



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 26 marca 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jarosław Sobutka (przewodniczący)

SSN Ewa Stryczyńska (sprawozdawca)

SSN Agnieszka Żywicka

w sprawie z odwołania K. K.

przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie

o wysokość emerytury policyjnej,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń

Społecznych w dniu 26 marca 2025 r.,

skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 9 marca 2022 r., sygn. akt III AUa 53/21,

1. oddala skargę kasacyjną;

2. zasądza od Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie na rzecz K. K. kwotę 240,00 (dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa prawnego z odsetkami w wysokości odsetek ustawowych za opóźnienie w spełnieniu tego świadczenia za czas po upływie tygodnia od dnia doręczenia orzeczenia zobowiązanemu do dnia zapłaty.

UZASADNIENIE

Sąd Okręgowy w Warszawie, wyrokiem z 19 listopada 2020 r., zmienił decyzję Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie z 28 czerwca 2017 r. w ten sposób, że ustalił K. K. prawo do emerytury policyjnej w wysokości ustalonej przed 1 października 2017 r.

Sąd Okręgowy podniósł, że na mocy ustawy z 16 grudnia 2016 r. nowelizującej ustawę z 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 1, w szczególności jej art. 1 ustawodawca wprowadził do porządku prawnego regulację sprowadzającą się do obniżenia rent i emerytur osobom, które pełniły służbę w organach bezpieczeństwa PRL. Ustawa nowelizująca, definiując w dodanym do ustawy nowelizowanej art. 13b nowe pojęcie „służby na rzecz państwa totalitarnego”, obniżyła świadczenia emerytalne, przyjmując w art. 15c, że w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa i która pozostawała w służbie przed 2 stycznia 1999 r., emerytura wynosi: 0% podstawy wymiaru - za każdy rok „służby na rzecz totalitarnego państwa” oraz 2,6 podstawy wymiaru - za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą, o których mowa w art. 1.3 ust. 1 pkt 1 1a oraz 2-4 ustawy nowelizowanej.

Zgodnie z nowelizacją, emerytura nie podwyższa się zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3 ustawy nowelizowanej, jeżeli okoliczności uzasadniające podwyższenie wystąpiły w związku z pełnieniem służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Jednocześnie ustawodawca wprowadził ograniczenie, zgodnie z którym wysokość emerytury ustalonej zgodnie z art. 15c ust. 1 i 2 tej ustawy nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, przy czym w 2017 r. była to kwota 2.069,02 zł. Ta regulacja spowodowała także

niemożność uwzględnienia ponad wyznaczony przez ustawodawcę limit, przy obliczaniu emerytury, okresów zatrudnienia poza służbą mundurową i innych, o których mowa w art. 14 ustawy emerytalnej, które dotychczas doliczano do wysługi emerytalnej i podwyższały one emeryturę o 1,3% podstawy jej wymiaru. Ustawodawca, na mocy nowelizacji z 16 grudnia 2016 r. uchylił także wynikającą z dotychczasowego przepisu art. 15b ust. 2 zasadę, że w przypadku osoby, która pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów, i która pozostawała w służbie przed 2 stycznia 1999 r. odpowiednio stosuje się m.in. art. 15 ust. 4, stanowiący, że emeryturę podwyższa się o 15% podstawy wymiaru emerytowi, którego inwalidztwo pozostaje w związku ze służbą. Obecnie nowy przepis art. 15c ust. 2 stanowi, że odpowiednio stosuje się art. 14 i art. 15 ust. 1-3a, 5 i 6, przy czym emerytury nie podwyższa się zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3, jeżeli okoliczności uzasadniające podwyższenie wystąpiły w związku z pełnieniem służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b.

Sąd drugiej instancji zauważył, że odnośnie do rent inwalidzkich wprowadzono podobne mechanizmy ich obniżenia stanowiąc w art. 22a ustawy, że w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, rentę inwalidzką zmniejsza się o 10% podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa (ust. 1), przy czym wysokość tak ustalonej renty inwalidzkiej nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej renty z tytułu niezdolności do pracy (ust.3).

Zgodnie z art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznano służbę od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach wymienionych w tym przepisie, między innymi jednostki organizacyjne Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, i ich poprzedniczki, oraz ich odpowiedniki terenowe, a także jednostki wypełniające zadania wywiadowcze i kontrwywiadowcze, w tym Biuro Paszportów od 1 kwietnia 1964 r., oraz jednostki wykonujące czynności operacyjno-techniczne niezbędne w działalności Służby Bezpieczeństwa, w tym Biuro „B”. Z kolei art. 13a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej stanowi, że na wniosek organu emerytalnego Instytut Pamięci Narodowej - Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu sporządza na

podstawie posiadanych akt osobowych i w terminie 4 miesięcy od dnia otrzymania wniosku, przekazuje organowi emerytalnemu informację o przebiegu służby wskazanych funkcjonariuszy na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b. Zgodnie zaś z art. 13a ust. 5. informacja powyższa jest równoważna z zaświadczeniem o przebiegu służby sporządzanym na podstawie akt osobowy przez właściwe organy służb, o których mowa w art. 12.

W ocenie Sądu Okręgowego istnieją wątpliwości, co do zgodności z Konstytucją przepisów stanowiących podstawę wydania zaskarżonej w niniejszym postępowaniu decyzji, czego wyrazem było pytanie prawne skierowane do Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z wyrażanym w orzecznictwie poglądem orzekanie o zgodności ustaw z Konstytucją (art. 188 pkt 1 ustawy zasadniczej), co niewątpliwie należy do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, nie jest tożsame z oceną konstytucyjności przepisu mającego zastosowanie w konkretnej sprawie rozstrzyganej przez sąd. Powołując się na poglądy orzecznictwa i doktryny Sąd Okręgowy wyraził stanowisko, zgodnie z którym Sąd jest obowiązany do oceny konstytucyjności przepisu ustawy w ramach ustalania, który przepis obowiązującego prawa będzie zastosowany do rozstrzygnięcia danego stanu faktycznego w indywidualnej sprawie. Odmowa zastosowania przepisu ustawy uznanego przez Sąd za sprzeczny z Konstytucją nie narusza zatem kompetencji Trybunału Konstytucyjnego i nie ma bezpośredniego związku z tymi kompetencjami. Uznanie, że sądy powszechne nie są uprawnione do badania zgodności ustaw z Konstytucją, a w konsekwencji do zajmowania stanowiska w kwestii ich zgodności jak też niezgodności z ustawą zasadniczą, jest wyraźnie sprzeczne z art. 8 ust. 2 Konstytucji, który zobowiązuje do bezpośredniego stosowania jej przepisów, przy czym pod pojęciem „stosowanie” należy rozumieć w pierwszym rzędzie sądowe stosowanie prawa. Nie jest możliwe uzyskanie kontroli konstytucyjnej przez przewidziany do tego organ w postaci Trybunału Konstytucyjnego z jednoczesnym zapewnieniem stronie rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie. Tym samym w niniejszym przypadku możliwość właściwej kontroli konstytucyjnej musi zapewnić obywatelowi sąd powszechny rozpoznający daną sprawę.

Sąd Okręgowy dokonując samodzielnie oceny zgodności z Konstytucją RP przepisów uznał, że przepisy na których oparto zaskarżoną decyzję tj.: art. 15c oraz

art. 13 ust. 1 lit. 1c w związku z art. 13b znowelizowanej ustawą z 16 grudnia 2016 r. ustawy zaopatrzeniowej nie powinny mieć zastosowania, jako sprzeczne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej mianowicie z art. 2. art. 30. art. 32 ust. 1 i ust. 2, art. 67 ust 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP - w szczególności z uwagi na ukształtowanie regulacji ustawowej w sposób ograniczający wysokość emerytury mimo odpowiedniego okresu służby, w zakresie w jakim dokonano tą regulacją naruszenia zasady ochrony praw nabytych, zaufania obywatela do państwa prawa i stanowionego przez niego prawa, powodującego nierówne traktowanie części funkcjonariuszy w porównaniu z tymi, którzy rozpoczęli służbę po raz pierwszy po dniu 11 września 1989 r., skutkując ich dyskryminacją. Sąd Okręgowy wskazywał także na naruszenie zasady *ne bis in idem*, zasady proporcjonalności oraz prawa do zabezpieczenia społecznego; zwracał uwagę na dyskryminację objętych nowelizacją funkcjonariuszy w porównaniu do funkcjonariuszy zwolnionych ze służby na podstawie art. 10 ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej, skazanych prawomocnym wyrokiem karnym. Sąd Okręgowy powołując się na stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zawarte w wyroku 24 lutego 2010 r. (sygn. akt K 6/09) zakwestionował też dopuszczalność ponownej ingerencji ustawodawcy w wysokość świadczeń emerytalno-rentowych byłych funkcjonariuszy organów służby bezpieczeństwa wskazując, że ustawa z 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji i innych służb (Dz.U. Nr 24 poz. 145). która wprowadziła do ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (...) art. 15b, określający zasady obliczania wysokości emerytury dla osób, które przed 2 stycznia 1999r. pełniły służbę w charakterze funkcjonariusza w organach bezpieczeństwa państwa, wymienionych w ustawie z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 (Dz.U. Nr 63. poz. 425), doprowadziła już do odpowiedniego zmniejszenia świadczeń tej grupie ubezpieczonych. W konkluzji swych rozważań Sąd pierwszej instancji doszedł do wniosku, że rozstrzygnięcie znajduje oparcie w przepisach ustawy zaopatrzeniowej bez stosowania niezgodnych, w ocenie tego Sądu, z Konstytucją art. 15c, art. 22a oraz art. 13 ust. 1 lit. 1c w związku z art. 13b tej ustawy.

Niezależnie od powyższej konkluzji Sąd pierwszej instancji stwierdził, że okres służby odwołującej się do 1990 r. nie może zostać uznany za okres służby na rzecz totalitarnego państwa. Powołując się na treść uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r., w której wskazano, że kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b zaopatrzeniowej w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ww. 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, Sąd Okręgowy wskazał, że organ rentowy nie wskazał żadnych dowodów z akt osobowych odwołującej się, potwierdzających pełnienie przez nią służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w ww. wyroku.

Na skutek apelacji organu rentowego Sąd Apelacyjny Warszawie, wyrokiem z 9 marca 2022 r., zmienił zaskarżony wyrok w ten sposób, że zmienił zaskarżoną decyzję Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie z 28 czerwca 2017 r. ustalając od 1 października 2017r. wysokość emerytury K. K. na 65,43% podstawy jej wymiaru, przy przyjęciu 0% podstawy wymiaru za każdy rok służby od 16 października 1975 r. do 31 lipca 1990 r., oraz oddalił odwołanie w pozostałej części, a w pozostałym zakresie oddalił apelację i orzekł o kosztach postępowania zasądzając od organu rentowego na rzecz K. K. zwrot kosztów zastępstwa prawnego w postępowaniu apelacyjnym.

Sąd drugiej instancji podzielił stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w uchwale składu siedmiu sędziów z 16 września 2020 r. (III UZP 1/20), że stwierdzenie pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. nie może być dokonane wyłącznie na podstawie informacji Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (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 (art. 13b ust. 1 w związku z art. 13a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej).

Sąd Apelacyjny uznał za trafne co do zasady rozważania Sądu pierwszej instancji wskazujące na dopuszczalność stosowania przez sąd powszechny

rozproszonej kontroli konstytucyjnej i pominięcia w procesie subsumcji określonego przepisu ustawy z uwagi na jego niekonstytucyjność, bez uprzedniego rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego. Problem bezpośredniej kontroli w procesie stosowania prawa był wielokrotnie rozważany w orzecznictwie. Sąd Apelacyjny podzielił pogląd, że powyższa kompetencja, wynika z przepisów art. 8 ust. 2 i art. 178 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jednak skorzystanie z niej, może mieć miejsce wyjątkowo i wyłącznie wówczas, gdy sąd rozpoznający sprawę nie ma wątpliwości co do niezgodności danego przepisu z Konstytucją, a sprzeczność ma charakter oczywisty. Art. 193 Ustawy zasadniczej nie nakłada na sąd obowiązku zwracania się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, co do zgodności aktu normatywnego z Ustawą zasadniczą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Stosowanie Konstytucji nie jest więc zastrzeżone wyłącznie dla Trybunału Konstytucyjnego, ale należy również do sądów, zarówno w przypadku zaistnienia wyraźnej luki w prawie, jak i wówczas, gdy sąd dojdzie do przekonania, że przepis ustawy jest w sposób oczywisty niezgodny z Konstytucją i nie powinien być zastosowany w konkretnej sprawie. Sąd Apelacyjny nie znalazł podstaw do podważenia, co do zasady, kompetencji Sądu pierwszej instancji do zastosowania w procesie orzekania bezpośredniej kontroli konstytucyjnej przepisów, na podstawie których została wydana decyzja. Jednocześnie Sąd odwoławczy uznał, że w okolicznościach niniejszej sprawy, nie było uzasadnione dalsze zawieszenie postępowania z uwagi na postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, co do którego nie zapadło od kilku lat rozstrzygnięcie. Tym samym Sąd ten uznał za niezasadny zarzut apelacji naruszenia art. 177 § 1 pkt 3¹ k.p.c. Jednocześnie Sąd Apelacyjny uznał argumentację Sądu pierwszej instancji kwestionującą zgodność z Konstytucją RP przepisów ustawy zaopatrzeniowej, za trafną jedynie częściowo, nie dzielając słuszności rozważań, które doprowadziły Sąd pierwszej instancji do podważenia, jako niekonstytucyjnej, całości regulacji wynikającej z nowelizacji ustawy zaopatrzeniowej, odnoszącej się do funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa.

Sąd drugiej instancji podniósł, że przy dokonywaniu rekonstrukcji i oceny przebiegu służby należy uwzględnić w szczególności takie okoliczności jak: długość

okresu pełnienia służby, jej historyczne umiejscowienie w okresie od 22 lipca 1944 do 31 lipca 1990 r. miejsce pełnienia służby, zajmowane stanowisko czy stopień służbowy.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego służba odwołującej się w latach 1975-1990 w wydziale „B” Komendy Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej, a następnie w Biurze Paszportów MSW - stanowi służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13 b ustawy zaopatrzeniowej. Jednostki zatrudniające w tym okresie odwołującą się, są wymienione w powołanym przepisie jako jednostki, w których służba stanowi służbę na rzecz totalitarnego państwa, zaś odwołująca się faktycznie pełniła obowiązki przynależne do powierzanych jej stanowisk, zaś jej służba była bardzo pozytywnie oceniana przez przełożonych. Sąd Apelacyjny stanął na stanowisku, że osoba wykonująca obowiązki, nawet tylko o charakterze pomocniczym (obowiązki z zakresu maszynopisania i obsługi sekretariatu w jednostce zajmującej się inwigilacją i zabezpieczeniem operacyjnym przebywających na terenie Polski cudzoziemców (Wydział „B”), a następnie obowiązki z zakresu rejestracji uciekinierów i opiniowania służbowych wyjazdów zagranicznych (Biuro Paszportów MSW), w ramach struktur Służby Bezpieczeństwa i na jej potrzeby, pełniła służbę na rzecz (czyli na szeroko rozumianą korzyść) totalitarnego państwa. Sąd Apelacyjny uznał, że nie sposób przyjąć, że rzetelne wykonywanie zadań przez funkcjonariusza w ramach struktur Służby Bezpieczeństwa, będącej gwarantem funkcjonowania obowiązującego w PRL poddanego dominacji sowieckiej ustroju, w którym wobec współobywateli stosowano metody charakterystyczne dla państwa totalitarnego, nie jest służbą na rzecz totalitarnego państwa, zwłaszcza gdy dotyczy to osoby wykazującej się w służbie pełną lojalnością, dyspozycyjnością i zaangażowaniem, korzystającej z uprzywilejowania związanego z pełnioną służbą, przejawiającego się w oferowanych przez reżim możliwościach finansowych i zawodowych. Państwo Polskie w kształcie, w jakim funkcjonowało w czasach dyktatury P., było zniewolone, co miało ścisły związek z działalnością tajnej policji, jaką była Służba Bezpieczeństwa, w strukturach której sumiennie pracowała odwołująca się. Służba ta działała w ramach zwartego, dobrze zorganizowanego systemu, opartego na jej funkcjonariuszach wszystkich szczebli oraz wykonujących różne funkcje.

Zamykając ten wątek Sąd Apelacyjny podkreślił, że działania organów bezpieczeństwa państwa miały charakter systemowy. Czynności poszczególnych funkcjonariuszy, łącznie tworzyły opresyjny system, w którym dopuszczano się czynów naruszających podstawowe, przynależne ludziom, w tym współobywatelom, prawa i wolności. Z tych też powodów ustalanie indywidualnej odpowiedzialności i pojedynczych czynów konkretnych funkcjonariuszy, niewątpliwie sprzeczne z intencją ustawodawcy, jest nieuzasadnione, gdyż dopiero suma poszczególnych działań funkcjonariuszy tworzyła system uznany powszechnie i bezspornie za bezprawny.

W konsekwencji Sąd Apelacyjny podzielił zarzut apelacji naruszenia przez Sąd Okręgowy przepisów prawa materialnego przez niezastosowanie art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej przy ustalaniu wysokości emerytury odwołującej się, z uwagi na nieuprawnione przyjęcie, że nie pełniła ona służby na rzecz państwa totalitarnego, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, pomimo pozostawania w spornym okresie w służbie w jednostce wymienionej w tym przepisie i wykonywania z zaangażowaniem czynności przynależnych do powierzonego zakresu obowiązków, niezbędnych dla funkcjonowania służby bezpieczeństwa PRL.

W tym stanie rzeczy, zdaniem Sądu drugiej instancji decyzję o obniżeniu świadczenia emerytalnego, należało uznać za uzasadnioną w części, w jakiej do obliczenia emerytury policyjnej odwołującej się uwzględniony został wskaźnik podstawy wymiaru emerytury za każdy rok służby w warunkach wynikających z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej w wysokości 0%, a tym samym zaskarżony wyrok w tej części został uznany za błędny, co skutkowało jego zmianą na podstawie art. 386 § 1 k.p.c.

Odmierna ocena i konsekwencje prawne dotyczyły natomiast służby odwołującej się nie będącej służbą na rzecz państwa totalitarnego, która (pomijając okres służby zakwalifikowanej jako służba na rzecz totalitarnego państwa - art. 13b ustawy zaopatrzeniowej) posiada ponad piętnastoletnią wysługę mundurową. 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 odwołująca się nie nabyła z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa, lecz z tytułu służby w innych jednostkach, nie objętych

dyspozycją art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Emerytura obliczona z uwzględnieniem tej wysługi stanowi 65,43% podstawy wymiaru. W ocenie Sądu Apelacyjnego, wykładnia językowa art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej stoi w rażącej sprzeczności zarówno z celem tej ustawy, jakim jest obniżenie świadczeń tym, którzy nabyli przywilej emerytalny z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa, jak i z kategorycznym brzmieniem gwarancyjnych przepisów art. 12, 15 ust. 1 jak również art. 15c ust. 1, który odsyła do stosowania art. 15 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej. Mechanizm określony w art. 15c ust. 3 w istocie niweczy uprawnienie funkcjonariusza do przyjęcia przy ustalaniu podstawy wymiaru świadczenia okresów, co do których ustawa nakazuje przyjąć wskaźnik 1,3% lub 2,6%. Pominiecie w stanie faktycznym niniejszej sprawy w procesie stosowania prawa art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w odniesieniu do okresu takiej służby staje się konieczne, zdaniem Sądu Apelacyjnego, z uwagi na regulacje zawarte w art. 64 i 32, a także art. 2 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Należy mieć na uwadze dyrektywę interpretacyjną nakazującą dokonywanie wykładni przepisów prawa w taki sposób, aby - o ile stosowane metody wykładni na to pozwalają - uzyskać wynik wyrażający się w pełnej zgodności dekodowanego przepisu z unormowaniami Konstytucji. Sąd Apelacyjny uwzględnił w tym zakresie uwagi dotyczące kompetencji sądu powszechnego do stosowania tzw. rozproszonej kontroli konstytucyjnej, zawarte we wcześniejszej części niniejszego uzasadnienia i stwierdził, że w niniejszej sprawie zachodzi oczywista kolizja między treścią przepisów art. 12 i art. 15c ustawy zaopatrzeniowej, której usunięcie wymaga posłużenia się wykładnią systemową uwzględniającą również przepisy o charakterze gwarancyjnym zawarte w Ustawie zasadniczej.

Sąd Apelacyjny stwierdził również, że obniżenie emerytury odwołującej się z zastosowaniem art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w odniesieniu do okresu służby nie objętej dyspozycją przepisu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej pozostawałoby w oczywistej kolizji z art. 64 Konstytucji, stanowiąc naruszenie słuszenie nabytego prawa do zabezpieczenia społecznego z tytułu służby nie będącej służbą na rzecz totalitarnego państwa. W istocie byłoby to arbitralne i całkowicie nieuzasadnione odjęcie przysługującego z mocy ustawy uprawnienia majątkowego. W świetle wynikającej z art. 2 Konstytucji konstytucyjnej zasady sprawiedliwości

społecznej nie ma żadnych racji do pozbawiania funkcjonariusza pełniącego służbę w warunkach określonych przepisami art. 12-13 ustawy zaopatrzeniowej, świadczenia emerytalnego w wysokości przysługującej z tytułu tej służby. Zastosowanie w opisanych okolicznościach mechanizmu wskazanego w art. 15c ust. 3 stanowiłoby w istocie rodzaj nieproporcjonalnej, całkowicie nieuzasadnionej sankcji wobec takiego funkcjonariusza.

Sąd Apelacyjny uznał, że zastosowanie art. 15c ust. 3 ustawy pozostawałoby również w oczywistej sprzeczności z zasadą równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Nie sposób bowiem wskazać istotnej różnicy w aspekcie spełnienia przesłanek do nabycia emerytury w wysokości określonej w art. 15 ust. 1 między funkcjonariuszami, z których każdy posiada co najmniej 15-letni okres służby pełnionej w tożsamy warunkach. Brak jest tym samym uzasadnienia dla różnicowania ich sytuacji majątkowej. Pełnienie służby publicznej, na rzecz bezpieczeństwa obywateli stanowi dla wszystkich funkcjonariuszy realizację ich obowiązku i zadań, za co mają słuszne prawo spodziewać się ustalonego według tych samych zasad zaopatrzenia emerytalnego. O istnieniu takiej różnicy z pewnością nie może stanowić sam fakt pełnienia przez odwołującą się przed 1 sierpnia 1990 r. służby w jednostce MSW należącej do struktur SB. Obniżenie świadczenia słuszenie nabytego, z uwagi na ww. okoliczność, miałoby ewidentnie charakter represyjny, co nie było celem ustawodawcy i co jest nie do zaakceptowania, zważywszy na omówione wyżej zasady rangi konstytucyjnej.

Wobec powyższego Sąd drugiej instancji uznał, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w sposób oczywisty koliduje z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą demokratycznego państwa prawa realizującego zasady sprawiedliwości społecznej oraz z wynikającą z powyższych wartości zasadą zaufania obywateli do państwa i obowiązującego prawa. W konsekwencji Sąd Apelacyjny stanął na stanowisku, że emerytura odwołującej się powinna zostać obliczona z uwzględnieniem podstawy jej wymiaru w wysokości 65,43% odpowiedniej do wysługi emerytalnej odwołującej się nie objętej dyspozycją art. 13b ustawy zaopatrzeniowej.

Od wyroku Sądu Apelacyjnego skargę kasacyjną wniósł organ rentowy. Skarżący zaskarżył wyrok w części obejmującej pkt I - w zakresie zmieniającym wyrok Sądu Okręgowego oraz w punkcie II. wyroku oddalającym apelację w pozostałej

części i wniósł o przekazanie w tej części sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi drugiej instancji i pozostawienie temu Sądowi rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego oraz przed drugą instancją według norm przepisanych. We wniosku alternatywnym skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w powyższym zakresie i orzeczenie co do istoty sprawy przez zmianę zaskarżonego wyroku i oddalenie odwołania oraz zasądzenie od ubezpieczonej na rzecz organu rentowego zwrotu kosztów procesu w postępowaniu przed sądem drugiej instancji i postępowaniu kasacyjnym, w tym kosztów zastępstwa prawnego w wysokości podwójnej stawki minimalnej.

W podstawach skargi kasacyjnej skarżący zarzucił naruszenie przez Sąd odwoławczy przepisów prawa materialnego tj.:

1. art. 15c ust. 3 i art. 13b 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 (zwanej „ustawą zaopatrzeniową”), przez ich niezastosowanie i uznanie, że przepisów tych nie należy stosować w sytuacji gdy Sąd uznał, że odwołująca się pełniła służbę na rzecz państwa totalitarnego w rozumieniu art. 13b tej ustawy;

2. art. 8 ust. 2, art. 178 ust. 1 oraz art. 188 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez ich błędną wykładnię i odmowę uznania mocy obowiązującej ustawie zaopatrzeniowej w zakresie art. 15c ust. 3 i art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, co przejawia się w dokonaniu przez Sąd Apelacyjny abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności ustawy zaopatrzeniowej w oderwaniu od realiów niniejszej sprawy;

3. art. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 w zw. z art. 2 ust. 1 w zw. z art. 64 ust. 1-3 Konstytucji RP w zw. z art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej przez błędną ich wykładnię, co doprowadziło do przyjęcia przez Sąd, że wskutek ponownego przeliczenia świadczenia odwołującej się, dokonanego na podstawie znowelizowanych przepisów ustawy zaopatrzeniowej oraz art. 15c ust. 3 w/w ustawy, doszło do naruszenia jej prawa słuszenie nabytego z tytułu służby nie będącej służbą na rzecz totalitarnego państwa, zasady sprawiedliwości społecznej oraz zasady

zaufania obywateli do państwa i obowiązującego prawa, zasady równości, prawa własności, podczas gdy przepisy tej ustawy nie pozbawiły odwołującej się świadczenia z zaopatrzenia emerytalnego, a jego wysokość została jedynie ograniczona do wysokości przeciętnego świadczenia z systemu powszechnego, otrzymywanego w takiej albo nawet niższej wysokości przez osoby represjonowane.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną odwołująca się wniosła o jej oddalenie i zasądzenie od organu rentowego na jej rzecz kosztów zastępstwa prawnego w postępowaniu kasacyjnym, według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna organu rentowego nie zawiera uzasadnionych podstaw, co skutkuje jej oddaleniem.

Nie jest uzasadniony zarzut organu rentowego, co do naruszenia przez Sąd Apelacyjny przepisów art. 15c ust. 3 i art. 13b 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 2024 r., poz. 1121 ze zm.; zwanej „ustawą zaopatrzeniową”) wobec niezastosowania art. 15c ust. 3 tej ustawy.

Odpowiadając na zarzut skarżącego, przytoczyć należy ukształtowaną w drodze orzecznictwa wykładnię art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej dokonaną już przez Sąd Najwyższy w wielu judykatach, związaną z dopuszczalnością odmowy zastosowania tego przepisu. W motywach pierwszego wyroku dotyczącego tej kwestii (z 16 marca 2023 r., w sprawie II USKP 120/22, LEX nr 3506736), Sąd Najwyższy wyjaśnił, że prawodawca wprowadził do ustawy zaopatrzeniowej dwa mechanizmy korygujące wysokość emerytur funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa. Pierwszy z nich „zeruje” tak zwane kwalifikowane lata służby (pełnionej na rzecz totalitarnego państwa). Drugi zaś obniża wysokość świadczenia do przeciętnej emerytury przysługującej w powszechnym systemie

ubezpieczenia. Zdaniem Sądu Najwyższego sąd ma prawo do zweryfikowania zgodności z Konstytucją rozwiązań zawartych w art. 15c ust. 1 pkt 1 i art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej wobec wieloletniej, autodestruktywnej bezczynności Trybunału Konstytucyjnego w sprawach o dokonanie kontroli konstytucyjności art. 13b i art. 15c tej ustawy (zob. m.in. wyrok Sądu Najwyższego z 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21, LEX nr 3353118).

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 ustrojowymi zapoczątkowanymi w 1989 r. W uzasadnieniu ww. wyroku w sprawie II USKP 120/22, wyjaśniono, że *„co prawda jest to rozwiązanie „okrutne” i „nieefektywne funkcjonalnie”, jednak nie pozostaje w sprzeczności z przepisami Konstytucji RP. Zgodnie z zamysłem „wyzerowania” lat służby, każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa traktowany jest jako nieistniejący, czyli nie ma żadnego wpływu na wysokość świadczenia. Sprawia to, że im więcej takich „pustych” lat, tym wysokość świadczenia szybciej zbliża się do wysokości najniższej emerytury - gwarantowanej przez art. 18 ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej. W przeciwieństwie do rozwiązania przyjętego w art. 15c ust. 3 tej ustawy, „wyzerowanie lat służby” godzi w funkcjonariuszy, których lata służby przypadają przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. Dotkliwość tego rozwiązania jest proporcjonalna. 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 skutecznie zrównuje emerytury policyjne do lub nawet poniżej wysokości świadczeń pobieranych przez obywateli prześladowanych przed 1990 r.”* Dlatego krytyczna ocena art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej nie prowadzi do uznania niezgodności tego przepisu z Konstytucją RP, ponieważ nie ma możliwości jednoznacznego zakwalifikowania tego przepisu jako pozostającego w opozycji do wzorców wynikających z Konstytucji RP, zwłaszcza zaś jej art. 2.

W odniesieniu do drugiego z wymienionych mechanizmów Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku w sprawie II USKP 120/22, przyjął, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej zawiera mechanizm swoistej „gilotyny” obniżającej wysokość świadczeń tych funkcjonariuszy, którzy pomyślnie przeszli weryfikację w 1990 r. i w kolejnych latach służyli wolnej Polsce. Obniżenie świadczenia do pułapu przeciętnej emerytury (art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej), gdy wysokość „ponad” ten wskaźnik została wypracowana po 1990 r.: a) w sposób oczywisty narusza art. 32 ust. 1 i 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.

Sąd Najwyższy uwzględnił, że przewidziane tym drugim mechanizmem limitowanie wysokości świadczenia pułapem „przeciętnej emerytury” w większości przypadków prowadzi do efektu, zgodnie z którym mechanizm „stażowy” z art. 15c ust. 1 i 2 ustawy nie ma żadnego znaczenia (zob. też wyroki Sądu Najwyższego: z 17 maja 2023 r., I USKP 63/22, LEX nr 3563400 oraz z 24 maja 2023 r., II USKP 40/23, LEX nr 3568174). Powyższe stanowisko Sądu Najwyższego zostało utrwalone w licznych wydanych następnie orzeczeniach (tytułem przykładu por. wyroki Sądu Najwyższego: z 20 listopada 2024 r., II USKP 154/23, LEX nr 3814244; z 16 października 2024 r., II USKP 75/23, LEX nr 3768929; z 8 października 2024 r., II USKP 58/23, LEX nr 3778486; z 18 września 2024 r., III USKP 3/24, LEX nr 3765826; z 28 sierpnia 2024 r., I USKP 66/23, LEX nr 3749375; z 24 lipca 2024 r.; III USKP 100/23, LEX nr 3739027).

Odwołując się do powyższych rozważań i wynikającej z nich wykładni przepisów prawa materialnego, wskazanych jako podstawa skargi kasacyjnej, należy stwierdzić, że Sąd Apelacyjny dokonał poprawnej wykładni art. 15c ust. 3 i art. 13b ustawy zaopatrzeniowej i słusznie odmówił jego zastosowania w rozpoznawanej sprawie, co do okresu służby nie będącego służbą na rzecz totalitarnego państwa.

Nie są również uzasadnione zarzuty naruszenia wskazanych w skardze przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Kompetencja sądów powszechnych do oceny zgodności z Konstytucją przepisów, na podstawie których wydają rozstrzygnięcie w konkretnej, indywidualnej

sprawie, została obszernie omówiona m.in. w uchwale Sądu Najwyższego z 17 listopada 2022 r. (III PZP 2/21, LEX nr 3433364) oraz w uzasadnieniu postanowienia z 9 czerwca 2022 r. (III USK 462/21, LEX nr 3439143), w których to judykatach Sąd Najwyższy stwierdził, że stanowisko, zgodnie z którym orzekanie o zgodności ustaw z Konstytucją (art. 188 pkt 1 Konstytucji), co niewątpliwie należy do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, nie jest tożsame z oceną konstytucyjności przepisu mającego zastosowanie w konkretnej sprawie. Sąd jest obowiązany do oceny zgodności z Konstytucją przepisu ustawy w ramach ustalania, który przepis obowiązującego prawa znajduje zastosowanie jako podstawa rozstrzygnięcia w indywidualnej sprawie, przy uwzględnieniu poczynionych ustaleń faktycznych. 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 w konkretnej sprawie, 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 (zob. m.in. wyrok Sądu Najwyższego z 8 sierpnia 2017 r., I UK 325/16, LEX nr 2389585 oraz powołane tam orzecznictwo). W wyroku tym wskazuje się, celnie, że zgodnie z art. 8 ustawy zasadniczej, Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, a jej przepisy stosuje się bezpośrednio, a także że niewątpliwie adresatem tej normy są przede wszystkim sądy sprawujące wymiar sprawiedliwości (art. 175 ust. 1), a sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom (art. 178 ust. 1). Również art. 193 Ustawy zasadniczej nie nakłada na sąd obowiązku zwracania się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym co do zgodności aktu normatywnego z Ustawą zasadniczą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Stosowanie Konstytucji nie jest więc zastrzeżone wyłącznie dla Trybunału Konstytucyjnego (art. 188 ust. 1), ale należy również do sądów, zarówno w przypadku zaistnienia luki w prawie, jak i wówczas, gdy sąd dojdzie do przekonania, że przepis ustawy jest niezgodny z

Konstytucją i nie powinien być zastosowany w konkretnej sprawie. Nie narusza to kompetencji właściwej dla Trybunału Konstytucyjnego, gdyż formalnie przepis ten w dalszym ciągu pozostaje w systemie prawnym i może być stosowany przez inne sądy orzekające w podobnych co do przedmiotu, sprawach. Należy przy tym zgodzić się z zastrzeżeniem, że 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 sytuacji, gdy sąd rozpoznający sprawę nie ma wątpliwości co do rażącej niezgodności tego przepisu z Konstytucją, a sprzeczność ta ma charakter oczywisty, inaczej mówiąc, gdy zachodzi sytuacja oczywistej niekonstytucyjności przepisu. W wyroku z 4 lipca 2021 r. (III PK 87/11; LEX nr 1619703), Sąd Najwyższy uznał, że sędzia nie może stosować ustaw bez uwzględnienia kontekstu konstytucyjnego, uzasadniając to stanowisko obowiązkiem sądów wymierzania sprawiedliwości (art. 10 ust. 2 i art. 175 ust. 1 Konstytucji RP) i wyjaśniając, że sędziowie podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP), a ich obowiązkiem jest działanie na podstawie i w granicach prawa, czego wymaga art. 7 Konstytucji RP. Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, a jej przepisy stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej (art. 8 Konstytucji RP), oraz że nie ma przepisów Konstytucji, które wyłączałyby jej bezpośrednie stosowanie przez sądy. Sąd stosuje Konstytucję w jednostkowej sprawie i może odmówić stosowania przepisu ustawy lub rozporządzenia, jeżeli stwierdzi jego sprzeczność z prawem hierarchicznie wyższym. Nie narusza to kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, który ma inny zakres kognicji (art. 188 Konstytucji RP). Orzeka on o przepisie prawnym w zakresie jego zgodności z aktem wyższego rzędu, a nie o stosunkach społecznych, które dany przepis reguluje. Stanowisko to jest aprobowane w orzecznictwie Sądu Najwyższego. W uchwale z 16 września 2020 r. (III UZP 1/20) Sąd Najwyższy trafnie podkreślił, że *„rzeczywiste znaczenie ustawy może się ujawnić dopiero w procesie jej stosowania a organy ją stosujące mogą wydobyć z niej treści nie do pogodzenia z normami, zasadami lub wartościami, których poszanowania wymaga Konstytucja, wskazując na obowiązek organów władzy sądowniczej (nie tylko Trybunału Konstytucyjnego), wykorzystania techniki wykładni ustawy w zgodzie*

z Konstytucją, tak aby wyeliminować nieprawidłowości jej stosowania i narzucić organom władzy publicznej właściwe rozumienie przepisów ustaw”.

Mając na uwadze powyższe rozważania uznać należy, że stanowisko Sądu Apelacyjnego w niniejszej sprawie, co do wykładni art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w odniesieniu do służby K. K. nie kwalifikowanej jako służba na rzecz totalitarnego państwa, wobec przyjętych u podstawy rozstrzygnięcia ustaleń faktycznych, w żadnym razie nie sprzeciwia się Ustawie zasadniczej, lecz prowadzi do rzeczywistego jej uwzględnienia w procesie stosowania prawa, co skutkuje oddaleniem skargi kasacyjnej organu rentowego, jako bezzasadnej. Z uwagi na brak uzasadnionych podstaw skargi, Sąd Najwyższy, na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c., orzekł o jej oddaleniu.

O kosztach postępowania kasacyjnego, obejmujących koszty zastępstwa prawnego odwołującej się, orzeczono na podstawie art. 98 § 1 i § 3 k.p.c., art. 398²¹ k.p.c. w związku z art. 391 § 1, w kwocie wynikającej z § 10 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. z 2023 r., poz. 1935), a w zakresie odsetek z art. 98 § 1¹ k.p.c.

Ewa Stryczyńska Jarosław Sobutka Agnieszka Żywicka
[SOP]