



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 26 lutego 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jolanta Frańczak (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Krzysztof Rączka

SSN Romualda Spyt

w sprawie z odwołania H. C.

przeciwko Dyrektorowi 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 26 lutego 2025 r.,

skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Krakowie

z dnia 7 marca 2023 r., sygn. akt III AUa 1940/21,

1. oddala skargę kasacyjną,

**2. zasądza od organu rentowego na rzecz odwołującej się
kwotę 240 (dwieście czterdzieści) złotych wraz z odsetkami
z art. 98 § 1¹ k.p.c. tytułem zwrotu kosztów zastępstwa
procesowego w postępowaniu kasacyjnym.**

UZASADNIENIE

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie (dalej jako organ emerytalny) dwiema decyzjami z dnia 24 czerwca 2017 r. ponownie ustalił, poczynawszy od dnia 1 października 2017 r., wysokość przyznanych odwołującej się H. C. świadczeń: emerytury 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 Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (obecnie jednolity tekst: Dz.U. z 2024 r., poz. 1121 ze zm., dalej ustawa zaopatrzeniowa) oraz renty inwalidzkiej na podstawie art. 22a w związku z art. 32 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, ustalając, że nie wypłaca renty inwalidzkiej z uwagi na posiadanie przez odwołującą się prawa do korzystniejszej emerytury policyjnej.

Sąd Okręgowy w Nowym Sączu wyrokiem z dnia 5 października 2021 r. zmienił zaskarżone przez odwołującą się decyzje w ten sposób, że ustalił wysokość emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej, poczynawszy od dnia 1 października 2017 r., z pominięciem art. 15c i art. 22a ustawy zaopatrzeniowej oraz zasądził od organu emerytalnego na rzecz odwołującej się kwotę 3.600 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Sąd Okręgowy ustalił, że odwołująca się w 1971 r. ukończyła studia magisterskie na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie. Przez 3 lata pracowała jako radca, zaś w 1975 r. zdała egzamin sędziowski. Z dniem 16 października 1976 r. przyjęta została do pracy w Milicji Obywatelskiej jako starszy referent Sekcji Ogólnej Wydziału Ogólnego KWMO w Krakowie. Od dnia 16 sierpnia 1982 r. do dnia 31 października 1983 r. pracowała jako inspektor Wydziału Śledczego SB (zajmowała się dowodami rzeczowymi, organizowaniem magazynu dowodów rzeczowych, prowadziła bibliotekę wydziałową), od dnia 1 listopada 1983 r. do dnia 15 marca 1986 r. jako inspektor Sekcji Skarg i Wniosków Wydziału Ogólnego WUSW w Krakowie, od dnia 16 marca 1986 r. do dnia 30 lipca 1990 r. jako inspektor Wydziału Prewencji WUSW Kraków. Z dniem 31 lipca 1990 r. została zastępcą naczelnika Wydziału Prezydialnego KWP

K., a od dnia 2 września 1996 r. jego naczelnikiem. Wydział ten zajmował się kontaktami z obywatelami, organizował odprawy i narady, przyjmował skargi i udzielał wyjaśnień. Praca odwołującej się była wysoko oceniana przez jej przełożonego Komendanta Wojewódzkiego Policji. Odwołująca się podjęła pracę w Wydziale Śledczym SB, ponieważ chciała awansować i więcej zarabiać. W tym czasie rozwiodła się i sama wychowywała 9-letnią córkę. Z dniem 30 kwietnia 1999 r. została zwolniona ze służby w Policji jako podpułkownik, spełnia warunki do emerytury i renty inwalidzkiej policyjnej. Od 1999 r. pobiera policyjną emeryturę jako świadczenie korzystniejsze.

W dniu 24 maja 2017 r. organ rentowy otrzymał informację z Instytutu Pamięci Narodowej o przebiegu służby, według której odwołująca się pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, w okresie od dnia 16 sierpnia 1982 r. do dnia 31 października 1983 r. Na podstawie tej informacji organ emerytalny wydał dwie zaskarżone w niniejszej sprawie decyzje.

W tak ustalonym stanie faktycznym sprawy Sąd Okręgowy uznał odwołania za uzasadnione. Powołując się na uchwałę składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/ 20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28), według której 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, stwierdził, że zarówno IPN, przedstawiając informację z dnia 24 maja 2017 r. o przebiegu służby odwołującej się w spornym okresie, jak i organ emerytalny wydając na podstawie tej informacji zaskarżone decyzje nie badali pod tym kątem pracy odwołującej się w SB. W ocenie Sądu Okręgowego przy dekodowaniu znaczenia zwrotu „służba na rzecz totalitarnego państwa” nie można ograniczyć się „do bezrefleksyjnej wykładni językowej art. 13b tej ustawy, bowiem zakodowane w nim pojęcie stanowi kryterium wyjściowe, a więc przybiera postać domniemania możliwego do obalenia w procesie cywilnym”. Sama służba odwołującej się w organach SB - w Wydziale Śledczym, nie może prowadzić do zastosowania wobec niej art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, skoro skutecznie zaprzeczyła ona zgodności z prawdą informacji IPN z dnia 24 maja 2017 r. Sąd Okręgowy nie dał wiary temu dowodowi, gdyż nie

został on poparty żadnymi innymi dowodami, a organ emerytalny nie wykazał jakim kryterium się kierował. Kryterium z art. 13b ust 1 tej ustawy 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, czego w sprawie nie wykazano.

Wynikająca z zaświadczenia IPN informacja kryteriów tych nie uwzględnia, ponieważ wskazuje wyłącznie na aktywność zawodową odwołującej się w służbach w spornym okresie, bez wyszczególnienia jej indywidualnych czynów.

Sąd Apelacyjny w Krakowie wyrokiem z dnia 7 marca 2023 r., po rozpoznaniu apelacji organu emerytalnego, zmienił zaskarżony wyrok w części w ten sposób, że zmienił zaskarżoną decyzję z dnia 24 czerwca 2017 r. o ponownym ustaleniu wysokości emerytury w części, ustalając, że wysokość emerytury odwołującej się od dnia 1 października 2017 r. wynosi 75% podstawy wymiaru, przy przyjęciu 0% podstawy wymiaru za każdy rok służby od dnia 16 sierpnia 1982 r. do dnia 31 października 1983 r. oraz o ponownym ustaleniu wysokości renty inwalidzkiej w części, ustalając, że wysokość renty inwalidzkiej odwołującej się z tytułu zaliczenia do III grupy od dnia 1 października 2017 r. wynosi 28,33% podstawy wymiaru, przy przyjęciu zmniejszenia renty o 10% podstawy wymiaru za każdy rok służby w spornym okresie, w pozostałym zakresie oddalił odwołania i zasądził od organu emerytalnego na rzecz odwołującej się kwotę 180 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego (pkt I), oddalił apelację w pozostałym zakresie (pkt II) oraz zasądził od organu emerytalnego na rzecz odwołującej się kwotę 240 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego (pkt III).

W ocenie Sądu Apelacyjnego apelacja organu emerytalnego okazała się częściowo zasadna, a w szczególności zarzut naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. w związku z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Uzupełniony w postępowaniu apelacyjnym materiał dowodowy doprowadził bowiem do zgoła odmiennej oceny charakteru służby odwołującej się w spornym okresie. Sąd Okręgowy nie kwestionował informacji IPN o przebiegu służby, lecz samą kwalifikację tej służby jako pełnionej na rzecz totalitarnego państwa. Tymczasem bezspornie odwołująca się w okresie od dnia 16 sierpnia 1982 r. do dnia 31 października 1983 r. pełniła służbę w jednostce wskazanej w art. 13b ust. 1 pkt 5c tiret 8 ustawy zaopatrzeniowej

(Wydział Śledczy SB). Dokumentacja zawarta w jej aktach osobowych nie pozostawia wątpliwości co do charakteru jej służby jako pełnionej „na rzecz totalitarnego państwa” w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Wniosek personalny o przeniesienie odwołującej się do pracy w Wydziale Śledczym SB sporządził zastępca Naczelnika Wydziału Śledczego por. M. W. Z jego opinii służbowej z dnia 26 października 1983 r. wynika, że odwołująca się - pełniąc służbę w Wydziale Śledczym SB - zajmowała się przede wszystkim sprawami o charakterze informacyjno-administracyjnym, dokumentowaniem postępowań ulaskawieniowych i zajęć ulicznych, sporządzaniem sprawozdań bieżących i okresowych, prowadziła wykazy dowodów rzeczowych, meldunki, repertorium itp. W razie potrzeby wykonywała pracę śledczą w ścisłym tego słowa znaczeniu, „umiejętnie, choć praca śledcza nie odpowiadała jej”. Dlatego po zakończeniu stanu wojennego brak było dla niej pracy w Wydziale Śledczym. W czasie służby w tym Wydziale kilkakrotnie nagradzano ją premiami pieniężnymi. Każdy milicjant przy przyjęciu do służby podpisywał zobowiązanie do zachowania w ścisłej tajemnicy wszystkiego, czego dowiedział się w związku z czynnościami służbowymi w MSW (MO).

W związku z powyższym Sąd Apelacyjny nie zgodził się z oceną materiału dowodowego dokonaną przez Sąd pierwszej instancji. Aprobując wyrażone w uchwale III UZP 1/20 stanowisko Sądu Najwyższego co do kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa”, stwierdził, że ocena służby odwołującej się w Wydziale Śledczym SB nie może pozostawać bez odniesienia do charakteru zadań tego Wydziału przy uwzględnieniu roli organów bezpieczeństwa państwa w utrzymaniu dyktatury komunistycznej. Działania organów bezpieczeństwa państwa miały charakter systemowy, a czyny poszczególnych funkcjonariuszy z pozoru nieszkodliwe i nieistotne tworzyły opresyjny system, w którym dopuszczano się też czynów zbrodniczych. W Wydziale Śledczym SB prowadzone były sprawy o przestępstwa natury politycznej. Zarządzenia ministra spraw wewnętrznych nr 00123/65 z dnia 30 listopada 1965 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Biura Śledczego MSW oraz decyzja nr [...] z dnia 16 listopada 1976 r. o rozszerzeniu zakresów działania niektórych jednostek MSW w części dotyczącej dyrektora Biura Śledczego, zmienione zarządzeniem nr [...] ministra spraw wewnętrznych z dnia 26 września 1978 r. nakładały na to Biuro odpowiedzialność za „realizację zadań SB w

zakresie zapobiegania, rozpoznawania i wykrywania poprzez ściganie sprawców przestępstw przeciwko istotnym interesom politycznym i gospodarczym PRL”. Biuro Śledcze MSW miało prowadzić postępowania karne w sprawach należących do kompetencji SB „zgodnie z zasadami określonymi w prawie karnym PRL i przepisach dotyczących pracy SB”. Organizowało pracę operacyjną wobec osób pozbawionych wolności, prowadziło również prace analityczno-informacyjne na podstawie przebiegu i rezultatów postępowań karnych i innych działań pionu, opiniowało czynności operacyjne mogące doprowadzić do uzyskania dowodów przestępstwa, inicjowało i prowadziło działania profilaktyczne w związku z postępowaniami przygotowawczymi. Po wprowadzeniu stanu wojennego w Biurze Śledczym powołano grupę koordynacyjną ds. internowania, natomiast przy wydziałach śledczych komend wojewódzkich utworzono grupy operacyjne opracowujące wnioski o internowanie. Jak wynika z zeznań świadka L. S. Wydział zajmował się „gnębieniem opozycji”. Organy bezpieczeństwa państwa stosowały metody naruszające podstawowe prawa człowieka, a kluczową rolę w tym systemie odgrywali funkcjonariusze zatrudnieni w jego strukturach, którzy realizowali politykę zastraszania i inwigilowania społeczeństwa, korzystając przy tym z licznych przywilejów materialnych i prawnych (wyższe uposażenia za służbę, wyższe od przeciętnych kwoty emerytur, łatwiejszy dostęp do mieszkań służbowych) i to z racji samej tylko przynależności do danej jednostki czy pełnionej funkcji, niezależnie o wykonywanych obowiązków (zasług) – zarówno funkcjonariusze prowadzący działalność *stricto* operacyjno-represyjną, jak i personel techniczno-administracyjny.

Z tego właśnie względu ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r., poz. 2270, dalej jako nowelizacja z 2016 r.) enumeratywnie wskazuje instytucje (formacje), w których służbę uznaje się za pełnioną na rzecz totalitarnego państwa. Taka konstrukcja przepisów, potwierdzona również treścią uzasadnienia do tej ustawy świadczy, że użyte w niej sformułowania mają charakter definicji, co odnosi się również do pojęcia „służba na rzecz totalitarnego państwa”.

W konsekwencji Sąd Apelacyjny uznał, że w spornym okresie odwołująca się pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa zgodnie z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, co stanowi podstawę do obniżenia jej świadczenia rentowego na podstawie art. 22a oraz ponownego obniżenia świadczenia emerytalnego na podstawie art. 15c tej ustawy. Odwołująca się przeniosła się do SB na stanowisko oficerskie, aby więcej zarabiać, chociaż mogła odmówić tej propozycji, jak jej koleżanka. Legitymując się wykształceniem prawniczym prowadziła sprawy leżące w zakresie zadań Wydziału Śledczego, na co wskazuje również fakt, że po zakończeniu stanu wojennego brak było dla niej pracy w tym Wydziale.

Sąd Apelacyjny podzielił natomiast ustalenia dokonane przez Sąd Okręgowy w zakresie dotyczącym pozostałego okresu służby odwołującej się, przyjmując je za własne. Zwrócił uwagę na niespójność systemową przepisów ustawy zaopatrzeniowej po nowelizacji z 2016 r., jak również sprzeczność niektórych jej unormowań z deklarowanym celem, którym jest pozbawienie przywilejów emerytalnych funkcjonariuszy Policji, którzy nabyli je z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa. Z jednej strony art. 12 ustawy zaopatrzeniowej gwarantuje funkcjonariuszowi pełniącemu służbę w Policji (jednostce należącej do jej struktury) emeryturę po 15 latach służby w wysokości określonej w art. 15 ust. 1, z drugiej zaś art. 15c ust. 3 stanowi, że emerytura osoby pełniącej służbę na rzecz totalitarnego państwa nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłacanej przez ZUS. Z literalnego brzmienia tego przepisu wynika, że należy zastosować powyższy mechanizm obniżający świadczenie do każdego funkcjonariusza, także takiego, który nie nabył przywileju emerytalnego wskazanego w art. 12 z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa. Wykładnia językowa tego przepisu pozostaje jednak w sprzeczności zarówno z celem ustawy, którym jest obniżenie świadczeń tym, którzy nabyli przywilej emerytalny z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa, jak również z kategoriycznym brzmieniem gwarancyjnych art. 12, art. 15 ust. 1 i art. 15c ust. 1, który odsyła do stosowania art. 15 ust. 1 tej ustawy. Mechanizm określony w art. 15c ust. 3 w istocie niweczy uprawnienie funkcjonariusza do przyjęcia przy ustalaniu podstawy wymiaru świadczenia okresów, co do których ustawa nakazuje przyjąć wskaźnik 1,3% lub 2,6%. Wykładnia art. 15c ust. 3, zgodnie z którą każdy nawet bardzo krótki okres służby na rzecz totalitarnego

państwa, nie wpływający przy tym na spełnienie przez funkcjonariusza przesłanki wskazanej w art. 12, ustawy prowadzi do obniżenia mu świadczenia emerytalnego w sposób określony w przepisie nie ma żadnego uzasadnienia ani w celu ustawy, ani też w preferowanych wartościach sprawiedliwości społecznej. Stanowiłoby to nieuzasadnione naruszenie słuszenie nabytego przez funkcjonariusza prawa za okresy niestanowiące służby na rzecz totalitarnego państwa.

W świetle przywoływanych przez projektodawcę w uzasadnieniu projektu do nowelizacji z 2016 r. zasad sprawiedliwości społecznej nie ma żadnych racji do pozbawiania funkcjonariusza policji świadczenia emerytalnego w wysokości przysługującej mu z tytułu służby w policji. Z tego względu Sąd Apelacyjny pominął przy ustalaniu emerytury odwołującej się art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej oraz przy ustalaniu renty art. 22a ust. 3 tej ustawy. Słuszenie bowiem przyjmuje się, że regulacje ustawowe dotyczące przesłanek nabycia prawa do świadczenia emerytalnego mają charakter gwarancyjny i majątkowy, wobec czego funkcjonariusz, który podejmuje się pełnienia odpowiedzialnej służby ma prawo liczyć, że po spełnieniu wymaganych przez ustawę przesłanek i po zwolnieniu ze służby będzie miał prawo do świadczenia odpowiadającego warunkom pełnienia służby. Przyznanie określonego przywileju pozostaje zawsze w korelacji z nałożonym uprzednio określonym szczególnym obowiązkiem. Uprawnienie emerytalne jest zarazem istotnym uprawnieniem majątkowym i, - jak wskazuje sam tytuł ustawy, - jest zaopatrzeniem funkcjonariusza po zwolnieniu ze służby, obliczonym według korzystnych zasad wynikających z ustawy, a związanym z doniosłością zadań pełnionych przez niego w czasie służby. Obniżenie emerytury i renty odwołującej się przy zastosowaniu wynikającej z art. 15c ust. 3 oraz art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej redukcji w odniesieniu do okresu służby w MO i Policji pozostawałoby w oczywistej kolizji z art. 64 Konstytucji RP.

Organ emerytalny w całości zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego skargą kasacyjną, wnosząc o uchylenie zaskarżonego wyroku w jego punktach II i III oraz o przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania w tym zakresie wraz z rozstrzygnięciem o kosztach postępowania kasacyjnego, alternatywnie o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w zaskarżonym zakresie i zmianę wyroku przez oddalenie odwołań od obu decyzji z dnia 24 czerwca

2017 r. o ponownym ustaleniu emerytury i policyjnej renty inwalidzkiej również w zakresie art. 15c ust. 3 oraz art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej i zasądzenie od odwołującej się na rzecz skarżącego zwrotu kosztów postępowania przed drugą instancją oraz kosztów postępowania kasacyjnego.

W skardze kasacyjnej zarzucono naruszenie prawa materialnego, a mianowicie:

1) art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, przez błędną wykładnię i przyjęcie, że przepis ten nie ma zastosowania do funkcjonariusza, który nie nabył emerytury z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa, a okres tej służby jest jedynie okresem dodatkowym nie wpływającym na nabycie prawa do świadczenia w sytuacji, gdy ma on zastosowanie do każdego funkcjonariusza, który „*pełnił służbę na rzecz państwa totalitarnego*”;

2) art. 15c ust. 3 oraz 22a ust. 3 w związku z art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, przez ich niezastosowanie w sytuacji, gdy Sąd Apelacyjny ustalił, że odwołująca się w okresie od dnia 16 sierpnia 1982 r. do dnia 31 października 1983 r. pełniła służbę na rzecz państwa totalitarnego w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej;

3) art. 12 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, przez niewłaściwe zastosowanie, to jest poddanie weryfikacji okresów wysługi emerytalnej oraz istnienia prawa odwołującej się do emerytury policyjnej w sytuacji, gdy bezsporne było, iż przysługuje jej prawo do tego świadczenia, zaś przedmiotem postępowania w sprawie była weryfikacja prawidłowości ponownego ustalenia wysokości emerytury policyjnej na podstawie art. 15c ust. 1 i 3 tej ustawy;

4) art. 178 ust. 1 w związku z art. 188 Konstytucji RP, przez ich błędną wykładnię i odmowę uznania mocy obowiązującej ustawy zaopatrzeniowej w zakresie jej regulacji art. 15c ust. 3 oraz 22a ust. 3 w związku z art. 13b.

W ocenie skarżącego ustalenie przez Sąd Apelacyjny, że odwołująca się w spornym okresie pełniła służbę na rzecz państwa totalitarnego w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej obligowało do zastosowania nie tylko art. 15c ust. 1 i art. 22a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, ale również jej art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 3. Poprzestanie na językowej wykładni art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej pozostawałoby w oczywistej kolizji z art. 64 Konstytucji RP, mimo

obowiązującego modelu kontroli zgodności ustaw z Konstytucją (art. 188 pkt 1 Konstytucji RP). Sąd Apelacyjny dokonał samodzielnej oceny konstytucyjności tych przepisów, a więc zastosował nieprzyjęty w polskim systemie prawnym tzw. „rozproszony” model kontroli konstytucyjności przepisów ustaw.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną odwołująca się wniosła o oddalenie skargi oraz o zasądzenie na jej rzecz zwrotu kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie zawiera usprawiedliwionych zarzutów. W pierwszej kolejności zauważyć trzeba, że Sąd Najwyższy wypracował już jednolite stanowisko w przedmiocie wykładni i stosowania przepisów ustawy zaopatrzeniowej zarówno co do kwalifikacji służby jako służby w organach totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ust. 1 tej ustawy, jak i co do zawartych w tej ustawie mechanizmów korygujących wysokość emerytury oraz policyjnej renty inwalidzkiej (zob. m.in. wyroki: z dnia 18 września 2024 r., II USKP 3/24, LEX nr 3768180; z dnia 24 lipca 2024 r., III USKP 100/23, LEX nr 3739027; z dnia 10 lipca 2024 r., I USKP 15/24, LEX nr 3732558; z dnia 4 czerwca 2024 r., I USKP 20/24, LEX nr 3723314; z dnia 25 kwietnia 2024 r., I USKP 115/23, LEX nr 3708961; z dnia 27 marca 2024 r., I USKP 118/23, LEX nr 3699997; z dnia 6 marca 2024 r., I USKP 98/23, LEX nr 3690864; z dnia 13 lutego 2024 r., I USKP 110/23, LEX nr 3670464; z dnia 6 lutego 2024 r., I USKP 114/23, LEX nr 3668529; z dnia 16 stycznia 2024 r., I USKP 63/23, LEX nr 3656105; z dnia 9 stycznia 2024 r., III USKP 102/23, LEX nr 3652059 i III USKP 74/23, LEX nr 3652108; z dnia 30 listopada 2023 r., III USKP 65/23, LEX nr 3635453 i III USKP 79/23, LEX nr 3689950; z dnia 12 października 2023 r., III USKP 48/23, LEX nr 3614535; z dnia 24 maja 2023 r., II USKP 40/23, LEX nr 3568174; z dnia 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22, OSNP 2023 nr 11, poz. 126; z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, LEX nr 350673).

W judykatach tych zwrócono uwagę, że możliwość odmowy zastosowania przez sąd przepisu ustawy, który sąd uznał za niezgodny z Konstytucją RP, jest dopuszczalna pod pewnymi warunkami. 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), Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że ze względu 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. W ocenie Sądu Najwyższego, 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 (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 24 września 2008 r., I OSK 1369/07, LEX nr 509708; z dnia 8 stycznia 2009 r., I CSK 482/08, LEX nr 491552; z dnia 18 grudnia 2013 r., I FSK 36/13, LEX nr 1528716; 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). 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 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 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).

W doktrynie wyróżniono także określone 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 Trybunału Konstytucyjnego) - podejmie decyzję: (1) o wystąpieniu do Trybunału Konstytucyjnego 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 RP. Decyzja sądu zależeć powinna od przekonania składu orzekającego co do: (a) sprzeczności normy ustawowej z normą konstytucyjną, (b) 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 ustawą zasadniczą, 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 ustawy 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., 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).

Podsumowując powyższe, bezzasadne są zarzuty skargi kasacyjnej dotyczące naruszenia zaskarżonym wyrokiem art. 178 ust. 1 i art. 188 Konstytucji RP, przez ich błędną wykładnię i odmowę uznania mocy obowiązującej art. 15c ust. 3 oraz art. 22a ust. 2 i 3 ustawy zaopatrzeniowej. Ponadto nie można w tej kwestii pominąć, że Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, dopuścił możliwość stosowania przez sądy rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw w przypadku bezczynności Trybunału Konstytucyjnego, co ma właśnie miejsce w odniesieniu do przepisów ustawy zaopatrzeniowej, a dotyczy w szczególności 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 z dnia 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21, LEX nr 3353118). W wyroku tym zostały zawarte podstawowe zasady wykładni i zastosowania przepisów ustawy zaopatrzeniowej mających znaczenie w rozpoznawanej sprawie. 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. 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 przypadły przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. Dotkliwość tego rozwiązania jest proporcjonalna i w niewielkim stopniu dotyka osób, 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 zaopatrzeniowej efektywnie 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 zaopatrzeniowej (art. 15b). Trybunał Konstytucyjny uznał je za zgodne z Konstytucją RP (zob. wyroki z dnia 24 lutego 2010 r., K 6/09, OTK-A 2010 nr 2, poz. 15 oraz 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 jego niezgodności z Konstytucją RP, ponieważ nie ma możliwości jednoznacznego zakwalifikowania tego przepisu jako pozostającego w opozycji do wzorców wynikających z Konstytucji RP, zwłaszcza jej art. 2.

Z kolei co do drugiego z wymienionych mechanizmów Sąd Najwyższy uznał, 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 w dniu 4 czerwca 1989 r. odbyły się częściowo wolne wybory a od dnia 24 sierpnia 1989 r. premierem został T. M. (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 uzzględnił, 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 oraz z dnia 24 maja 2023 r., II USKP 40/23).

Akceptując odmowę zastosowania w rozpoznawanej sprawie art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej jako wyrażającego normę sprzeczną z Konstytucją RP, w szczególności przyjmując sankcję o charakterze nieproporcjonalnym, nie można pominąć, co trafnie dostrzegł również Sąd drugiej instancji, że zgodnie z art. 12 ust. 1 tej ustawy, emerytura policyjna przysługuje funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który w dniu zwolnienia posiada 15 lat służby w Policji, wliczając w to okresy równorzędne, wymienione w art. 13 tej ustawy. Oznacza to, że podstawowego przywileju emerytalnego polegającego na możliwości przejścia na emeryturę po 15 latach służby ze świadczeniem wynoszącym co najmniej 40% podstawy jego wymiaru ubezpieczony nie nabył z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa, lecz z tytułu służby polegającej na strzeżeniu bezpieczeństwa obywateli oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego w demokratycznym państwie prawa. Niewątpliwie za przywilej należy uznać regulację polegającą na tym, że emerytura funkcjonariusza wzrasta o 2,6% podstawy wymiaru za każdy dalszy rok służby (art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej). Celem nowelizacji z 2016 r. było zniesienie tego przywileju i przyjęcie za okresy służby na rzecz totalitarnego państwa 0% podstawy wymiaru, co jest zgodne z celem ustawy wyrażającym się w pozbawieniu przywilejów nabytych z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa. Tym samym mechanizm określony w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w istocie niweczy uprawnienie funkcjonariusza do obliczenia wysokości emerytury według wskaźnika podstawy wymiaru 1,3% lub 2,6% za okresy niebędące służbą na rzecz totalitarnego państwa. Jest to dodatkowy argument przemawiający za tym, że przepis ten narusza standardy konstytucyjne.

Ten aspekt uwypuklił, o czym już wspomniano, Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, podkreślając, że 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. Nie da się nie dostrzec, że zastosowane w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej „równanie w dół” ma charakter „ślepy”. Dotyczy każdego, kto pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, bez względu na czasowy wymiar tej służby do dnia 31 lipca 1990 r., jak również bez względu na okres służby po tej dacie. Artykuł 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej ma więc właściwości represywne. Sprawia to, że ukształtowany tym przepisem mechanizm jest całkowicie oderwany od reguły proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), abstrahuje od powszechnie rozumianego i akceptowanego poczucia sprawiedliwości, które polega na występowaniu racjonalnej adekwatności między czynem a sankcją oraz narusza zasadę równego traktowania ubezpieczonych.

Skarżący nie dostrzega, że w demokratycznym państwie prawa nie mogą korzystać z ochrony rozwiązania normatywne w jawny sposób nierówno traktujące obywateli, które w nieprawidłowy (odwetowy) sposób sankcjonują na gruncie prawa zabezpieczenia społecznego „rozliczenia historyczne”. Odwołująca się pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej jedynie w okresie od dnia 1 sierpnia 1982 r. do dnia 31 października 1983 r. Nie ma zatem żadnego racjonalnego uzasadnienia, aby jej świadczenie emerytalne oraz inwalidzkie było obniżone według mechanizmu z art. 15c ust. 3 oraz art. 22a ust. 2 i 3 ustawy zaopatrzeniowej, co sugeruje skarżący we wniesionej skardze.

Kierując się motywami przedstawionymi powyżej Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. oraz art. 108 § 1 w związku z art. 398²¹ k.p.c. orzekł jak w sentencji wyroku.

[SOP]