



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 23 kwietnia 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Bohdan Bieniek (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Piotr Prusinowski

SSN Krzysztof Staryk

w sprawie z odwołania S.H.

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 23 kwietnia 2025 r.,

skargi kasacyjnej odwołującego się od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie

z dnia 3 października 2023 r., sygn. akt III AUa 3189/22,

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

Piotr Prusinowski Bohdan Bieniek Krzysztof Staryk

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w Warszawie, wyrokiem z dnia 3 października 2023 r., zmienił
zaskarżony wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 26 września 2022 r. w

punkcie 1 i 2, oddalając odwołanie S.H. od decyzji organu rentowego z dnia 26 czerwca 2017 r., mocą których dokonano ponownego ustalenia wysokości emerytury policyjnej i renty inwalidzkiej ubezpieczonego.

W sprawie ustalono, że odwołujący się został zwolniony ze służby w grudniu 2004 r., a decyzją z dnia 12 stycznia 2005 r. ustalono mu prawo do policyjnej renty inwalidzkiej z tytułu zaliczenia do III grupy inwalidzkiej, co spowodowało wzrost świadczenia emerytalnego o 15% z tytułu inwalidztwa pozostającego w związku ze służbą.

W 2009 r. pozwany obniżył odwołującemu się, w związku ze służbą od 16 marca 1976 r. do 31 maja 1985 r., wysokość świadczenia emerytalnego od 1 stycznia 2010 r. Następnie organ rentowy otrzymał w 2016 r. informację z Instytutu Pamięci Narodowej o przebiegu służby ubezpieczonego, z którego wynikało, że od 16 marca 1976 r. do 31 maja 1985 r. (w wymiarze 9 lat, 2 miesięcy i 16 dni) pełnił on służbę na rzecz totalitarnego państwa, co spowodowało obniżenie świadczenia emerytalnego do kwoty 2.069,02 zł od dnia 1 października 2017 r. Nadto ustalono odwołującemu się wysokość renty inwalidzkiej, a z uwagi na jej podstawę wymiaru 0,00 % doszło do jej podwyższenia do najniższej wysokości (750 zł).

Sąd Okręgowy ustalił, że odwołujący się (z wykształcenia nauczyciel) został przyjęty w marcu 1976 r. do służby w Milicji Obywatelskiej do Wydziału II SB KWMO w K., który odpowiadał za kontrwywiadowczą ochronę województw przed działalnością obcych wywiadów. Odwołujący się zajmował się operacyjną kontrolą wybranych osób, które przebywały na terenie województwa. Z okresowych opinii wynikało, że był postrzegany jako osoba aktywna i zaangażowana, wyróżniająca się pomysłowością i efektywnością pracy z tajnymi źródłami informacji, co skutkowało awansami. I tak z dniem 1 maja 1979 r., został mianowany starszym inspektorem Wydziału II SB w K. W ramach powierzonych zadań organizował i prowadził działania ofensywno-rozpoznawcze w zakresie pionu IV i V Departamentu II, osiągając bardzo dobre wyniki. Jego praca polegała na rozpoznaniu działalności służb wywiadowczych, których celem było kontrolowanie zakładów (S., A.), badanie negatywnych nastrojów wśród załogi, a także ustalenie, czy komponenty przesyłane z krajów kapitalistycznych są odpowiednio wykorzystywane. Odwołujący się pracował z tajnymi współpracownikami. Z dniem 1 lipca 1980 r. S.H. został

przeniesiony na stanowisko starszego inspektora Sekcji I Wydziału II SB w K. na wolnym etacie kierownika tej sekcji, a następnie, z uwagi na odpowiednie predyspozycje, awansowany na kierownika tej komórki. Kierując Wydziałem IV, odwołujący się zajmował się nieprawidłowościami w obszarze gospodarki rolno-spożywczej i przetwórstwa. Do jego zadań należało rozpoznawanie zagrożeń, jakie występują w sektorze rolnictwa. Nie podejmował decyzji dotyczących kleru. W 1982 r. ubiegał się o skierowanie na specjalistyczne przeszkolenie w ZSRR, jednak ostatecznie ze względu na słabą znajomość języka rosyjskiego nie został zakwalifikowany. Z dniem 1 kwietnia 1983 r. S.H. został mianowany zastępcą Komendanta Miejskiego MO w S., później był zastępcą Szefa Rejonowego Urzędu ds. SB RUSW w S., a dwa lata później - Szefem RUSW w S.

S. H., po pozytywnej weryfikacji kontynuował służbę w strukturach Policji do grudnia 2004 r., którą ukończył w stopniu podinspektora, na stanowisku eksperta Działu Kadr i Szkolenia KPP w S. Nie toczyło się przeciwko niemu ani z jego udziałem żadne postępowanie prowadzone przez IPN.

W tym stanie rzeczy Sąd Okręgowy zmienił zaskarżoną decyzję częściowo w odniesieniu do emerytury, zaś odwołanie od decyzji rentowej oddalił.

Zdaniem Sądu pierwszej instancji, skoro w orzecznictwie Sądu Najwyższego wykrystalizował się pogląd (spójny ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego, zob. postanowienie z dnia 12 stycznia 2018 r., I OSK 2848/17, LEX nr 2445886), zgodnie z którym informacja o przebiegu służby nie jest władczym przejawem woli organu administracji publicznej (władczym rozstrzygnięciem), to sąd ma obowiązek oceny całego materiału dowodowego łącznie z treścią informacji IPN. Dalej Sąd ten odwołał się do uchwały składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28) i stwierdził, że ubezpieczony w okresie wymienionym w zaświadczeniu IPN pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w 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, jednolity tekst: Dz.U. z 2022 r., poz. 1626, dalej jako ustawa zaopatrzeniowa).

Jednak odmiennie należy traktować służbę odwołującego się w Policji (łącznie 19 lat, 6 miesięcy i 16 dni) oraz okres składkowy przed podjęciem służby (8 lat, 5 miesięcy i 5 dni). Za te lata nie ma powodu do redukcji świadczenia, bowiem z podstawowego przywileju emerytalnego polegającego na możliwości przejścia na emeryturę po 15 latach służby ze świadczeniem wynoszącym co najmniej 40% podstawy jego wymiaru, odwołujący się uzyskał z tytułu służby w MO oraz Policji do 2004 r. Emerytura obliczona z uwzględnieniem tej wysługi oraz podwyższeń z tytułu okresów składkowych przed służbą stanowi 72,58 % podstawy wymiaru. Stąd nie ma podstaw do dalszego ograniczenia wysokości emerytury w myśl zasad z art. 15c ustawy zaopatrzeniowej, zwłaszcza z uwagi na brzmienie art. 2 Konstytucji RP.

Sąd Okręgowy oddalił odwołanie od decyzji w przedmiocie wysokości renty inwalidzkiej, skoro odwołujący się służył państwu totalitarnemu przed 31 lipca 1990 r., a w dniu 16 czerwca 2021 r. Trybunał Konstytucyjny w sprawie P 10/20 orzekł, że art. 22a ust. 2 zaopatrzeniowej jest zgodny z art. 2, 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Wyrok Sądu Okręgowego zaskarżył apelację organ rentowy oraz odwołujący się. Sąd Apelacyjny uznał apelację organu rentowego za zasadną, zaś apelacja odwołującego się została oddalona.

Sąd Apelacyjny uznał, że służba odwołującego się na rzecz totalitarnego państwa nie budzi – w świetle zgromadzonego materiału dowodowego – wątpliwości. Ograniczenie przywilejów emerytalnych i rentowych 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. Sąd Apelacyjny uznał, że art. 15c oraz art. 22a 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, w porównaniu do standardów świadczeń uzyskiwanych z powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego. Wbrew stanowisku reprezentowanemu przez ubezpieczonego odpowiada to konstytucyjnym zasadom

urzeczywistniania nie tylko zasady sprawiedliwości społecznej, ale realizuje ustawodawczy i jurysdykcyjny obowiązek zapewnienia reguł elementarnej przyzwoitości, które wymagają, aby przywileje zaopatrzeniowe sprawców lub uczestników systemu zniewolenia i stosowania totalitarnych represji politycznych uzyskane w okresach i z takiego nielegalnego, niegodnego lub niegodziwego tytułu, nie odbiegały znacząco od standardów świadczeń emerytalno-rentowych wynikających z powszechnego systemu świadczeń z ubezpieczenia społecznego (zob. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie P 10/20).

Dalej Sąd odwoławczy wywiódł, że kompetencję orzekania o niekonstytucyjności oznaczonego przepisu ustawy ma wyłącznie Trybunał Konstytucyjny i tylko on może rozważać usunięcie z systemu prawnego przepisów sprzecznych z ustawą zasadniczą. Sąd powszechny nie ma zatem możliwości niestosowania obowiązujących przepisów ustawy z powołaniem się na ich niekonstytucyjność. Wyrażona w art. 8 ust. 2 Konstytucji RP zasada jej bezpośredniego stosowania oznacza obowiązek sądu orzekania w zgodzie w priorytetami ustanowionymi w ustawie zasadniczej. Innymi słowy, sądy mają obowiązek dokonywania wykładni prokonstytucyjnej, ale nie mają kompetencji do orzekania o niekonstytucyjności przepisu i usuwania go z systemu prawnego. Domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją może być obalone jedynie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, a przewidziane w art. 178 ust. 1 Konstytucji związanie sędziego ustawą obowiązuje dopóty, dopóki ustawie tej przysługuje moc obowiązująca (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 2 kwietnia 2009 r., CSK 485/08 i z dnia 17 marca 2016 r., V CSK 377/15). Powyższe stanowisko znajduje poparcie także w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 22 maja 2019 r. (II UK 158/18).

Reasumując, ustawodawca przy uwzględnieniu reguł proporcjonalności i zasady nienaruszania istoty prawa zabezpieczenia społecznego jest uprawniony do takiej modyfikacji przepisów emerytalnych, które będą niwelowały przywileje emerytalne nabyte z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa. W ocenie Sądu Apelacyjnego, zastosowana przez organ rentowy redukcja świadczenia emerytalnego odwołującego się nastąpiła z zachowaniem reguł proporcjonalności, w szczególności jeśli chodzi o charakter służby i wykonywane czynności w spornym

okresie. Po wtóre, skoro art. 15c i art. 22a ustawy zaopatrzeniowej obowiązują, to pozwany zasadnie obniżył odwołującemu się jego świadczenia.

Wyrok Sądu Apelacyjnego zaskarżył w całości skargą kasacyjną pełnomocnik odwołującego się, zarzucając naruszenie prawa materialnego, to jest: (-) art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. b, tiret 2 oraz lit. c, tiret 5 ustawy zaopatrzeniowej, przez nieuzasadnione zastosowanie w stosunku do S.H., powodem czego było nieuprawnione uznanie jego służby jako pełnionej na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu tego przepisu; (-) art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, przez nieuzasadnione uznanie, że zawiera on definicję legalną pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa”, odnosząc ją właśnie do służby w wymienionych w przepisie jednostkach we wskazanym tam okresie; (-) art. 15c i 22a w związku z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, przez jego błędną wykładnię i przyjęcie, że świadczenia, które przysługiwały S.H. powinny zostać obniżone z uwagi na fakt pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa; (-) art. 2 Konstytucji RP, polegające na arbitralnym obniżeniu przysługującego skarżącemu świadczenia emerytalnego, co narusza zasadę ochrony praw nabytych i zasadę sprawiedliwości społecznej, a także zasadę zaufania obywatela do państwa i tworzonych przez nie prawa oraz niedziałania prawa wstecz, wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego; (-) art. 10 Konstytucji RP, przez pominięcie zasady podziału i równowagi władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej z uwagi na wydanie decyzji będącej realizacją kary zapisanej w ustawie; (-) art. 30 Konstytucji RP oraz art. 8 Konwencji z uwagi na działanie niezgodne z zasadą ochrony godności człowieka; (-) art. 31 ust. 3 Konstytucji RP z uwagi na naruszenie zasady proporcjonalności przy nieuzasadnionym przywołaniu zasady sprawiedliwości społecznej oraz zastosowaniu w rzeczywistości represji ekonomicznych w stosunku do skarżącego; (-) art. 32 Konstytucji RP oraz art. 14 Konwencji i art. 21 KPPUE z uwagi na nierówne traktowanie S.H. w stosunku do innych funkcjonariuszy i nieuzasadnioną dyskryminację w stosunku do niego; (-) art. 42 ust. 1 Konstytucji RP, przez zastosowanie w ustawie emerytalnej odpowiedzialności zbiorowej i ukaranie S.H. za bliżej nieokreślone czyny, pomimo iż nigdy nie popełnił on żadnego przestępstwa; (-) art. 42 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 2 Konwencji i art. 21 KPPUE z uwagi na naruszenie zasady domniemania niewinności, przez ustawowe

uznanie S.H. jako osoby naruszającej prawo przez bliżej niesprecyzowane pełnienie służby na rzecz totalitarnego państwa i poddanej karze w postaci obniżenia świadczeń emerytalnych; (-) art. 67 ust. 1 Konstytucji RP z uwagi na arbitralne i całkowicie nieuzasadnione częściowe pozbawienie świadczeń za okres służby do 31 lipca 1990 r., a także obniżenie świadczeń emerytalnych skarżącego za okresy służby wypracowane od 1 sierpnia 1990 r., co stanowi nieuzasadnione naruszenie przysługującego S.H. prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego.

Mając powyższe na uwadze skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu w Warszawie wraz z obowiązkiem orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna zasługuje na uwzględnienie, choć w wielu kwestiach Sąd drugiej instancji trafnie zinterpretował sporne w sprawie przepisy. Obecnie problem nie wynika tylko ze skutków uchwały składu powiększonego Sądu Najwyższego (III UZP 1/20), na co zwraca uwagę skarżący, gdyż po jej wydaniu w orzecznictwie Sądu Najwyższego ukształtowały się kierunki wykładni spornych przepisów.

W związku z tym przypomnieć należy, że poza wspomnianą uchwałą (III UZP 1/20) Sąd Najwyższy w wyroku z 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22 (OSNP 2023 nr 11, poz. 126) wyjaśnił, że nie można zaaprobować stanowiska, by w każdym przypadku kryterium pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa określone w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej było już spełnione tylko w przypadku formalnej przynależności do wymienionych w nim służb. Jednakże określenie formacji/instytucji (z uwzględnieniem jednostek wymienionych w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej) ma istotne znaczenie z uwagi na to, że zakres i przedmiot ich działalności może *prima facie* potwierdzać, iż 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, stanowiący jej strukturę, bez której niemożliwe byłoby wykonywanie

przypisanych tej jednostce zadań. Dlatego w wyroku Sądu Najwyższego z 9 stycznia 2024 r., III USKP 102/23 (LEX nr 3652059) wyrażono pogląd, że nawet brak po stronie ubezpieczonego indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności człowieka, samoistnie nie wyklucza kwalifikacji jego służby jako służby na rzecz państwa totalitarnego. Skoro art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej łączy służbę na rzecz totalitarnego państwa z samym podjęciem służby w instytucjach i formacjach w tym przepisie wymienionych, to istnieje domniemanie faktyczne (wynikające z informacji o przebiegu służby potwierdzającej służbę w tych jednostkach), że służba w nich była służbą na rzecz totalitarnego państwa.

Domniemanie to może być obalone w procesie cywilnym przez ubezpieczonego. Nie jest jednak tak, że to na organie rentowym ciąży obowiązek udowodnienia (art. 6 k.c. w związku z art. 232 zdanie pierwsze k.p.c.), że dany funkcjonariusz uczestniczył w łamaniu praw człowieka i obywatela. Gdy ustalenia faktyczne postępowania sądowego potwierdzą służbę w instytucjach i formacjach wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, to ciężar dowodu przechodzi na ubezpieczonego (tak też Sąd Najwyższy w wyroku z 30 listopada 2023 r., III USKP 65/23, OSNP 2024 nr 6, poz. 67).

Dlatego według Sądu Najwyższego krytyczna ocena art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej nie prowadzi do uznania jego niezgodności z Konstytucją RP, gdyż nie ma możliwości jednoznacznego zakwalifikowania tego przepisu jako pozostającego w opozycji do wzorców wynikających z Konstytucji RP, zwłaszcza jej art. 2. Tym samym Sąd Najwyższy podziela stanowisko, że cel uchwalenia ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. 2016 r., poz. 2270;) wskazuje na konieczność ograniczenia przywilejów emerytalnych i rentowych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, ponieważ nie zasługują one na ochronę prawną przede wszystkim ze względu na powszechne poczucie naruszenia w tym zakresie zasady sprawiedliwości społecznej. Chodzi w tym wypadku o

ustalenie w ustawie zaopatrzeniowej świadczeń emerytalnych i rentowych byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa komunistycznego na zasadach znacznie korzystniejszych w stosunku do sposobu ustalania emerytur i rent zdecydowanej większości obywateli na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych jednolity tekst: Dz.U. z 2023 r., poz. 1251 ze zm.). Cel ustawy wyraża się w pozbawieniu przywilejów nabytych z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa, a nie innej służby, której zakres podmiotowy ustawy nie obejmuje. Chodzi tu o zasady ustalania wysokości emerytur i rent inwalidzkich w odniesieniu do lat służby w wolnej Polsce.

W rezultacie, rozwiązanie to nadaje się do osiągnięcia celu zakładanego przez ustawodawcę skutecznie obniża emerytury „osób służących na rzecz totalitarnego państwa”. Sąd Najwyższy uwzględnił również, 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) a Trybunał Konstytucyjny uznał je za zgodne z Konstytucją RP (zob. wyrok z 24 lutego 2010 r., K 6/09, OTK-A 2010 nr 2, poz. 15 oraz z 11 stycznia 2012 r., K 36/09, OTK-A 2012 nr 1, poz. 3), na co słusznie uwagę zwrócił Sąd Apelacyjny.

Jednak w pozostałym zakresie stanowisko Sądu odwoławczego nie zasługuje na aprobatę. Chodzi naturalnie o wykładnię (i argumentację) art. 15c ust. 3 (art. 22a ust. 3) ustawy zaopatrzeniowej. Ten wątek także został już wyjaśniony w judykaturze, to znaczy, że powołane wyżej przepisy są sprzeczne z licznymi postanowieniami Konstytucji RP, a sądy powszechne są w konsekwencji zobowiązane do niezastosowania tych przepisów, zaś oparcie się na nich przez Sąd drugiej instancji prowadzi do uwzględnienia skargi kasacyjnej odwołującego się funkcjonariusza policji (zamiast wielu zob. wyroki Sądu Najwyższego: z 4 czerwca 2024 r., III USKP 72/23, LEX nr 3722751; z 4 grudnia 2024 r., III USKP 111/24 i powołane tam orzecznictwo oraz argumentację). Wspomniana linia orzecznicza została zapoczątkowana wyrokiem z 16 marca 2022 r., II USKP 120/22 (OSNP 2023 nr 9, poz. 104), w którym 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. Rozwiązanie to nie pozostaje w sprzeczności z przepisami Konstytucji RP. „Wyzerowanie” lat służby na rzecz totalitarnego państwa sprawia, że każdy jej rok traktowany jest jako nieistniejący, co w konsekwencji powoduje, że im dłuższa była taka służba w trakcie kariery zawodowej odwołującego się funkcjonariusza, tym bardziej wysokość świadczenia - należnego mu po nowelizacji ustawy zaopatrzeniowej - zbliża się do wysokości najniższej emerytury gwarantowanej przez art. 18 ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej. Niemniej art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej obniża również wysokość świadczeń tych funkcjonariuszy, którzy od 1990 r. służyli wolnej Polsce. Służba taka nie może być traktowana jako służba na rzecz totalitarnego państwa. W tej sytuacji zastosowanie w stosunku do takich funkcjonariuszy art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej i obniżenie świadczenia należnego funkcjonariuszowi do pułapu przeciętnej emerytury, 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 (zob. też wyrok Sądu Najwyższego z 17 maja 2023 r., I USKP 63/22, OSNP 2024 nr 1, poz. 9 oraz z 24 maja 2023 r., II USKP 40/23, LEX nr 3568174).

Nie ma racji Sąd Apelacyjny w odniesieniu do spojrzenia na problem ustawy przez pryzmat Konstytucji RP. Niewątpliwie orzekanie o zgodności ustaw z Konstytucją (art. 188 pkt 1 Konstytucji RP) należy do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, ale nie jest to tożsame z oceną konstytucyjności przepisu mającego zastosowanie w konkretnej sprawie. Sąd jest obowiązany do oceny konstytucyjności przepisu ustawy w ramach ustalania, który przepis obowiązującego prawa będzie zastosowany do rozstrzygnięcia danego stanu

faktycznego w indywidualnej sprawie. Odmowa zastosowania przepisu ustawy uznanego przez sąd za sprzeczny z Konstytucją nie narusza zatem kompetencji Trybunału Konstytucyjnego i nie ma bezpośredniego związku z tymi kompetencjami. Uznanie, że sądy powszechne nie są uprawnione do badania zgodności ustaw z Konstytucją, a w konsekwencji do zajmowania stanowiska w kwestii ich zgodności, jak też niezgodności z ustawą zasadniczą, jest wyraźnie sprzeczne z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP, który zobowiązuje do bezpośredniego stosowania jej przepisów, przy czym pod pojęciem „stosowanie” należy rozumieć w pierwszym rzędzie sądowe stosowanie prawa (por. też uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 4 lipca 2001 r., III ZP 12/01, OSNAPiUS 2002 nr 2, poz. 34 oraz wyroki Sądu Najwyższego z dnia 7 kwietnia 1998 r., I PKN 90/98, OSNAPiUS 2000 nr 1, poz. 6; z dnia 20 sierpnia 2001 r., III RN 189/00, OSNAPiUS 2002 nr 6, poz. 130; z dnia 8 stycznia 2009 r., I CSK 482/08, LEX nr 491552; z dnia 8 października 2015 r., III KRS 34/12, OSP 2016 nr 11, poz. 103 oraz z dnia 17 marca 2016 r., III KRS 42/12, LEX nr 2288953 i powołane w nich orzecznictwo).

W ocenie Sądu Najwyższego, z uwagi na bezpieczeństwo obrotu prawnego kształtowanego również przez indywidualne akty stosowania prawa, jakimi są orzeczenia sądowe, odmowa zastosowania przepisu ustawy może nastąpić wyłącznie w wypadku, gdy sąd rozpoznający sprawę nie ma wątpliwości co do niezgodności tego przepisu z Konstytucją RP, a sprzeczność ma charakter oczywisty, inaczej mówiąc, gdy zachodzi sytuacja oczywistej niekonstytucyjności przepisu. Sytuacja taka może zachodzić wówczas, gdy porównywane przepisy ustawy i Konstytucji RP dotyczą regulacji tej samej materii i są ze sobą sprzeczne, a norma konstytucyjna jest skonkretyzowana w stopniu pozwalającym na jej samoistne zastosowanie, gdy ustawodawca wprowadził regulację identyczną, jak norma objęta już wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, gdy Trybunał stwierdził niekonstytucyjność określonej normy prawnej zamieszczonej w przepisie tożsamym, który nie podlegał rozpoznaniu przed Trybunałem, gdy sposób rozumienia przepisu ustawy wynika z utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (por. zamiast wielu wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 maja 2024 r., I USKP 33/24, LEX nr 3713954). 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).

W związku z przedstawionymi racjami zachodzi podstawa do odmowy zastosowania w niniejszej sprawie art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej. Jeśli zaś chodzi o argumentację zawartą w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 czerwca 2021 r., P 10/20, na który powołał się Sąd Apelacyjny, to należy wskazać, że w składzie orzekającym Trybunału wydającego powołane orzeczenie uczestniczyły osoby powołane na urząd sędziego na wcześniej zajęte już miejsca. Potwierdził to Trybunał Konstytucyjny w wyrokach: z dnia 3 grudnia 2015 r., K 34/15 (OTK-A 2015 nr 11, poz. 185; z dnia 9 grudnia 2015 r., K 35/15, OTK-A 2015 nr 11, poz. 186; z dnia 9 marca 2016 r., K 47/15, OTK-A 2016 poz. 31 i z dnia 11 sierpnia I USKP 33/24 17 2016 r., K 39/16, OTK-A 2016, poz. 71 oraz w postanowieniu z dnia 7 stycznia 2016 r., U 8/15, OTK-A 2016, poz. 1). W ocenie Sądu Najwyższego, to orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego (P 10/20) nie wywiera skutków przewidzianych w art. 190 ust. 1 Konstytucji RP (orzeczenie mające moc powszechnie obowiązującą i ostateczne). Sąd Najwyższy podziela w tym zakresie w całej rozciągłości stanowisko wyrażone w uzasadnieniu

postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 13 grudnia 2023 r., I KZP 5/25 (LEX nr 3644320). Wskazano w nim, że aspekty sprzecznego z prawem krajowym wyboru osób na sędziów Trybunału Konstytucyjnego na miejsca już wcześniej zajęte, zostały precyzyjnie wskazane także w wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz) z dnia 7 maja 2021 r. w sprawie 4907/18, XERO FLOR przeciwko Polsce (por. także omówienie wyroku: M. A. Nowicki, *Palestra* 2021, z. 6, s. 88-101). ETPCz orzekł, że rozstrzygnięcie sprawy przez skład orzekający Trybunału Konstytucyjnego z udziałem osoby wybranej na miejsce już zajęte narusza art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (EKPC), ponieważ taki organ nie spełnia wymogu „sądu ustanowionego ustawą”. Trybunał w Strasburgu, stwierdzając naruszenie art. 6 ust. 1 EKPC, wskazał w tym wyroku, że zarówno Sejm VIII kadencji dokonując wyboru pięciu sędziów w dniu 2 grudnia 2015 r., jak i Prezydent RP mieli świadomość zbliżającego się w dniu 3 grudnia 2015 r. rozstrzygnięcia sprawy prawidłowości obsady Trybunału Konstytucyjnego, a ich pośpieszne działania (przyjęcie ślubowania w nocy) budzą wątpliwości wskazujące na pozaprawną ingerencję w proces wyboru sędziów konstytucyjnych. Sąd Najwyższy przypomniał, że do dokonywania wykładni postanowień Konwencji powołany został właśnie Europejski Trybunał Praw Człowieka (art. 19 Konwencji). To orzecznictwo Trybunału w Strasburgu nadaje ostateczny kształt normatywny postanowieniom Konwencji, doprecyzowując znaczenie i zakres gwarantowanych w niej praw i wolności, w tym prawa do rzetelnego procesu (art. 6 ust. 1 EKPC). Sąd Najwyższy uznał, że wprowadzie Trybunał Konstytucyjny w sprawie P 7/20 (postanowienie z dnia 15 czerwca 2021 r., OTK-A 2021, poz. 30) uznał ten wyrok za nieistniejący (*sententia non existens*), podkreślił jednak, że wydając powołane orzeczenie, organ ten działał bez żadnego trybu formalnoprawnego, w którym mógłby stwierdzić taki stan prawny, a ponadto, pominął okoliczność, iż w ramach standardu z art. 6 ust. 1 Konwencji jako sądy ustanowione ustawą mogą być oceniane trybunały konstytucyjne (por. P. Hofmański, A. Wróbel [w:] L. Garlicki [red.], *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom I. Komentarz do artykułów 1-8*, Warszawa 2010, s. 271; A. Redelbach, *Sądy a ochrona praw człowieka*, Toruń 1999, s. 260 i n.).

Akceptując odmowę zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej jako wyrażającego normę sprzeczną z Konstytucją RP, w szczególności przyjmując sankcję o charakterze nieproporcjonalnym, należy również zwrócić uwagę, 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. O ile 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, o tyle 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 służby niebędące służbą na rzecz totalitarnego państwa (zob. również wyrok Sądu Najwyższego z 13 lutego 2024 r., I USKP 110/23, LEX nr 3670464).

W odniesieniu do decyzji dotyczącej wysokości renty inwalidzkiej, niezbędne staje się ustalenie, czy dane świadczenie zostały przyznane za okres służby na rzecz totalitarnego państwa, czy też nie. Jeżeli ten aspekt byłby niemożliwy do odtworzenia, to w przypadku ponownego obniżenia wysokości świadczeń rentowych byłym funkcjonariuszom służb bezpieczeństwa konieczne staje się dokonanie oceny takiej proporcjonalności redukcji. Zwrócono na to uwagę w wyroku z 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21 (OSNP 2022 nr 11, poz. 113), odwołując się do testu proporcjonalności przeprowadzonego przez ETPCz w sprawie Cichopek (skarga nr 15189/10, A. C. przeciwko Polsce). Oznacza to, że w sprawach z odwołania od decyzji organu rentowego obniżających świadczenia byłym funkcjonariuszom służb bezpieczeństwa PRL, respektowanie EKPC wymaga od sądów odniesienia się do poszczególnych elementów testu proporcjonalności, jaki został przeprowadzony przez sam ETPCz na użytek oceny, czy ponowna obniżka świadczeń wprowadzona w 2016 r. była zgodna z Konwencją. Przypomnieć należy, że w sprawie III USKP 145/21 Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że z wyroku ETPCz wynika konieczność uwzględnienia następujących okoliczności. Po pierwsze, zmiana wysokości świadczeń nie może naruszać samej istoty prawa do świadczenia z systemu ubezpieczeń społecznych. Po drugie, adresat regulacji obniżającej świadczenia nie

może być nieproporcjonalnie i nadmiernie obciążony, co wymaga uwzględniania konkretnych okoliczności i osobistej sytuacji skarżącego (tu służby po 1990 r. oraz okresów zaliczalnych). Z powyższego wynika, że ocena proporcjonalności interwencji prawodawcy w sferę ukształtowanych już uprawnień osób pobierających świadczenia z systemu ubezpieczeń społecznych jest w wysokim stopniu zindywidualizowana. Utrudnia to sformułowanie przez Sąd Najwyższy swoistych wytycznych, według których należy oceniać proporcjonalność obniżki świadczeń przysługujących byłym funkcjonariuszom służby bezpieczeństwa, tym bardziej że stosowanie zasady proporcjonalności wymaga zawsze odniesienia się do sytuacji konkretnego ubezpieczonego. Można jeszcze dodać, że w sprawie Cichopek, nie stwierdzając naruszenia Konwencji, ETPCz uwzględnił, iż obniżka świadczeń wprowadzona w 2009 r. nie przekroczyła 25-30% a średnie świadczenia wypłacane po tej redukcji pozostawały co do zasady nadal powyżej poziomu przeciętnego świadczenia z systemu powszechnego. Uwagę zwraca również, że w wyroku III USKP 145/21 pośrednio zaakceptowano argumentację Sądu drugiej instancji, zgodnie z którą obniżenie świadczenia rentowego w tamtej sprawie nastąpiło z naruszeniem konstytucyjnej zasady proporcjonalności, ponieważ ustalona na nowo renta rodzinna była ponad dwukrotnie mniejsza od dotychczas pobieranej oraz była niższa od kwoty przeciętnej emerytury z systemu powszechnego. Uwzględniając cel ustawy nowelizującej (eliminacja utrzymującego się po realizacji ustawy z 2009 r. uprzywilejowania emerytalno-rentowego byłych funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa) oraz istotę prawa do świadczenia z ubezpieczenia społecznego, Sąd Najwyższy stwierdził w wyroku z 18 września 2024 r., I USKP 58/24 (OSNP 2025 nr 3, poz. 32), że niewątpliwie nieproporcjonalne byłoby ponowne ustalenie wysokości świadczenia na poziomie poniżej emerytury minimalnej z systemu powszechnego. Ustawodawca uniknął jednak naruszenia istoty prawa do ubezpieczenia społecznego, przewidując stosowny mechanizm korygujący (art. 18 ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej). Z kolei obniżenie wysokości świadczenia do poziomu odpowiadającego wysokości średniego świadczenia z systemu powszechnego realizuje cel ustawodawcy krajowego zaakceptowany przez ETPCz (eliminacja niezasadnie nabytych przywilejów emerytalnych). Nie wyklucza to stwierdzenia przez sąd powszechny – po uwzględnieniu sytuacji osobistej i okoliczności sprawy

dotyczącej konkretnego ubezpieczonego – że ponowne obniżenie świadczenia do poziomu przeciętnego świadczenia z systemu powszechnego stanowi nieproporcjonalną ingerencję w sferę uprawnień majątkowych byłego funkcjonariusza, zwłaszcza gdy procentowa skala obniżki świadczenia będzie tak znacząca, jak w sprawie III USKP 145/21. Ocena proporcjonalności takiej redukcji wysokości świadczenia zależna jest w tej sytuacji od okoliczności danej pracy, w tym analizy specyfiki służby na rzecz totalitarnego państwa, zarówno w wymiarze instytucjonalnym (jaka jednostka, o jakich zadaniach), funkcyjnym (stanowisko i zakres wykonywanych czynności) jak również sposobu wykonywania zadań przez konkretnego funkcjonariusza i przebiegu jego kariery.

Odnosząc powyższe zapatrywania do okoliczności faktycznych niniejszej sprawy, Sąd Najwyższy stwierdza co następuje. Po pierwsze, Sąd drugiej instancji nie naruszył przepisów prawa materialnego powołanych w skardze kasacyjnej (obejmujące swym zakresem art. 15c ust. 1 z art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, art. 2 i 8, art. 10 i 30, 32, art. 42 ust. 1 i 3 Konstytucji RP kwalifikując okres służby odwołującego się – wskazany w zaświadczeniu IPN-u - jako okres służby na rzecz totalitarnego państwa, co znajduje potwierdzenie w dotychczasowej linii orzeczniczej Sądu Najwyższego (np. wyroki Sądu Najwyższego z dnia: 4 czerwca 2024 r. III USKP 72/23, LEX nr 3722751; 22 maja 2024 r. III USKP 19/23, niepubl.; 10 lipca 2024 r., I USKP 124/23, niepubl; postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia: 26 kwietnia 2023 r. III USK 303/22, LEX nr 3602786; 13 grudnia 2023 r., III USK 21/23, LEX nr 3667204). 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 konsekwencji Sąd Apelacyjny mógł zastosować art. 15c ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej do okresu służby w latach 1976-1985.

Po drugie, Sąd drugiej instancji naruszył art. 15c ust. 3, art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w związku z art. 31 ust. 3 i art. 67 ust. 1 Konstytucji RP, oddalając w pozostałym zakresie odwołanie ubezpieczonego.

Mając powyższe na względzie, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji (art. 398¹⁵ § 1 w związku z art. 108 § 2 w związku z art. 398²¹ k.p.c.).

AGM

[SOP]