



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 lipca 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Bohdan Bieniek (przewodniczący)

SSN Halina Kiriło (sprawozdawca)

SSN Maciej Pacuda

w sprawie z odwołania W. M.
od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw
Wewnętrznych i Administracji w Warszawie
o wysokość emerytury policyjnej i renty inwalidzkiej,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 24 lipca 2024 r.,
skargi kasacyjnej odwołującego się od wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie
z dnia 30 marca 2022 r., sygn. akt III AUa 794/21,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu w Lublinie do ponownego rozpoznania i orzeczenia
o kosztach postępowania kasacyjnego.**

Halina Kiriło Bohdan Bieniek Maciej Pacuda

UZASADNIENIE

Decyzją Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej jako organ emerytalny) z 24 czerwca 1991 r. przyznano W. M. prawo do emerytury policyjnej od dnia 1 lipca 1991 r.

Decyzją z 22 czerwca 2017 r. organ emerytalny ponownie ustalił wysokość świadczenia 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, Państwowe Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz.U. z 2023 r., poz. 1280 ze zm.; dalej jako ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy lub ustawa zaopatrzeniowa) oraz w oparciu o otrzymaną z IPN informację z 20 maja 2017 r., wyliczając świadczenie na kwotę 2 485,63 zł, a zważywszy, że ustalona wysokość emerytury była wyższa od kwoty 2 069,02 zł (tj. przeciętnej emerytury ogłoszonej przez Prezesa ZUS) – ograniczył wysokość świadczenia do tej kwoty.

Decyzją Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z 25 stycznia 1993 r. przyznano W. M. prawo do policyjnej renty inwalidzkiej od dnia 1 czerwca 1992 r.

Decyzją z 22 czerwca 2017 r. organ emerytalny ponownie ustalił wysokość świadczenia od dnia 1 października 2017 r. na podstawie art. 22a w związku z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej oraz w oparciu o otrzymaną z IPN informację z 20 maja 2017 r. na kwotę 0,00 zł, a z uwagi na to, że ustalona wysokość renty inwalidzkiej była niższa od kwoty odpowiedniego świadczenia w najniższej wysokości, wysokość renty inwalidzkiej podwyższona została do kwoty 1 000,00 zł.

W.M. wniósł odwołania od obu decyzji z 22 czerwca 2017 r.

Sąd Okręgowy w Radomiu wyrokiem z 17 sierpnia 2021 r. oddalił odwołania i zasądził od W. M. na rzecz Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji kwotę 360,00 zł tytułem zwrotu kosztów procesu.

Sąd pierwszej instancji ustalił, że W. M. w latach 1972-1983 niewątpliwie pełnił służbę w organach bezpieczeństwa państwa, co sam potwierdził w swoich zeznaniach. Wnioskodawca odbył przeszkolenie z obserwacji i w czasie pełnienia służby zajmował przede wszystkim stanowisko wywiadowcy Wydziału „B” SB KWMO

odpowiednio w L. i R.. Z akt osobowych odwołującego się oraz jego zeznań wynika, że w czasie pełnienia służby czynnie brał udział w działaniach operacyjnych SB. W drodze obserwacji ustalał kontakty osobowe i mieszkaniowe, a fotografią dokumentował fakty operacyjnie istotne. W sposób aktywny uczestniczył w szkoleniach zawodowych. W czasie pełnienia służby był wielokrotnie opiniowany. Podkreślano jego sumienność, rzetelność oraz zaangażowanie w realizowaniu obowiązków służbowych. Wykazywał wiele własnej inicjatywy, zarówno w ramach powierzonych obowiązków służbowych, szczególnie podczas zabezpieczania imprez okolicznościowych i zadań zleconych, jak również w pracy partyjnej (wnioskodawca był członkiem PZPR). Został też awansowany na kierownika sekcji obserwacji Wydziału „B”, a następnie, w związku z podjęciem nauki na Uniwersytecie [...] w L., na własny wniosek przeniesiono go na stanowisko inspektora w Wydziale „B”. Z uwagi na fakt kontaktów z rodziną przebywającą za granicą został służbowo przeniesiony do Wydziału GMT na równorzędne stanowisko inspektora. Do 1990 r. awansował na stopień kapitana, zaś w chwili odejścia ze służby, tj. 15 czerwca 1991 r., posiadał stopień nadkomisarza Policji.

Zdaniem Sądu Okręgowego, powyższe ustalenia prowadzą do stwierdzenia, że wnioskodawca w sposób bezpośredni i aktywny uczestniczył w działalności operacyjnej, niejednokrotnie wykazując się w tym zakresie własną inicjatywą. Sam przyznał, że otrzymywał i wykonywał polecenia śledzenia określonych osób, a rozpoznanie to, odbywające się pod jego kierownictwem, miało na celu uzyskanie informacji o tym, gdzie przemieszcza się dana osoba oraz czym się w zajmuje. Po pozytywnej weryfikacji, odwołujący się pełnił służbę do 16 czerwca 1991 r., kiedy to na złożony w dniu 10 kwietnia 1991 r. wniosek został zwolniony z Policji. W dniu 21 czerwca 1991 r. wystąpił z wnioskiem o przyznanie emerytury milicyjnej lub milicyjnej renty inwalidzkiej. Na podstawie dotychczasowego zatrudnienia, decyzją Komendanta Komendy Wojewódzkiej Policji w R. z 24 czerwca 1991 r. przyznano wnioskodawcy prawo do emerytury milicyjnej. Służba w resorcie spraw wewnętrznych miała szczególny wpływ na wysokość uzyskanego świadczenia emerytalnego, gdyż obejmowała konieczny do nabycia prawa do emerytury okres 15 lat służby.

W ocenie Sądu pierwszej instancji, mając na uwadze całokształt okoliczności, w tym dobrowolne zgłoszenie się odwołującego do pełnienia służby, oczywiste jest, że W. M. w pełni świadomie podjął oraz pełnił swoją służbę w ramach struktur SB. Sporny okres od 1 maja 1972 r. do 15 kwietnia 1983 r. jest zatem okresem służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. d ustawy zaopatrzeniowej.

Dokonane ustalenia przemawiają za uznaniem zasadności obniżenia świadczenia emerytalnego na podstawie art. 15c ustawy zaopatrzeniowej oraz rentowego na podstawie art. 22a tej ustawy (które z uwagi na posiadanie prawa do korzystniejszej emerytury policyjnej nie jest wypłacane).

Apelację od wyroku Sądu Okręgowego wywiódł wnioskodawca, zaskarżając orzeczenie w całości.

Sąd Apelacyjny w Lublinie wyrokiem z 30 marca 2022 r. oddalił apelację.

Sąd drugiej instancji nie podzielił stanowiska Sądu Najwyższego zajętego w uchwale z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28), w której stwierdzono, że fakt pełnienia „służby na rzecz totalitarnego państwa” w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 w instytucjach i formacjach wskazanych w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, wykazany w informacji IPN o przebiegu służby, może być kwestionowany przez wnioskodawcę przez dowodzenie, że służba pełniona w tym czasie nie była służbą na rzecz totalitarnego państwa, z pominięciem wskazanej w ustawie zaopatrzeniowej drogi pozwalającej na niestosowanie przepisów ustawy w odniesieniu do osób, które udowodnią, że przed 1990 r., bez wiedzy przełożonych, podjęły współpracę i czynnie wspierały osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego. Sąd Apelacyjny nie zaaprobował takiej wykładni, uznając ją za interpretację *contra legem*. Zdaniem Sądu, rozpoznając odwołanie od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA, Sąd Okręgowy (a w wyniku rozpoznania apelacji także Sąd drugiej instancji) może jedynie dokonać formalnej weryfikacji służby wnioskodawcy w instytucjach i formacjach wymienionych w ustawie, natomiast rzeczywisty charakter zadań i obowiązków wnioskodawcy jako funkcjonariusza, realizowanych w tych instytucjach i formacjach, jest - w świetle tej normy - prawnie obojętny. Informacja IPN o przebiegu służby zawiera domniemanie, że służba ta w okresie wskazanym w treści informacji była służbą na rzecz

totalitarnego państwa. Obalenie tego domniemania powinno ograniczyć się do formalnej kontroli poprawności wykazania przez IPN służby wnioskodawcy w instytucji lub formacji wymienionych w ustawie zaopatrzeniowej.

W trakcie postępowania przed Sądem Okręgowym W. M., bo na nim spoczywał ciężar dowodu, nie obalił domniemania, że jego służba w okresie objętym informacją IPN była służbą na rzecz totalitarnego państwa. Jak wynika z treści apelacji, apelant nie kwestionował istotnych faktów ustalonych przez Sąd pierwszej instancji, a mianowicie wskazania formacji, w której odwołujący się pełnił służbę, okresu jej pełnienia, zajmowanych stanowisk oraz nabywanych przez niego stopni służbowych. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, nie nasuwa żadnych zastrzeżeń ocena Sądu Okręgowego, że W. M. w sposób świadomy i dobrowolny uczestniczył w realizacji zadań aparatu bezpieczeństwa PRL, tj. Służby Bezpieczeństwa.

W odniesieniu do zrzutów dotyczących niekonstytucyjności przepisów ustawy zaopatrzeniowej w zakresie stanowiącym o możliwości obniżenia świadczeń emerytalnych/rentowych, Sąd drugiej instancji wskazał, że do stwierdzenia niezgodności danego przepisu ustawy zwykłej z Konstytucją RP, w myśl art. 188 pkt 1 Konstytucji RP, uprawniony jest Trybunał Konstytucyjny. Sąd rozpoznający sprawę nie może odmówić zastosowania przepisu ustawy z powodu jego niezgodności z Konstytucją RP. Podstawą takiej odmowy nie może być zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji określona w art. 8 ust. 2 Konstytucji RP. Dopóki stan niekonstytucyjności określonego przepisu ustawy nie zostanie stwierdzony przez Trybunał Konstytucyjny, dopóty nie powstaje skutek w postaci utraty mocy obowiązującej przepisu ustawy, gdyż w polskim porządku prawnym zachodzi domniemanie zgodności normy prawnej z Konstytucją RP.

Skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie wniósł W. M., zaskarżając orzeczenie w całości i opierając skargę na podstawach naruszenia prawa materialnego: 1) art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, przez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że za „służbę na rzecz totalitarnego państwa” uznaje się służbę od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w wymienionych w tym przepisie cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach, niezależnie od oceny prawnej działań byłych funkcjonariuszy-ubezpieczonych, podczas gdy prawidłowa interpretacja powinna uwzględniać wszystkie okoliczności sprawy, w tym także

indywidualne czyny i ich weryfikację pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka w okresach wskazanych w informacji IPN-u, i tym samym jego niewłaściwe zastosowanie w kontekście ustalonego stanu faktycznego; 2) art. 15c ust. 1 i ust. 3 oraz art. 22a ust. 1 i 3 ustawy zaopatrzeniowej, przez ich niewłaściwe zastosowanie i obniżenie skarżącemu świadczeń z tytułu emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej wobec nieuprawnionego uznania, że pełnił on „służbę na rzecz państwa totalitarnego” w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, podczas gdy z materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie, ocenionego w świetle kryteriów wskazanych w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20, wynika, że w okresie wskazanym w informacji IPN z 20 maja 2017 r., tj. od 1 maja 1972 r. do 15 kwietnia 1983 r., skarżący nie podejmował działań na rzecz państwa totalitarnego rozumianych jako zwalczanie opozycji demokratycznej, związków zawodowych, kościołów czy polegających na łamaniu praw i wolności obywatelskich; 3) art. 15c ust. 1 w związku z ust. 3 w związku z art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej w związku z art. 2, art. 30, art. 32 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 1 i art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, przez ich błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że zastosowany w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej reduktor wysokości świadczenia w postaci granicznej kwoty przeciętnej miesięcznej emerytury w powszechnym systemie ubezpieczeń, ustalonej corocznie przez Prezesa GUS, dotyczy również świadczeń z tytułu emerytury policyjnej, dla których podstawę wyliczenia stanowiły okresy służby przed 1 sierpnia 1990 r. niepotraktowane, jako „służba na rzecz państwa totalitarnego”, jak również okresy służby po 1 sierpnia 1990 r., która to interpretacja nie uwzględnia fundamentalnych zasad wyrażonych w Konstytucji RP, czyli poszanowania prawa własności, prawa do zabezpieczenia społecznego, zasady zaufania obywateli do państwa, a także równości obywateli wobec prawa i zakazu dyskryminacji, faktycznie ingerując w świadczenia wypracowane „słusznie”, co doprowadziło do wadliwego ich zastosowania i nieuzasadnionego obniżenia skarżącemu świadczenia z tytułu emerytury policyjnej za wszystkie jego lata służby na rzecz państwa demokratycznego pełnionej w Policji a także wszystkie lata zatrudnienia po 1990 r., do kwoty przeciętnego świadczenia emerytalnego w powszechnym systemie ubezpieczeń; 4) art. 22a ust. 1 w związku z ust. 3 w związku z art. 13b ust. 1 ustawy

zaopatrzeniowej w związku z art. 2, art. 30, art. 32 ust. 112, art. 64 ust. 1 i art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, przez ich błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że zastosowany w art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej reduktor wysokości świadczenia w postaci granicznej kwoty przeciętnej miesięcznej renty inwalidzkiej w powszechnym systemie ubezpieczeń, ustalonej corocznie przez Prezesa GUS, dotyczy również świadczeń z tytułu policyjnej renty inwalidzkiej, dla których podstawą wyliczenia stanowiły okresy służby przed 1 sierpnia 1990 r., niepotraktowane jako „służba na rzecz państwa totalitarnego”, jak również okresy służby po 1 sierpnia 1990 r., która to interpretacja nie uwzględnia fundamentalnych zasad wyrażonych w Konstytucji RP, czyli poszanowania prawa własności, prawa do zabezpieczenia społecznego, zasady zaufania obywateli do państwa, a także równości obywateli wobec prawa i zakazu dyskryminacji, faktycznie ingerując w świadczenia wypracowane „słusznie”, co doprowadziło do wadliwego ich zastosowania i nieuzasadnionego obniżenia skarżącemu świadczenia z tytułu policyjnej renty inwalidzkiej za wszystkie jego lata służby na rzecz państwa demokratycznego pełnionej w Policji, a także wszystkie lata zatrudnienia po 1990 r., do kwoty przeciętnego świadczenia rentowego w powszechnym systemie ubezpieczeń; 5) art. 8a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, przez jego błędne zastosowanie polegające na ustaleniu w trakcie postępowania cywilnego, zamiast w postępowaniu administracyjnym, że okoliczności wymienione w tym przepisie, tj. krótkotrwała służba przez dniem 31 lipca 1990 r. oraz rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989 r., w szczególności z narażeniem zdrowia i życia, nie miały miejsca w przedmiotowej sprawie, a zatem nie było podstaw do niestosowania przy wyliczeniu emerytury i renty inwalidzkiej W.M. art. 15c i art. 22a ustawy zaopatrzeniowej; 6) art. 178 ust. 1 w związku z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, przez ich błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że z faktu, iż sędziowie w procesie sprawowania wymiaru sprawiedliwości podlegają Konstytucji i ustawom, co daje im uprawnienie oparcia rozstrzygnięcie w indywidualnej sprawie bezpośrednio na konkretnym przepisie Konstytucji RP, nie wynika powszechne uprawnienie do konstytucyjnej kontroli ustawodawstwa w sytuacji, kiedy właśnie art. 8 ust. 2 Konstytucji RP przyznaje sądom w indywidualnych sprawach, w przypadku powzięcia uzasadnionych wątpliwości co do

konstytucyjności przepisów będących podstawą rozstrzygnięcia, możliwość orzekania bezpośrednio na podstawie przepisów Konstytucji RP, w szczególności kiedy Trybunał Konstytucyjny nie wywiązuje się z nałożonych nań zadań i nie rozstrzyga pytań prawnych w terminie gwarantującym obywatelom rozpoznanie sprawy w rozsądnym terminie. Skarżący podniósł ponadto zarzuty naruszenia przepisów postępowania, tj. art. 387 § 2¹ pkt 1 oraz art. 386 § 1 k.p.c.

Mając na uwadze powyższe, skarżący wniósł o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku i uwzględnienie odwołań przez zmianę decyzji organu emerytalnego i ustalenie W. M. prawa do emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej w wysokości obowiązującej przed dniem 1 października 2017 r. oraz zasądzenie od organu emerytalnego na rzecz skarżącego kosztów procesu za wszystkie instancje według norm przepisanych, w tym kosztów zastępstwa procesowego; ewentualnie o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku oraz poprzedzającego go wyroku Sądu Okręgowego w Radomiu i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi pierwszej instancji, pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego.

Organ rentowy nie złożył odpowiedzi na skargę kasacyjną.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna zasługuje na uwzględnienie, choć nie wszystkie zarzuty stanowiące podstawy kasacyjne okazały się trafne.

Wstępnie należy zauważyć, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego w sprawach dotyczących podejmowanej w sprawie problematyki prawnej (także podobnych stanów faktycznych) wypracowano spójne stanowisko w przedmiocie wykładni i stosowania przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, zarówno co do kwalifikacji służby jako służby w organach totalitarnego państwa, jak i co do zawartych w ustawie zaopatrzeniowej mechanizmów korygujących wysokość emerytur.

W odniesieniu do wykładni art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, a dokładnie w kontekście miejsca pełnienia służby i rodzaju wykonywanych zadań, trzeba podkreślić, że Sąd Apelacyjny przyjął postawę przeciwną do tezy uchwały składu

siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28). Ta przeciwstawna argumentacja, o ile jest prawnie możliwa i dopuszczalna (uchwale nie nadano mocy zasady prawnej), o tyle niesie za sobą ryzyko, że skład Sądu Najwyższego rozpoznający skargę kasacyjną podzieli wnioski i tezy z tej uchwały wynikające.

Skład rozpoznający skargę kasacyjną w pełni aprobuje stanowisko wyrażone w sprawie III UZP 1/20. W tym miejscu wystarczająca jest sygnalizacja, że podstawowym zadaniem Sądu Najwyższego jest zapewnienie zgodności z prawem oraz jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych i w tym celu podejmowane są uchwały powiększonego składu tego Sądu. Nie każda z nich przybiera postać zasady prawnej, co nie oznacza dowolnego żonglowania technikami interpretacyjnymi (bo do tego faktycznie prowadzą się różnice), by pogłębiać rozbieżności w orzecznictwie.

Skarżący słusznie argumentuje, że wykładnia ustawy zaopatrzeniowej wymaga uwzględnienia całości zgromadzonego materiału dowodowego, bo na tego rodzaju ustaleniach powinno opierać się każde rozstrzygnięcie. Wszak pojęcie „służby na rzecz totalitarnego państwa” wymaga przełożenia na konkretny stan faktyczny świadczeniobiorcy. Dlatego nie można zgodzić się z założeniem, że sam fakt pełnienia służby od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w wymienionych instytucjach i formacjach jest wystarczający do uzyskania celu ustawy nowelizującej, w tym także, aby wykluczone zostało prawo do dowodzenia, iż służba pełniona w tym czasie nie była służbą na rzecz totalitarnego państwa. Stąd bieg sprawy winien oscylować wokół procesowych zasad dowodzenia i rozkładu ciężaru dowodów, z uwzględnieniem dowodów *prima facie*, domniemań faktycznych (wynikających chociażby z informacji o przebiegu służby) i prawnych oraz zasad ich obalania. Przeto stwierdzenie pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa nie może być dokonane wyłącznie na podstawie informacji IPN-u (kryterium formalnej przynależności do służb), lecz w oparciu o wszystkie okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka służących reżimowi komunistycznemu. Sądu powszechnego nie wiąże informacja IPN o przebiegu służby, a zatem w razie stosownego zarzutu przeciwko jej podstawie sąd będzie zobowiązany do rekonstrukcji

szeregu zmiennych, w myśl otwartego katalogu uwzględnianych okoliczności, w szczególności długości okresu pełnienia służby, jej historycznego umiejscowienia w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r., miejsca jej pełnienia, zajmowanego stanowiska czy stopnia służbowego. W doktrynie zwrócono uwagę, by podczas weryfikacji przebiegu służby sięgać do opinii służbowych funkcjonariuszy (B. Jaworski: System opiniowania funkcjonariuszy służb mundurowych, *Acta Univesitatis Lodziensis. Folia Iuridica* 2019 nr 87, s. 105).

Sąd Apelacyjny wyszedł z założenia, że służba odwołującego się stanowiła służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej i było to trafne spostrzeżenie w świetle zgromadzonego materiału dowodowego. Tego rodzaju służba wypełnia kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa”, mimo braku po stronie funkcjonariusza indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności człowieka, co znalazło potwierdzenie w późniejszym orzecznictwie Sądu Najwyższego (wyrok z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, OSNP 2023 nr 9, poz. 104). W wyroku tym podkreślono, że „naruszanie podstawowych praw i wolności człowieka” jest wypadkową działań „instytucjonalnych” oraz „indywidualnych”, zaś „totalitaryzm” jako cecha określonego państwa jest wypadkową indywidualnych działań łamiących podstawowe prawa i wolności, ale również realizuje się w „kooperatywnych działaniach” ludzi skupionych w instytucjach, których zadaniem jest ograniczanie praw i wolności obywateli. W rezultacie Sąd Najwyższy podkreślił, że w trakcie kwalifikacji na mocy art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniowej nie jest wystarczające stwierdzenie, iż funkcjonariusz osobiście nikomu nie szkodził i że nie prowadził sam działalności operacyjnej. Należy bowiem to ustalenie skonfrontować ze spojrzeniem „instytucjonalnym”, a więc z tym, czym zajmowała się dana jednostka.

Trzeba także przywołać stanowisko wyrażone przez Sąd Najwyższy w wyrokach: z dnia 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22 (OSNP 2023 nr 11, poz. 26) i z dnia 17 maja 2023 r., I USKP 63/22 (LEX nr 3563400), w których stwierdzono, że istotne znaczenie ma zakres i przedmiot działalności formacji/instytucji (z uwzględnieniem jednostek wymienionych w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej), który może 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, którzy stanowili jej strukturę, bez jakiej niemożliwe byłoby wykonywanie przypisanych tej jednostce zadań.

Skoro art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej łączy służbę na rzecz totalitarnego państwa z samym podjęciem służby w instytucjach i formacjach w tym przepisie wymienionych, to istnieje domniemanie faktyczne (wynikające z informacji o przebiegu służby potwierdzającej służbę w tych jednostkach), że służba w nich była służbą na rzecz totalitarnego państwa. Także motywacja podjęcia służby w określonej instytucji i formacji może być brana pod uwagę w kontekście kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 lutego 2023 r., I USKP 86/22, LEX nr 3521518).

Uchwała III UZP 1/20 nie sprzeciwia się możliwości uznania konkretnej służby za pracę na rzecz totalitarnego państwa, bo nie taki zresztą był cel wypowiedzi poszerzonego składu Sądu Najwyższego. Uchwała miała na celu zapewnienie standardu postępowania, to znaczy, by sąd powszechny nie orzekał tylko formalnie, pozostając związany stosownym zaświadczeniem wydanym w odniesieniu do konkretnego funkcjonariusza, lecz by o ewentualnym zaliczeniu do „służby na rzecz totalitarnego państwa” decydować mogły także wyżej już omówione przesłanki (moment i miejsce pełnienia służby, jej długość, czy też chociażby zajmowane stanowisko). Przede wszystkim chodziło o dopuszczenie obalenia domniemania, jakie wynikało z urzędowego dokumentu IPN-u. Z tym z kolei wiąże się założenie określonej aktywności świadczeniobiorcy w procesie sądowym, a ono nie może ograniczyć się do przedstawienia alternatywnej wersji przebiegu służby.

Tym samym za lata służby odwołującego się na rzecz totalitarnego państwa istnieje podstawa do obniżenia świadczenia w myśl art. 15c ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej. Chybiony jest przy tym zarzut skarżonego dotyczący art. 8a tej ustawy, gdyż wskazane tam kryteria derogujące zastosowanie art. 15c oraz art. 22a ustawy odnoszą się do szczególnej kompetencji ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Sąd *meriti* nie naruszył kompetencji organu administracji w żaden sposób, gdyż ewentualna indywidualna ocena okresu służby – której w istocie Sąd Apelacyjny nie dokonał – stanowi warunek konieczny zastosowania normy podstawowej, tj. art. 13b w związku z art. 15c ustawy zaopatrzeniowej.

Powyższa konstatacja nie oznacza jednak, że wyrok Sądu Apelacyjnego jest prawidłowy, mimo częściowo trafnych założeń. Na akceptację zasługuje argument skarżącego, że w sprawie doszło do naruszenia dyspozycji art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej.

Jak wskazał Sąd Najwyższy między innymi w wyrokach z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22 (OSNP 2023 nr 9, poz. 104) oraz z dnia 12 października 2023 r., III USKP 48/23 (LEX nr 3614535), zastosowane w art. 15c ust. 3 ustawy "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 dniu 31 lipca 1990 r. Wypada nadmienić, że Sąd *meriti* uznał, za informacją INP, iż skarżący świadczył służbę na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 1 maja 1972 r. do 15 kwietnia 1983 r., przy czym ze służby w Policji został zwolniony 15 czerwca 1991 r. Zakwestionowany okres służby na rzecz totalitarnego państwa nie był wystarczający dla nabycia praw emerytalnych. Musiał być uzupełniony okresem służby nieobarczonym wskazaną oceną.

Przepis artykułu 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej ma właściwości represyjne. Karze finansowo za pełnienie służby na rzecz totalitarnego państwa tych, którzy relatywnie najkrócej służyli totalitarnemu państwu a swój staż emerytalny wypracowali także w służbie niekwalifikowanej w ten sposób. W licznych orzeczeniach Sąd Najwyższy zauważył, że funkcjonariusze mający taki sam staż służby po dniu 31 lipca 1990 r. mogą mieć prawo do diametralnie odmiennej wysokości świadczenia, w zależności od tego, czy choćby przez jeden dzień służyli na rzecz totalitarnego państwa. Sprawia to, że mechanizm z art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy jest oderwany całkowicie 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. Dlatego już w wyroku II USKP 120/22 przyjęto, że art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy narusza model wyznaczony przez art. 2 Konstytucji RP. 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". Sąd Najwyższy wobec nieusprawiedliwionej i destrukcyjnej bezczynności Trybunału Konstytucyjnego (wyroki Sądu Najwyższego z dnia 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21, OSNP 2022 nr 11, poz. 113; uchwała Sądu Najwyższego z dnia 17 listopada 2022 r., III PZP 2/21, OSNP 2023 nr 3, poz. 25, uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2023 r., III PZP 6/22), uznał, że art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, z uwagi na jego niezgodność z art. 2, art. 32 ust. 1 i ust. 2, art. 64 ust. 1, 2 i 3 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji RP, nie może kształtować sytuacji prawnej funkcjonariusza.

Ustalenie wysokości emerytury oraz renty skarżącego, poczynwszy od dnia 1 października 2017 r., powinno się odbyć bez zastosowania art. 15c ust. 3 oraz analogicznego art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej (do którego mają również zastosowanie powyższe wywody w kontekście niezgodności jego treści z Konstytucją RP).

Wbrew twierdzeniom Sądu Apelacyjnego, możliwość odmowy zastosowania przez sąd przepisu ustawy, który uznał za niezgodny z Konstytucją RP, jest dopuszczalna (pod pewnymi warunkami). Sąd Najwyższy zwrócił na to uwagę w postanowieniu z dnia 21 czerwca 2023 r., III USK 268/22 (Zeszyty naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2023 nr 5, s. 97-100, z omówieniem M. Szpyrki, LEX nr 3571906), w którym podkreślił, że z uwagi na bezpieczeństwo obrotu prawnego kształtowanego również przez indywidualne akty stosowania prawa, jakimi są orzeczenia sądowe - odmowa zastosowania przepisu ustawy może nastąpić w wypadku, gdy sąd rozpoznający sprawę nie ma wątpliwości co do niezgodności tego przepisu z Konstytucją RP, a sprzeczność ma charakter oczywisty. Inaczej mówiąc, gdy zachodzi sytuacja oczywistej niekonstytucyjności przepisu.

Sytuacja taka może mieć miejsce 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 (wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 8 stycznia 2009 r., I CSK 482/08, LEX nr 491552; z dnia 17 marca 2016 r., V CSK 377/15, OSNP 2016 nr 12, poz. 148; Jurysta 2016 nr 12, s.18, z glosą J.G. Firlusa; *Ars in vita. Ars in iure. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Jankowskiemu*, pod red. A. Barańskiej i S. Cieślaka, Warszawa 2018, z glosą M. Białeckiego; uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 października 2006 r., I FSP 2/06, ONSAiWSA 2007 nr 1, poz. 3 oraz wyroki tego Sądu: z dnia 24 września 2008 r., I OSK 1369/07, LEX nr 509708 oraz z dnia 18 grudnia 2013 r., I FSK 36/13, LEX nr 1528716).

W szczególności w wyroku z dnia 8 października 2015 r., III KRS 34/12 (OSNP 2017 nr 9, poz. 119; OSP 2016 nr 11, poz. 103, z glosą M. Wiącka) Sąd Najwyższy przyjął, że jeżeli jest to niezbędne do rozpatrzenia sprawy (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), sąd może odmówić zastosowania przepisów ustawy niezgodnych z Konstytucją RP, gdy przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności tych przepisów z Konstytucją (art. 193 Konstytucji RP), a Trybunał Konstytucyjny nie udzielił na nie odpowiedzi. W tym przypadku nie chodzi więc o przeprowadzanie przez Sąd Najwyższy – „w zastępstwie” Trybunału Konstytucyjnego - oceny konstytucyjności przepisów ustawowych, lecz o „odmowę zastosowania” przepisów, które są niezgodne (zwłaszcza w sposób oczywisty) z przepisami (wzorcami) Konstytucji RP (por. też wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 7 kwietnia 1998 r., I PKN 90/98, OSNAPiUS 2000 nr 1, poz. 6; Przegląd Sejmowy 2001 nr 2, s. 88, z glosą A. Józefowicza; Monitor Prawniczy 2001 nr 19, s. 986, z glosą S. Rudnickiego; z dnia 19 kwietnia 2000 r., II CKN 272/00, LEX nr 530757; z dnia 29 sierpnia 2001 r., III RN 189/00, OSNAPiUS 2002 nr 6, poz. 130 oraz uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 4 lipca 2001 r., III ZP 12/01, OSNAPiUS 2002 nr 2, poz. 34; Przegląd Sejmowy 2002 nr 1, s. 121, z glosą J. Trzcińskiego; Przegląd Sądowy 2002 nr 5, s. 153, z glosą B. Nity; Gazeta Sądowa 2002 nr 2, s. 46, z glosą M. Przysuchy i postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 26 maja 1998 r., III SW 1/98, OSNAPiUS 1998 nr 17, poz. 528; Przegląd Sejmowy 1998 nr 5, s. 214, z glosą M. Zubika).

Ocena konstytucyjności prawa sprawowana przez sądy w ramach bezpośredniego stosowania Konstytucji służy nie tylko zapewnieniu zgodności

orzeczeń z Konstytucją, a w konsekwencji zapewnieniu wydania orzeczenia słusznego, sprawiedliwego i realizującego konstytucyjną aksjologię i wartości, ale także przyspieszeniu postępowania. Pozwala ponadto na badanie konstytucyjności prawa w różnorodnych sprawach, odmiennych okolicznościach faktycznych, co znacznie poszerza zakres oceny konstytucyjności. Trybunał Konstytucyjny bada bowiem zgodność z Konstytucją w sposób abstrakcyjny i w zakresie wniosku, co istotnie zawęża pole działania tego organu. Kontrola rozproszona stwarza także możliwość interpretacji Konstytucji oraz ustaw z uwzględnieniem szerokiego spektrum wiedzy specjalistycznej sądów w poszczególnych działach prawa, a tym samym poszerza perspektywę rozumienia Konstytucji (M. Gutowski, P. Kardas: Wykładnia i stosowanie prawa w procesie opartym na Konstytucji, Warszawa 2017; M. Haczkowska: Zasada bezpośredniego stosowania konstytucji w działalności orzeczniczej sądów, Przegląd Sejmowy 2005 nr 1; R. Balicki: Bezpośrednie stosowanie konstytucji, Krajowa Rada Sądownictwa 2016 nr 4, s. 13; M. Gutowski, P. Kardas: Sądowa kontrola konstytucyjności prawa. Kilka uwag o kompetencjach sądów powszechnych do bezpośredniego stosowania Konstytucji, Palestra 2016 nr 4, s. 5; E. Maniewska: Pojęcie argumentacji konstytucyjnej i jej ewolucja w orzecznictwie Sądu Najwyższego [w:] Argumentacja konstytucyjna w orzecznictwie sądowym, Studia i Analizy Sądu Najwyższego - Materiały Naukowe, Tom IV, Warszawa 2017, s. 59; W. Sanetra: Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP przez Sąd Najwyższy, Przegląd Sądowy 2017 nr 2, s. 5; P. Tuleja: Wpływ przesłanki funkcjonalnej na sposób rozpoznania pytania prawnego przez Trybunał Konstytucyjny, Przegląd Sądowy 2017 nr 6, s. 7; A. Bodnar: Wykonywanie orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Polsce. Wymiar instytucjonalny, Warszawa 2018, Rozdział VII, pkt 9. Zagrożenia dla niezależności sądownictwa a stosowanie Konwencji przez sądy; P. Mikuli: Doktryna konieczności jako uzasadnienie dla rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw w Polsce, Gdańskie Studia Prawnicze 2018 nr 2, s. 635; J. Podkowik: Sądy wobec niekonstytucyjnych aktów normatywnych u progu trzeciej dekady obowiązywania Konstytucji RP, Przegląd Sądowy 2018 nr 5, s. 5; J. Roszkiewicz: Incydentalna kontrola legalności aktów organów władzy publicznej w procesach dotyczących ochrony dóbr osobistych, Monitor Prawniczy 2019 nr 11, s. 591; P. Polak: Związanie sądu wyrokiem Trybunału

Konstytucyjnego wydanym w nieprawidłowo umocowanym składzie (refleksje na tle wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 czerwca 2018 r., V SA/Wa 459/18), Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2020 nr 3, s. 63; P. Radzewicz: Kryzys konstytucyjny i paradygmatyczna zmiana konstytucji, Państwo i Prawo 2020 nr 10, s. 3; P. Jabłońska: Konstytucyjne podstawy rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa, Przegląd Sądowy 2020 nr 11-12, s. 21).

W wyroku z dnia 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21 (OSNP 2022 nr 11, poz. 113) w sprawie o rentę rodzinną z zastosowaniem przepisów ustawy zaopatrzeniowej, Sąd Najwyższy stwierdził (między innymi), że jeśli nie jest możliwe uzyskanie kontroli konstytucyjnej przez przewidziany do tego organ (Trybunał Konstytucyjny) z jednoczesnym zapewnieniem stronie rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie, to do sądu powszechnego rozpoznającego sprawę należy zapewnienie obywatelowi właściwej kontroli konstytucyjnej i jego powinnością jest samodzielne dokonanie oceny zgodności z Konstytucją RP wskazanych przepisów ustawy (praktyka rozproszonej, konkretnej kontroli konstytucyjności przepisów ustawy zaopatrzeniowej jest coraz powszechniejsza, por. wyrok Sądu Okręgowego w Częstochowie z dnia 31 maja 2019 r., IV U 241/19, *Studia Iuridica Toruniensia* 2019 Tom 25, s. 234, z glosą P. Lewandowskiego; wyrok Sądu Okręgowego w Łodzi z dnia 16 października 2020 r., VIII U 2082/20, LEX nr 3076534; wyrok Sądu Okręgowego w Słupsku z dnia 20 października 2020 r., V U 198/19, *Studia Iuridica Toruniensia* 2021 Tom 28, s. 544, z glosą P. Lewandowskiego; wyrok Sądu Okręgowego w Suwałkach z dnia 29 października 2019 r., III U 819/19, LEX nr 2752612; wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 18 sierpnia 2021 r., III AUa 1599/20, LEX nr 3230517).

W uzasadnieniu wyroku z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22 (OSNP 2023 nr 9, poz. 104) Sąd Najwyższy - mimo że nie jest to jego ustrojową rolą - dopuścił możliwość stosowania przez sądy rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw w przypadku bezczynności Trybunału Konstytucyjnego, co ma miejsce w odniesieniu do przepisów ustawy zaopatrzeniowej, a dotyczy w szczególności art. 15c ust. 1 pkt 1 i art. 15c ust. 3 tej ustawy (por. też uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 17 listopada 2022 r., III PZP 2/21, OSNP 2023 nr 3, poz. 25 oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21, LEX nr 3353118).

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

Mając na uwadze powyższe rozważania, Sąd Najwyższy stwierdza, że art. 13b ustawy zaopatrzeniowej mógł zostać zastosowany w oparciu o przynależność odwołującego się do określonej struktury jednostki milicji podległej MSW - Wydziału „B” SB Komendy Wojewódzkiej MO a także na podstawie analizy akt osobowych i przebiegu kariery zawodowej w tej formacji oraz bez potrzeby ustalenia, czy w trakcie służby funkcjonariusz dopuścił się czynów godzących w prawa i wolności obywatelskie. Wymaga to jednak poczynienia stosownych ustaleń. Zastosowania nie mogły natomiast znaleźć art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w odniesieniu do wysokości emerytury i renty inwalidzkiej jako przepisy oczywiście niekonstytucyjne.

Mając na względzie powyższe, Sąd Najwyższy orzekł z mocy art. 398¹⁵ § 1 oraz art. 108 § 2 w związku z art. 398²¹ k.p.c.

[SOP]

[ał]

