



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 14 maja 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Bohdan Bieniek (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Krzysztof Staryk

SSA Marek Szymanowski

w sprawie z odwołania M. C.
przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw
Wewnętrznych i Administracji
o wysokość emerytury policyjnej,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 14 maja 2024 r.,
skargi kasacyjnej ubezpieczonego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie
z dnia 29 września 2022 r., sygn. akt III AUa 508/21,

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

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w Szczecinie, wyrokiem z dnia 29 września 2022 r. zmienił wyrok Sądu Okręgowego w Koszalinie z dnia 3 grudnia 2021 r. i oddalił odwołanie M. C. od decyzji organu rentowego z dnia 26 lipca 2017 r., mocą której ustalono ubezpieczonemu nową wysokość emerytury policyjnej.

Sąd pierwszej instancji ustalił, że ubezpieczony pracował w F. w S. (1948-1951), a w czerwcu 1951 r. złożył akces do pracy w MO i został skierowany do Szkoły Oficerskiej. W 1956 r. został przeniesiony do służby w Wydziale Paszportów. Od 1957 r. wykonywał obowiązki dowódcy plutonu Komendy Miejskiej MO, by później objąć stanowisko dowódcy kompanii patrolowej. W latach 1958-1962 studiował na Wydziale Prawa, a następnie został kierownikiem Inspektoratu Ruchu Drogowego.

M. C. w 1990 r. złożył wniosek o przeniesienie na emeryturę. Z dniem 31 marca 1990 r. został zwolniony ze służby, a decyzją z dnia 22 maja 1990 r. ustalono mu prawo do emerytury milicyjnej, zaliczając do wysługi emerytalnej 38 lat 6 miesięcy i 15 dni w służbie MO oraz 3 lata i 27 dni poza nią.

W dniu 5 maja 2017 r. Instytut Pamięci Narodowej w informacji o przebiegu służby stwierdził, że odwołujący się od dnia 15 września 1951 r. do 14 grudnia 1954 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej.

W ocenie Sądu pierwszej instancji, odwołanie było zasadne, zwłaszcza po analizie wątków konstytucyjnych oraz po uwzględnieniu stanowiska składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego (por. uchwałę z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20).

Dalej stwierdził, że nie wystarczy pełnić służby w jednostkach, o których mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, gdyż należy badać czy podczas jego służby dochodziło do naruszenia praw podstawowych i wolności człowieka. Organ rentowy nie przejawiał inicjatywy dowodowej, a zeznania odwołującego się dostarczyły informacji o jego pracy w zespole muzycznym oraz w pionie kryminalnym. Z akt osobowych ubezpieczonego wynika, że nie przejawiał zainteresowania pracą operacyjną, a do szkoleń partyjnych nie przywiązywał wagi. W latach 80-tych i 80-tych otrzymywał nagrody.

Sumując, Sąd pierwszej instancji krytycznie ocenił rozwiązania wynikające z art. 15c ustawy zaopatrzeniowej i dlatego zmienił zaskarżoną decyzję i przyznał

odwołującemu się prawo do emerytury policyjnej w wysokości ustalonej przed 1 października 2017 r.

Sąd Apelacyjny uznał, że apelacja organu rentowego jest zasadna. Po pierwsze, Sąd odwoławczy stwierdził, że skoro odwołujący się pełnił służbę w jednostkach wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, to obowiązkowe jest zastosowanie do niego skutków z art. 15c tej ustawy zaopatrzeniowej.

Po drugie, ocena zgodności z Konstytucją RP danej normy to materia, która należy do wyłącznej właściwości Trybunału Konstytucyjnego i sąd nie może ani w nią wkraczać, ani zastępować Trybunału. Bezpośrednie stosowanie Konstytucji nie może prowadzić do pomijania obowiązujących regulacji ustawowych.

Po trzecie, Sąd odwoławczy uznał, że wykładnia leksykalna (art. 13b) nie budzi wątpliwości, o jaką służbę chodzi. Tym samym nie ma podstaw do stosowania innych metod wykładni prawa, co też prowadzi do odrzucenia zapatrywań prawnych wyrażonych w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego (III UZP 1/20), gdyż treść art. 15c ustawy zaopatrzeniowej nie pozwala na kształtowanie treści pojęcia „służba na rzecz totalitarnego państwa”.

Po czwarte, Sąd Apelacyjny zwrócił uwagę, że w uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, iż ograniczenie przywilejów emerytalnych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa (...) jest konieczne, ponieważ nie zasługują one na ochronę prawną przede wszystkim ze względu na powszechne poczucie naruszenia w tym zakresie zasady sprawiedliwości społecznej. W uzasadnieniu projektu wskazano, że jako przywilej należy rozumieć ustalenie świadczeń emerytalnych i rentowych na zasadach znacznie korzystniejszych warunkach niż w odniesieniu do innych obywateli.

W końcu powyższe uwagi nie są odosobnione (por. zdanie odrębne do wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 15 grudnia 2020 r., III AUa 964/20, Legalis nr 2530663). W dalszych rozważaniach Sąd Apelacyjny odwołał się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (wyrok w sprawie K 6/09), który zaaprobował obniżenie wysokości świadczeń emerytalnych funkcjonariuszy, co też spotkało się z aprobatą Sądu Najwyższego (uchwała II UZP 2/11). W rezultacie Sąd odwoławczy uznał, że sporna legislacja (art. 15c ustawy zaopatrzeniowej) nie stanowi jakiegokolwiek naruszenia powszechnej zasady równości lub proporcjonalności świadczeń

uzyskiwanych z zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych przez osoby pełniące służbę na rzecz totalitarnego państwa, które stosowały bezprawne, niegodne lub niegodziwe akty lub metody przemocy politycznej wobec obywateli. Tego rodzaju służba nie może być tytułem do dalszego utrzymywania przywilejów z tytułu nielegalnej i niegodziwej służby, stąd wszelkie kroki w celu zrównoważenia świadczeń do poziomu świadczeń z powszechnego systemu emerytalnego, należy uznać za aprobowane przez Konstytucję RP.

Mając na uwadze powyższe, Sąd Apelacyjny orzekł z mocy art. 386 § 1 k.p.c.

Wyrok Sądu Apelacyjnego zaskarżył w całości skargą kasacyjną pełnomocnik odwołującego się, zarzucając naruszenie: (-) art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, przez 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 tym przepisie cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach, niezależnie od oceny prawnej działań byłych funkcjonariuszy-ubezpieczonych, podczas gdy prawidłowa interpretacja winna uwzględniać wszystkie okoliczności sprawy, w tym także indywidualne czyny i ich weryfikację pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka w okresach wskazanych w informacji IPN-u, i tym samym jego niewłaściwe zastosowanie w kontekście ustalonego stanu faktycznego; (-) art. 15c ust. 1 i 3 ustawy zaopatrzeniowej, przez niewłaściwe zastosowanie i obniżenie skarżącemu świadczeń z tytułu emerytury policyjnej wobec nieuprawnionego uznania, iż pełnił on „służbę na rzecz państwa totalitarnego” w rozumieniu art. 13b ustawy emerytalnej, 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 skarżący nie podejmował działań na rzecz państwa totalitarnego, rozumianych jako zwalczanie opozycji demokratycznej, związków zawodowych, kościołów czy polegających na łamaniu praw i wolności obywatelskich; (-) art. 178 § 1 w związku z art. 8 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, przez ich błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, iż z faktu, że sędziowie w procesie sprawowania wymiaru sprawiedliwości podlegają Konstytucji i ustawom, co daje im uprawnienie oparcia rozstrzygnięcia w indywidualnej sprawie bezpośrednio na konkretnym przepisie Konstytucji RP, nie wynika powszechne uprawnienie do konstytucyjnej

kontroli ustawodawstwa, w sytuacji kiedy właśnie art. 8 ust. 2 Konstytucji RP przyznaje sądom w indywidualnie sprawach możliwość orzekania bezpośrednio na podstawie przepisów Konstytucji RP, w szczególności kiedy Trybunał Konstytucyjny nie wywiązuje się z nałożonych nań zadań i nie rozstrzyga pytań prawnych w terminie gwarantującym obywatelom rozpoznanie sprawy w rozsądnym terminie. Nadto skarżący zarzucił także naruszenie przepisów postępowania, które miały istotny wpływ na wynik sprawy, to jest: (-) art. 387 § 2¹ pkt 1 k.p.c., przez zaniechania podania czynów wskazujących na zwalczanie przez odwołującego się opozycji demokratycznej, związków zawodowych, kościołów, czy łamanie praw i wolności obywatelskich i powołanie się wyłącznie na ogólnikowe twierdzenia zawarte w raporcie o przyjęcie do służby oraz w charakterystykach/wywiadach służbowych m.in. że ubezpieczony chce „stać dumnie na straży ładu bezpieczeństwa. Bronić zdobyczy klasy pracującej i pracować dla dobra Polski Ludowej; politycznie - teoretycznie jest dość dobrze wyodrębnionym i na właściwym odcinku spełni swoje zadanie; politycznie uświadomiony; (-) art. 385 k.p.c., przez jego niezastosowanie, mimo że apelacja pozwanego była w całości bezzasadna.

Mając powyższe na uwadze, skarżący wniósł o uchylenie w całości zaskarżanego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu w Szczecinie wraz z obowiązkiem rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego (alternatywnie domagał się uchylenia wyroku i jego zmiany „przez uwzględnienie powództwa” i ustalenie prawa do emerytury w wysokości przed 1 października 2017 r.).

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna jest zasadna i dlatego wyrok Sądu drugiej instancji podlegał uchyleniu. Wstępnie należy zaznaczyć, że nie doszło do naruszenia przepisów prawa procesowego. I tak model sporządzenia uzasadnienia Sądu Okręgowego jest czytelny i wiadomo dlaczego odwołanie zostało oddalone. Inna rzecz, czy jest on prawidłowy, lecz tego aspektu nie ocenia się przez pryzmat art. 387 § 2¹ pkt 1 k.p.c. albo art. 385 k.p.c.

W odniesieniu do wykładni art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, a dokładnie w kontekście miejsca pełnienia służby i rodzaju wykonywanych zadań, to trzeba zauważyć, że Sąd Apelacyjny przyjął postawę przeciwną do tezy uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28). Ta przeciwstawna argumentacja, o ile jest prawnie możliwa i dopuszczalna (uchwale nie nadano mocy zasady prawnej), o tyle niesie za sobą ryzyko, że skład Sądu Najwyższego rozpoznający skargę kasacyjną podzieli (to powinno być zasadą) wnioski i tezy z tej uchwały wynikające. I tak zresztą jest w sprawie, bowiem skład rozpoznający skargę kasacyjną w pełni aprobeuje stanowisko wyrażone w sprawie III UZP 1/20. W tym miejscu wystarczająca jest sygnalizacja, że podstawowym zadaniem Sądu Najwyższego jest zapewnienie zgodności z prawem i jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych i w tym celu podejmowane są uchwały powiększonego składu. Nie każda z nich przybiera postać zasady prawnej, co nie oznacza dowolnego żonglowania technikami interpretacyjnymi (bo do tego faktycznie sprowadzają się różnice), by pogłębiać rozbieżności w orzecznictwie. Gwoli ścisłości należy też zaznaczyć, że w Sądzie Najwyższym pojawiły się wypowiedzi negujące skutki wynikające z uchwały III UZP 1/20 (por. na przykład wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 8 lutego 2023 r., I USKP 86/22, LEX nr 3521518; I USKP 125/23, z dnia 14 listopada 2023 r., II USKP 31/23, LEX nr 3635073; z dnia 28 listopada 2023 r., III USKP 16/23, LEX nr 3643708; z dnia 15 listopada 2023 r., III USKP 95/23, niepubl.; z dnia 28 listopada 2023 r., III USKP 56/23, LEX nr 3632778). Ich wspólnym mianownikiem jest jednak to, że zostały wydane w składach złożonych z sędziów powołanych na urząd sędziego Sądu Najwyższego na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa (dalej nKRS) ukształtowanej w oparciu o przepisy ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 3). Tymczasem w uchwale połączonych Izb Sądu Najwyższego - Izba Cywilna, Karna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 23 stycznia 2020 r., BSA I-4110-1/20 (OSNK 2000 nr 2, poz. 1 i OSNC 2020 nr 4, poz. 34) przesądzono, że udział takiej osoby w składzie Sądu Najwyższego prowadzi w każdym przypadku do sprzeczności składu sądu z przepisami prawa w rozumieniu art. 379 pkt 4 k.p.c. Uchwała z chwilą jej podjęcia uzyskała moc zasady prawnej (art. 87 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym), a to

oznacza, że każdy skład orzekający Sądu Najwyższego jest nią związany. Niezależnie od powyższego należy przypomnieć, że w orzecnictwie Sądu Najwyższego (uchwała z dnia 5 kwietnia 2022 r., III PZP 1/22, OSNP 2022 nr 10, poz. 95, a także postanowienia z dnia 16 września 2021 r., I KZ 29/21, OSNK 2021 nr 10, poz. 41 i z dnia 29 września 2021 r., V KZ 47/21, LEX nr 3230203) wyjaśniono zależności między poglądem wyrażonym w sprawie U 2/20, a uchwałą połączonych Izb Sądu Najwyższego. Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji do stwierdzenia niezgodności z Konstytucją orzeczeń sądowych, czy też nie ma kompetencji do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw (por. także art. 239 ust. 2 i 3 Konstytucji RP), co oznacza, że sądy nie mogą być odrębnie (dodatkowo) związane wykładnią Konstytucji i ustaw dokonywaną przez Trybunał Konstytucyjny. Sądy są zatem związane tylko takim orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego, które trwale eliminuje zakwestionowane przepisy z obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej systemu prawnego (art. 190 ust. 1 Konstytucji RP). Taki walor prawny nie przysługuje natomiast i nie może być przenoszony na orzeczenia interpretacyjne, zawierające w sentencji ustaloną wykładnię prawa, jeżeli nie prowadzi to do usunięcia zakwestionowanego przepisu z obowiązującego systemu prawa bądź do zmodyfikowania jego treści normatywnej w drodze nowelizacji (zob. szerzej postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 stycznia 2022 r., III CO 6/22, LEX nr 3371942 i podane tam orzeczenia). Powyższy akapit okazał się niezbędny w celu uporządkowania przedpola ustrojowego, w tym także po to, by Sąd odwoławczy (rozpoznając sprawę ponownie) dysponował szerokim spojrzeniem systemowym na bieżącą sytuację, która przekłada się na wykładnię norm prawa materialnego (tu ustawy zaopatrzeniowej), zwłaszcza że z identyczną rozbieżnością mamy do czynienia w sądach powszechnych. Orzekanie w składach jednoosobowych (obecnie) prowadzi tylko do zwiększenia nożyc interpretacyjnych, lecz także sprzeciwia się wypracowaniu zgodnych linii orzeczniczych w obrębie tego samego wydziału, tak by werdykt sprawy nie zależał wyłącznie od tego, komu dana sprawa zostanie przydzielona w drodze losowania.

Z perspektywy wykładni art. 13b ustawy zaopatrzeniowej konieczne staje się wyjaśnienie, czy skoro ubezpieczony wykonywał czynności, które – jego zdaniem – w żaden sposób nie były związane z naruszeniem podstawowych praw i wolności

człowieka, a zatem nie były to zadania związane ze zwalczaniem organizacji niepodległościowych i osób działających na rzecz suwerenności i niepodległości RP, to powinien być zaliczony do grona osób pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa. Skarżący słusznie argumentuje, że wykładnia ustawy dezubekizacyjnej wymaga uwzględnienia całości zgromadzonego materiału dowodowego, bo na tego rodzaju ustaleniach powinno opierać się każde rozstrzygnięcie. Wszak pojęcie „służby na rzecz totalitarnego państwa” wymaga przełożenia na konkretny stan faktyczny. Dlatego nie można zgodzić się z założeniem, że sam fakt pełnienia służby od dnia 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w wymienionych instytucjach i formacjach jest wystarczający do uzyskania celu ustawy nowelizującej, w tym także aby wykluczone zostało prawo do dowodzenia, iż służba pełniona w tym czasie nie była służbą na rzecz totalitarnego państwa. Stąd bieg sprawy winien oscylować wokół procesowych zasad dowodzenia i rozkładu ciężaru dowodów, z uwzględnieniem dowodów *prima facie*, domniemań faktycznych (wynikających chociażby z informacji o przebiegu służby) i prawnych oraz zasad ich obalania. Przeto stwierdzenie pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa nie może być dokonane wyłącznie na podstawie informacji IPN-u (kryterium formalnej przynależności do służb), lecz na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka służących reżimowi komunistycznemu. Jak wiadomo sądu powszechnego nie wiąże informacja o przebiegu służby, a zatem w razie stosownego zarzutu przeciwko jej podstawie sąd będzie zobowiązany do rekonstrukcji szeregu zmiennych, w myśl otwartego katalogu uwzględnianych okoliczności, w szczególności długości okresu pełnienia służby, jej historycznego umiejscowienia w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r., miejsca jej pełnienia, zajmowanego stanowiska czy stopnia służbowego. W doktrynie zwrócono uwagę, by podczas weryfikacji przebiegu służby sięgać do opinii służbowych funkcjonariuszy (szer. zob. B. Jaworski: System opiniowania funkcjonariuszy służb mundurowych, *Acta Univesitatis Lodziensis. Folia Iuridica* 2019 nr 87, s. 105).

Sąd Apelacyjny wyszedł z założenia, że służba odwołującego się (1951-1954) stanowiła służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej i to było trafne spostrzeżenie w świetle zgromadzonego materiału

dowodowego. Tego rodzaju służba wypełnia kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa”, mimo braku po stronie funkcjonariusza indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności człowieka, co znalazło potwierdzenie w późniejszym orzecznictwie Sądu Najwyższego (zob. wyrok 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”, zaś „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 na mocy art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniowej nie jest wystarczające podkreślenie, że funkcjonariusz osobiście nikomu nie szkodził, bo nie prowadził sam działalności operacyjnej. Należy bowiem to ustalenie skonfrontować ze spojrzeniem „instytucjonalnym”, a więc z tym, czym zajmowała się dana jednostka. Trzeba także przywołać stanowiska wyrażone przez Sąd Najwyższy w wyrokach: z dnia 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22 (OSNP 2023 nr 11, poz. 26) 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 omawianej ustawy), który może 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. 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. W końcu motywacja podjęcia służby w określonej instytucji i formacji może być brana pod uwagę w kontekście kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 lutego 2023 r., I USKP 86/22, LEX nr 3521518). Uchwała III UZP 1/20 nie

sprzeciwia się możliwości uznania konkretnej służby za pracę na rzecz totalitarnego państwa, bo nie taki zresztą był cel wypowiedzi poszerzonego składu Sądu Najwyższego. Uchwała miała na celu zapewnienie standardu postępowania, to znaczy, by sąd powszechny nie orzekał tylko formalnie, pozostając związany stosownym zaświadczeniem wydanym w odniesieniu do konkretnego funkcjonariusza, zaś o ewentualnym zaliczeniu do „służby na rzecz totalitarnego państwa” decydować mogły także wyżej już omówione przesłanki (moment i miejsce pełnienia służby, jej długość, czy też chociażby zajmowane stanowisko). Przede wszystkim chodziło o dopuszczenie obalenia domniemania, jakie wynikało z urzędowego dokumentu IPN-u. Z tym z kolei wiąże się założenie określonej aktywności świadczeniobiorcy w procesie sądowym, a ono nie może ograniczyć się do przedstawienia alternatywnej wersji przebiegu służby. Tym samym za lata tej służby istnieje przesłanka do obniżenia świadczenia w myśl art. 15c ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej.

Jednak wyrok Sądu Apelacyjnego nie jest prawidłowy, zwłaszcza gdy uwzględni się dyspozycję art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej. O ile w orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się (wyrok z dnia 13 grudnia 2023 r., III USKP 45/23, LEX nr 3645275), że obniżenie świadczenia do pułapu przeciętnej emerytury, gdy wysokość „ponad” ten wskaźnik została wypracowana po 1990 r. w sposób oczywisty narusza art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz godzi w art. 64 ust. 1-3 Konstytucji RP i narusza prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP, co przemawia za odmową zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, o tyle ten sam mechanizm może być zastosowany do sytuacji ubezpieczonego, który w okresie swojej aktywności zawodowej tylko przez marginalny okres wykonywał pracę na rzecz totalitarnego państwa. Z materiału dowodowego wynika, że ubezpieczony legitymuje się okresem zatrudnienia w wymiarze 38 lat i 6 miesięcy, w tym 3 lata służby opisanej w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Tego rodzaju koincydencja, niezależnie od negatywnego spojrzenia na moment pełnienia służby, nie pozwala na spłykanie problemu przez odwoływanie się do ogólnych założeń ustawy, w tym także uniwersalnych argumentów (pasujących do każdej sprawy) co do motywów

podejmowania służby oraz jej związków z aparatem przemocy. W tej mierze stanowiska kasatora jest trafne.

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. 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. Trzcińskiego; 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). 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; M. Haczkowska: 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., 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; I USKP 125/23, LEX nr 3713592, 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 dnia 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 przypadły 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.

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. Trybunał Konstytucyjny uznał je za zgodne z Konstytucją RP (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 24 lutego 2010 r., K 6/09, OTK-A 2010 nr 2, poz. 15 i z dnia 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. Sąd Apelacyjny stracił z pola widzenia, jaki jest bieg sprawy P 4/18. W tej sprawie Trybunał Konstytucyjny wyznaczał kolejne rozprawy celem rozpoznania pytania Sądu Okręgowego w Warszawie (17 marca, 15 lipca, 18 sierpnia i 6 października 2020 r.). Termin ogłoszenia orzeczenia wyznaczono na dzień 20 października 2020 r. Został on jednak odwołany, przyczyn nie podano. Od tego dnia do dnia wyrokowania przez Sąd Apelacyjny (i de facto Sąd Najwyższy) Trybunał Konstytucyjny nie podjął w sprawie P 4/18 żadnych czynności. Brak jakichkolwiek wyjaśnień co do przyczyn tej zwłoki. Opisany sposób procedowania Trybunału Konstytucyjnego nie mieści się w żadnych cywilizowanych standardach, a autodestruktywna bezczynność (występująca w wielu sprawach, przy minimalnej ilości wydawanych orzeczeń) w istocie godzi w podstawy funkcjonowania Państwa Polskiego. Efekt ten nabiera ostrości na tle niniejszej sprawy, skoro obywatel Polski jest pozbawiony możliwości kontroli konstytucyjnej działań podjętych przez ustawodawcę, a sąd powszechny – pod pozorem braku kompetencji – unika wypowiedzi w danej materii. Struktury Państwa muszą funkcjonować sprawnie. Systemowy imposybilizm prowadzący do

niemożności wypełniania swojej roli przez Trybunał Konstytucyjny nie może prowadzić do bezładu, w którym sytuacja prawna polskich obywateli nie zostanie zweryfikowana w oparciu o wzorce konstytucyjne. W rezultacie, Sąd Najwyższy podziela wskazanie wyrażone w przywołanym już wyroku z dnia 9 czerwca 2022 r. (III USKP 145/21). O ile można się zastanawiać, czy wzorzec „sprawiedliwości społecznej” jest realizowany w przypadku pomysłu „zerowania” podstawy wymiaru, co ma służyć zrównaniu wysokości emerytur funkcjonariuszy i osób represjonowanych przez totalitarne państwo, to wątpliwości wywołuje obniżanie świadczenia do pułapu przeciętnej emerytury, gdy wysokość „ponad” ten wskaźnik została wypracowana poza służbą na rzecz totalitarnego państwa.

W tym zakresie rozwiązanie określone w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w sposób może być ocenione jako naruszające art. 32 ust. 1 ust. 2 Konstytucji RP. Jeśli potraktować prawo do określonej wysokości emerytury w kategorii „prawa do własności”, co wydaje się uzasadnione, to wskazany efekt art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej godzi również w art. 64 ust. 1-3 Konstytucji RP.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Najwyższy orzekł z mocy art. 398¹⁵ § 1 oraz art. 98 § 1 i art. 398²¹ k.p.c.

[SOP]

[ms]