1987 r., P 2/87, OTK 1987, poz. 2; z dnia 28 listopada 1995 r., K 17/95, OTK 1995 nr 3, poz. 18; z dnia 3 września 1996 r., K 10/96, OTK ZU 1996 nr 4, poz. 33; z dnia 29 września 1997 r., K 15/97, OTK ZU 1997 nr 3-4, poz. 37 i z dnia 14 maja 2001 r., SK 1/00, OTK ZU 2001 nr 4, poz. 84). Nie narusza zasady równości usprawiedliwione i racjonalne zróżnicowanie (dyferencjacja) sytuacji prawnej podmiotów ze względu na różniącą je cechę istotną, relewantną (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 23 października 1996 r., I PRN 94/96, OSNAPIUS 1997 nr 8, poz. 131; z dnia 10 września 1997 r., I PKN 246/97, OSNAPIUS 1998 nr 12, poz. 360; z dnia 16 listopada 2001 r., I PKN 696/00, OSNP 2003 nr 20, poz. 486; z dnia 12 grudnia 2001 r., I PKN 182/01, OSP 2002 nr 11, poz. 150; z dnia 23 listopada 2004 r., I PK 20/04, OSNP 2005 nr 13, poz. 185; z dnia 14 lutego 2006 r., III PK 109/05, OSNP 2007 nr 1-2, poz. 5; oraz uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 8 stycznia 2002 r., III ZP 31/01, OSNAPIUS 2002 nr 12 poz. 284).

Ważenie interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy z art. 22a ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej (zniesienie nieuzasadnionych przywilejów wynikających z godnej potępienia służby na rzecz totalitarnego państwa) i interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania

podmiotów podobnych, nie prowadzi do wniosku o oczywistej sprzeczności tych norm ze standardami konstytucyjnymi wskazanymi w podstawach kasacyjnych. Tak też ocenił to Sąd Najwyższy w sprawie II USKP 120/22, stwierdzając, że to, że ustawodawca posługuje się drakońskimi mechanizmami („wyzerowuje” lata służby na rzecz totalitarnego państwa) a jego działania prowadzą do fermentu, a nie stabilizowania relacji społecznych, samoistnie nie świadczy o konflikcie z wzorcem demokratycznego państwa prawa i urzeczywistnianiem zasady sprawiedliwości społecznej. Tam gdzie ścierają się przeciwstawne wartości, chronione w państwie prawa - tam dokonywanie zdecydowanego wyboru jednej z nich, kosztem drugiej, nie jest co do zasady działaniem sprzecznym z Konstytucją. Porządek konstytucyjny zakłada bowiem pewną autonomię decyzyjną siły politycznej, która dostała od społeczeństwa mandat do sprawowania władzy. W rezultacie, krytyczna ocena Sądu Najwyższego w zakresie rozwiązania przewidzianego w art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej, a wręcz przekonanie, że mechanizm ten w ostatecznym rozrachunku jest szkodliwy dla Polski, nie jest wystarczające dla uznania niezgodności tego przepisu z Konstytucją RP.

Podobnie rzecz się ma z oceną tych przepisów w kontekście wzorca wskazanego w art. 2 Konstytucji RP. Powracając znowu do rozważań zawartych w wyroku II USKP 120/22, podkreślono w nim, że w tym przypadku ścierają się przeciwstawne racje. Dla zdecydowanej większości społeczeństwa służenie totalitarnemu państwu jest i było karygodne. Inna część społeczeństwa, prezentująca bardziej wyważone sądy, będzie podkreślać inne okoliczności - że minęło już tyle lat, że wykonujący taką służbę przeszedł pozytywnie weryfikację, że i służył wolnej Polsce, że już poniósł odpowiedzialność, gdyż ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy zaopatrzeniowej 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 2009 r. Nr 24, poz. 145) potraktowała te lata służby jako „0,7 podstawy wymiaru”.

Z kolei Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 lutego 2010 r., K 6/09 (OTK-A 2010 nr 2, poz. 15) wskazał, że artykuł 67 ust. 1 Konstytucji RP stanowi podstawę do rozróżnienia: 1) minimalnego zakresu prawa do zabezpieczenia społecznego, odpowiadającego konstytucyjnej istocie tego prawa, który ustawodawca ma obowiązek zagwarantować, oraz 2) sfery uprawnień zagwarantowanych przez ustawę i wykraczających poza konstytucyjną istotę rozważanego prawa. W pierwszym wypadku ustawodawca ma znacznie węższy zakres swobody przy wprowadzaniu zmian do systemu prawnego. Nowe rozwiązania prawne nie mogą bowiem naruszać konstytucyjnej istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. W drugim wypadku ustawodawca może - co do zasady - znieść uprawnienia wykraczające poza konstytucyjną istotę prawa do zabezpieczenia społecznego. W każdym przypadku zmiany te powinny jednak być dokonywane z poszanowaniem pozostałych zasad i norm konstytucyjnych wyznaczających granice swobody prawodawcy wprowadzania zmian do systemu prawnego, a w szczególności zasady ochrony zaufania jednostki do państwa, zasady ochrony praw nabytych oraz wymogu zachowania odpowiedniej *vacatio legis*.

W przywołanym wyroku Trybunału Konstytucyjnego wskazano także, że zgodnie z art. 30 Konstytucji RP „Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”. W wyroku z 4 kwietnia 2001 r., K 11/00 (OTK 2001 nr 3, poz. 54) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „będąc źródłem praw i wolności jednostki, pojęcie godności determinuje sposób ich rozumienia i urzeczywistniania przez państwo. Zakaz naruszania godności człowieka ma charakter bezwzględny i dotyczy wszystkich. Natomiast obowiązek poszanowania i ochrony godności nałożony został na władze publiczne państwa. W konsekwencji wszelkie działania władz publicznych powinny z jednej strony uwzględniać istnienie pewnej sfery autonomii, w ramach której człowiek może się w pełni realizować społecznie, a z drugiej działania te nie mogą prowadzić do tworzenia sytuacji prawnych lub faktycznych odbierających jednostce poczucie godności. Przesłanką poszanowania tak rozumianej godności człowieka jest między innymi istnienie pewnego minimum materialnego, zapewniającego

jednostce możliwość samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie oraz stworzenie każdemu człowiekowi szans na pełny rozwój osobowości w otaczającym go środowisku kulturowym i cywilizacyjnym”. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, godność człowieka może w szczególności zostać naruszona przez stanowienie regulacji prawnych, których celem jest poniżenie człowieka.

Biorąc pod uwagę przedstawiony wyżej cel ustawy polegający na pozbawieniu przywilejów nabytych z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa oraz to, że komentowany przepis (art. 22a ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej) nie pozbawia funkcjonariuszy minimum socjalnego, nie sposób uznać, to zastosowanie tych przepisów się narusza w sposób oczywisty wzorzec z art. 67 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP.

Dalej idąc, w przywołanym wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego K 6/09 podkreślono, że z konstytucyjnej zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa nie wynika, że każdy, bez względu na cechujące go właściwości, może zakładać, że unormowanie jego praw socjalnych nie ulegnie nigdy w przyszłości zmianie na jego niekorzyść. Ochrona praw nabytych nie oznacza przy tym nienaruszalności tych praw i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że odstępianie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne, jeżeli przemawiają za tym inne zasady, normy lub wartości konstytucyjne. Ocena zasadności zarzutu naruszenia zasady ochrony praw nabytych wymaga rozważenia, czy wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych, czy nie istnieje możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych, czy wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi u podstaw zasady ochrony praw nabytych, a także czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji.

Według utrwalonego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, zasada ochrony praw nabytych nie ma zastosowania do praw nabytych niesłusznie lub niegodziwie, a także praw niemających oparcia w założeniach obowiązującego w

dacie orzekania porządku konstytucyjnego (zob. np. orzeczenie z dnia 11 lutego 1992 r., K 14/91, OTK 1992 nr 1, poz. 7; wyrok z dnia 23 listopada 1998 r., SK 7/98, OTK ZU 1997 nr 7, poz. 114; wyrok z dnia 22 czerwca 1999 r., K 5/99, OTK ZU 1999 nr 5, poz. 100; wyrok z dnia 20 grudnia 1999 r., K 4/99, OTK ZU 1999 nr 7, poz. 165 i wyrok z dnia 31 stycznia 2006 r., K 23/03, OTK - A 2006 nr 1, poz. 8).

W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 12 września 2023 r., III USKP 52/23 (LEX nr 3722596) podkreślono, że w świetle przedstawionego w nim orzecznictwa ETPCz nie ma podstaw do uznania, że obniżenie (zarówno pierwotne, jak i ponowne) świadczenia emerytalnego - obecnie na podstawie art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy stanowi sankcję o charakterze karnym. Po pierwsze: obniżanie świadczeń emerytalno-rentowych funkcjonariuszy, nawet jeśli stanowi w istocie "instrument prowadzenia polityki represyjnej", to jednak nie może być uznane za "sankcję karną w ujęciu materialnym" a w konsekwencji nie mieści się w pojęciu "ukarania" w jego rozumieniu przyjętym w orzecznictwie ETPCz. Po drugie, aktywność ustawodawcy i organu rentowego - realizującego jedynie postanowienia ustawy zaopatrzeniowej nie może być oceniana przez pryzmat zasad odnoszących się do procedury karnej. W konsekwencji zasada *ne bis in idem* z art. 4 Protokołu nr 7 do EKPCz nie znajduje zastosowania do oceny dopuszczalności ponownego obniżenia wysokości świadczeń funkcjonariuszy pełniących "służbę na rzecz totalitarnego państwa".

Biorąc powyższe pod uwagę w niniejszej sprawie ani nie zachodzi potrzeba wykładni przepisów, ani też skarga nie jest oczywiście uzasadniona, gdy zważy się na jednostkę, w której skarżący pełnił służbę i wynikający z tego zakres zadań wypełnianych przez niego w okresie tej służby.

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że w sprawie nie występują powołane przez skarżącego przesłanki przedsądu, wobec czego Sąd Najwyższy na podstawie art. 398⁹ § 2 k.p.c. odmówił przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

Ł.n

[a.ł]

