



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 23 czerwca 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dawid Miąsik (przewodniczący)

SSA Ewelina Kocurek-Grabowska (sprawozdawca)

SSN Romualda Spyt

w sprawie z odwołania W.A.

od decyzji Dyrektora 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

Spółecznych w dniu 23 czerwca 2025 r.,

skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Poznaniu

z dnia 31 maja 2023 r., sygn. akt III AUa 122/22,

oddala skargę kasacyjną.

SSA Ewelina Kocurek-Grabowska Dawid Miąsik Romualda Spyt

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 13 czerwca 2017 r., Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: organ emerytalny) na podstawie art. 22a w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy 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, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz.U. z 2023 r., poz. 1280 ze zm. dalej: ustawa zaopatrzeniowa) oraz na podstawie otrzymanej z IPN informacji nr [...] z dnia 16 maja 2017 r., ponownie ustalił wysokość renty inwalidzkiej W.A. od dnia 1 października 2017 r. ustalając wysokość nowego świadczenia na kwotę 750,00 zł. Organ emerytalny jednocześnie nie podjął wypłaty renty inwalidzkiej z uwagi na posiadanie przez W.A. uprawnienia do korzystniejszej emerytury policyjnej.

Decyzją z dnia 13 czerwca 2017 r. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, na podstawie art. 15c w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej ponownie ustalił wysokość emerytury W.A. od dnia 1 października 2017 r., która po potrąceniu składki na ubezpieczenie zdrowotne i zaliczki na podatek dochodowy, wyniosła 1.716,81 zł netto. Przy ustaleniu wysokości świadczenia, organ emerytalny przyjął, że emerytura W.A. wynosi 59,15% podstawy wymiaru w wysokości 8.083,05 zł, tj. 4.781,12 zł brutto. Organ rentowy wskazał jednakże, że wysokość emerytury jest wyższa od kwoty 2.069,02 zł, tj. przeciętnej emerytury ogłoszonej przez Prezesa ZUS, wobec tego wysokość emerytury ogranicza się do kwoty 2.069,02 zł brutto.

Odwołanie od powyższych decyzji wniósł W.A.

Wyrokiem z 29 listopada 2021 r., Sąd Okręgowy w Poznaniu, oddalił odwołania i zasądził od odwołującego na rzecz organu rentowego 360 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Sąd ustalił, że W.A. ukończył wyższe studia na kierunku politologia na Uniwersytecie W. Z dniem 1 kwietnia 1981 r. wstąpił do Milicji Obywatelskiej, do Plutonu, Konwojowo-Ochronnego Komendy Miejskiej Milicji Obywatelskiej L.

Rozkazem personalnym z 15 maja 1982 r. odwołujący na swój wniosek został przeniesiony z dotychczasowego stanowiska milicjanta Plutonu Konwojowo - Ochronnego na stanowisko referenta techniki operacyjnej Wydziału „T” SB KWMO L.

W okresie stanu wojennego, część funkcjonariuszy pionów „T” była oddelegowana do Głównego Urzędu Cenzury MSW i wojewódzkich urzędów cenzury

KW MO, gdzie realizowali zadania związane z kontrolą rozmów telefonicznych i korespondencji. Departament Techniki MSW funkcjonował do 31 lipca 1990 r.

Do obowiązków odwołującego w Wydziale „T” SB KWMO L. należało odsłuchiwanie taśm z podsłuchów telefonicznych, z których odwołujący sporządzał notatki, a następnie przekazywał je naczelnikowi wydziału. Z dniem 1 października 1983 r. odwołujący wstąpił do Wyższej Szkoły Oficerskiej MSW w Legionowie, a w dniu 1 października 1984 r. został zakwalifikowany w etatowy stan podchorążych WSO MSW. W okresie pobierania nauki, odwołujący wykonywał obowiązki służbowe podczas zabezpieczania sprawnego przebiegu wyborów do Rad Narodowych i Sejmu PRL oraz innych imprez masowych. Po ukończeniu szkoły oficerskiej, W.A. powrócił do poprzedniego wydziału.

Z dniem 16 grudnia 1988 r. odwołujący został zwolniony z dotychczasowego stanowiska i mianowany kierownikiem sekcji „B” WZO. W okresie tym odwołujący zajmował się kontrolą kontrwywiadowczą obcokrajowców w hotelach. Z kolei z dniem 16 grudnia 1989 r. został odwołany z funkcji kierownika sekcji „B” z powodu zlikwidowania WZO SB WUSW L. i przekazany do dyspozycji Szefa WUSW L., z zachowaniem dotychczasowego uposażenia. Biuro „B” Ministerstwa Spraw Wewnętrznych odpowiedzialne było za organizowanie i prowadzenie całokształtu działań w zakresie obserwacji, dokonywanie wywiadów - ustaleń oraz wstępnego rozpoznawania i zabezpieczania operacyjnego dyplomatów, cudzoziemców i innych osób zleczanych do kontroli obserwacyjnej, zwanych dalej figurantami w ich miejscach zamieszkania i obiektach czasowego pobytu, dla potrzeb jednostek operacyjnych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

Sąd ustalił także, że w okresie służby w Wydziale/sekcji „T” oraz następnie w Wydziale „B” odwołujący otrzymywał nagrody i dodatki specjalne.

Nadto ustalił Sąd, że od 17 grudnia 1989 r. do 16 lutego 2008 r. W.A. pełnił służbę w Komendzie Miejskiej Policji w L., zajmując ostatnio stanowisko eksperta w Zespole Techniki Kryminalistycznej Sekcji Dochodzeniowo - Śledczej KMP w L.

Decyzją z 12 marca 2008 r., odwołującemu przyznane zostało prawo do emerytury policyjnej, począwszy od 17 lutego 2008 r.

Decyzją z 24 września 2008 r., odwołującemu przyznano prawo do policyjnej renty inwalidzkiej, począwszy od 17 lutego 2008 r.

W dniu 9 czerwca 2017 r. organ emerytalny uzyskał informację Instytutu Pamięci Narodowej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu o przebiegu służby nr [...] z 16 maja 2017 r., w której wskazano na podstawie posiadanych akt osobowych, że W.A. od 16 maja 1982 r. do 15 grudnia 1989 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej.

W tak ustalonym stanie faktycznym sąd I instancji uznał odwołania za nieuzasadnione.

Rozstrzygając spór dotyczący ponownego ustalenia wysokości emerytury i renty inwalidzkiej odwołującego, jako podstawy prawne Sąd Okręgowy przytoczył treść art. 2 ust. 2, art. 8a ust. 1-2, art. 13a ust. 5, art. 13b ust. 1, art. 15 ust. 4, art. 15c ust. 1-5, art. 22a ust. 1-5 ww. ustawy.

Dokonując wykładni pojęcia „pełnienie służby na rzecz totalitarnego państwa”, użytego w art. 13b ust. 1 ustawy, sąd I instancji powołał się na uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r., III UZP 1/20, i stwierdził, że przeprowadzone postępowanie dowodowe doprowadziło do wniosku, iż odwołujący W.A. od 16 maja 1982 r. do 15 grudnia 1989 r. pełnił służbę na rzecz państwa totalitarnego. Odwołujący w spornym okresie pracował w Wydziale/Sekcji „T”, a następnie Wydziale „B” Służby Bezpieczeństwa KWMO w L., jako referent techniki operacyjnej, a następnie kierownik sekcji „B” WZO.

Zdaniem Sądu W.A. w swojej pracy zajmował się podsłuchami, przy czym nie tylko pozyskiwaniem informacji wskutek analizy nagrań, ale brał także czynny udział w ich zakładaniu. W późniejszym okresie natomiast, w Sekcji B (której przedmiotem zainteresowania była m.in. obserwacja obywateli czy obcokrajowców z krajów kapitalistycznych), W.A. rozpracowywał przyjezdnych do kraju obcokrajowców w miejscach ich tymczasowego pobytu (np. w hotelach), zbierając dane kontrwywiadowcze.

W ocenie sądu I instancji, czynności służbowe odwołującego miały na celu naruszenie podstawowych praw i wolności człowieka. Stanowiły bowiem inwigilację i represjonowanie społeczeństwa, a także osób, które były przedstawicielami państw „kapitalistycznych”, bądź utrzymywały kontakty z takimi osobami. Działań odwołującego nie można porównać do czynności, które mają na celu zapewnienie

bezpieczeństwa państwa i są istotne w każdym jego modelu. Były one bowiem ukierunkowane wyłącznie na „wrogów ustroju socjalistycznego” i umożliwiały na dalszym etapie przedsięwzięcie przez funkcjonariuszy SB innych czynności, mających na celu nękanie przeciwników reżimu totalitarnego.

Apelację od powyższego wyroku wywiódł odwołujący, reprezentowany przez adwokata, zaskarżając go w całości.

Wyrokiem z dnia 31 maja 2022 r. Sąd Apelacyjny zmienił zaskarżony wyrok w pkt 1 i poprzedzającą go decyzję o tyle, że do ustalonej w decyzji ponownie wysokości emerytury odwołującego - nie stosuje ograniczenia przewidzianego w art. 15c ust.3 ustawy 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, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin - punktu 9 zaskarżonej decyzji, tj. nie zmniejsza jej do kwoty przeciętnej emerytury ogłoszonej przez Prezesa ZUS; zmienił zaskarżony wyrok w pkt 2 w ten sposób, że koszty zastępstwa procesowego wzajemnie między stronami zniósł, oddalił apelację w pozostałej części i zasądził od organu rentowego na rzecz odwołującego kwotę 240 zł tytułem zwrotu części kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, Sąd Okręgowy przeprowadził właściwe postępowanie dowodowe, w oparciu o które poczynił trafne ustalenia faktyczne oraz wywiódł wnioski w pełni uprawnione wynikiem tego postępowania. Równocześnie Sąd Apelacyjny dokonał jednak częściowo odmiennej subsumcji ustaleń faktycznych do mających zastosowanie przepisów prawa materialnego.

Sąd Apelacyjny, wskazał, iż ustawą z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy zaopatrzeniowej wprowadzono nowe rozwiązania, w tym zawarte w dodanych do ustawy zaopatrzeniowej ww. art. 13b i art. 15c i 22a., polegające na wykreowaniu pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa” i określeniu skutków takiej kwalifikacji.

Prawodawca wprowadził do ustawy zaopatrzeniowej dwa mechanizmy korygujące wysokość emerytur funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa. Pierwszy z nich „zeruje” kwalifikowane lata, drugi zaś obniża

wysokość świadczenia do przeciętnej emerytury przysługującej w powszechnym systemie ubezpieczenia.

W przypadku renty- pierwszy mechanizm zmniejsza o 10% podstawę wymiaru za każdy rok służby na rzecz państwa totalitarnego, a drugi obniża wysokość świadczenia do przeciętnej renty z tytułu niezdolności do pracy przysługującej w powszechnym systemie ubezpieczenia, przy czym ustalona kwota nie może być niższa od kwoty odpowiedniego świadczenia w najniższej wysokości.

Sąd Apelacyjny podzielił ugruntowaną w orzecznictwie sądów powszechnych i Sądu Najwyższego możliwość stosowania przez sądy tak zwanej rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw dzieląc szczegółowy wywód w tym zakresie przedstawiony w wyroku Sądu Najwyższego z 9 czerwca 2022 r. (III USKP 145/21, OSNP 2022 nr 11, poz. 113) - dotyczący bezczynności Trybunału Konstytucyjnego.

Dalej Sąd Apelacyjny podzielał stanowisko Sądu Najwyższego zawarte w wyroku z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22 wskazujące na brak wystarczających racji przemawiających za uznaniem oczywistej niezgodności art. 15c ust. 1 pkt 1 i art.22 a ustawy zaopatrzeniowej z Konstytucją RP uznać skuteczność ustawy zaopatrzeniowej co do zasady i dokonując kwalifikacji spornego okresu służby odwołującego uznał go jako służba na rzecz totalitarnego państwa.

Zwrócił Sąd Apelacyjny uwagę, iż „służba na rzecz totalitarnego państwa” - w tym po uwzględnieniu, że „totalitaryzm” jako cecha określonego państwa, jest wypadkową indywidualnych działań łamiących podstawowe prawa i wolności - również realizuje się w „kooperatywnych działaniach” ludzi skupionych w instytucjach, których zadaniem jest ograniczanie praw i wolności obywateli. W takim znaczeniu służba w jednostkach Wydziału „T” i „B” i jej skutki., w świetle powierzonych im zadań przedstawiona przez sąd I instancji, miała na celu ochronę i utrwalanie państwa totalitarnego, a tym samym zabezpieczając byt ustroju komunistycznego, narzuconego Polsce przez Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich. Projekcją tej oczywistości jest konkluzja, zgodnie z którą odwołujący się, pełniąc służbę w tym newralgicznym pionie aparatu opresji, współprzyczyniał się do ograniczania podstawowych praw obywatelskich wszystkich Polaków. W ocenie Sądu Apelacyjnego, zarówno w ujęciu „instytucyjnym”, jak i w kontekście czynności jakie wykonywał odwołujący, pełniona przez niego służba w spornym okresie

stanowiła projekcję kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej.

Mimo tego ustalenia, według Sądu Apelacyjnego nie można zastosować do skarżącego art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej. Stwierdzając powyższe, Sąd Apelacyjny kierował się w tym względzie stanowiskiem Sądu Najwyższego wyrażonym we wspomnianym wyroku 16 marca 2023 r., II USKP 120/22.

Sąd podał, że art. 15c ust. 3 ustawy godzi przede wszystkim w prawa osób, które wprowadzie przez pewien okres służyły „na rzecz totalitarnego państwa”, jednak po 1990 r. pracowały na rzecz wolnej Polski, a co w sposób oczywisty narusza art. 2, art. 32 ust. 1 i ust. 2, art. 64 ust. 1, 2 i 3 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji RP.

W konsekwencji Sąd Apelacyjny stwierdził, że do ustalenia wysokości emerytury policyjnej skarżącego, poczynwszy od 1 października 2017 r., nie może mieć zatem zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej.

Za takim rozstrzygnięciem, poza wskazaną argumentacją, przemawia też zdaniem Sądu Apelacyjnego przebieg służby odwołującego od 1990r. albowiem od 16 grudnia 1989 r. do 16 lutego 2008 r. pełnił służbę w Komendzie Miejskiej Policji w L., zajmując ostatnio stanowisko eksperta w Zespole Techniki Kryminalistycznej Sekcji Dochodzeniowo - Śledczej KMP w L. Łącznie odwołujący przez okres 21 lat, 2 miesięcy i 23 dni pełnił służbę na rzecz niezależnego Państwa Polskiego, Sporny okres stanowi natomiast 7 lat 7 miesięcy. Zważając zatem na sam okres służby poza okresem spornym, Sąd Apelacyjny stwierdził, że tym bardziej nie ma uzasadnienia dla ingerencji w jego świadczenie polegające na obniżeniu emerytury do kwoty 2.069,02 zł.

Zwrócił wreszcie Sąd Apelacyjny uwagę na fakt, że odwołującemu już raz obniżono wysokość emerytury policyjnej, z uwagi na jego sporną służbę, w związku z poprzednią nowelizacją ustawy zaopatrzeniowej, jaka miała miejsce w 2009 r.

Od wyroku Sądu Apelacyjnego w części, to jest w punktach I, II i IV Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego wniósł skargę kasacyjną.

Skargę kasacyjną oparto na podstawie naruszenia prawa materialnego, to jest:

1) art. 15c ust. 3 w związku z art. 15c ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej poprzez błędną wykładnię tych przepisów polegającą na przyjęciu, że przepisy te nie mają zastosowania do funkcjonariusza, który nabył prawo do emerytury policyjnej z

uwzględnieniem, obok okresu służby na rzecz totalitarnego państwa, także przekraczającego 15 lat okresu służby nieobjętej zakresem zastosowania art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, podczas gdy przepisy te mają zastosowanie do każdego funkcjonariusza, który pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej;

2) art. 15c ust. 3 w związku z art. 15c ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej poprzez niezastosowanie tych przepisów w sytuacji, gdy w ustalonym przez Sąd Apelacyjny stanie faktycznym odwołujący w okresie od dnia 16 maja 1982 r. do dnia 15 grudnia 1989 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej;

3) art. 12 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej poprzez niewłaściwe zastosowanie, polegające na:

a) poddaniu weryfikacji okresów wysługi emerytalnej oraz istnienia prawa odwołującego do emerytury policyjnej w sytuacji, gdy bezsporne było, iż odwołującemu przysługuje prawo do tego świadczenia, zaś przedmiotem postępowania w sprawie była weryfikacja prawidłowości ponownego ustalenia wysokości emerytury policyjnej na podstawie art. 15c ust. 1 i 3 ustawy zaopatrzeniowej,

b) pominięciu przy ustalaniu okresów wysługi emerytalnej odwołującego okresu pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa, w myśl art. 13 ust. 1 pkt 1c ustawy zaopatrzeniowej stanowiącego okres równorzędny ze służbą w formacjach określonych w art. 12 ust. 1 tej ustawy, pomimo braku ustawowej podstawy do wyłączenia tego okresu z wysługi emerytalnej;

4) art. 178 ust. 1 w zw. z art. 188 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez ich błędną wykładnię i odmowę uznania mocy obowiązującej ustawy zaopatrzeniowej w zakresie regulacji art. 15c ust. 3 w związku z art. 15c ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej.

Wobec wywiedzionych zarzutów wniesiono o:

1) uchylenie zaskarżonego wyroku w punktach I, II i IV oraz przekazanie sprawy w tym zakresie Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia, z pozostawieniem temu Sądowi rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego,

2) alternatywnie, jeżeli Sąd Najwyższy uzna, że zaistniały ku temu przesłanki, wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku w punktach I, II i IV oraz oddalenie w całości apelacji W.A. od wyroku Sądu Okręgowego i zasądzenie od odwołującego na rzecz organu rentowego kosztów procesu za obie instancje, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych,

3) zasądzenie od odwołującego na rzecz organu rentowego kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa prawnego według norm przepisanych.

W.A. wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Sąd Najwyższy uznał, że skarga kasacyjna nie zasługuje na uwzględnienie.

Zadaniem Sądu Najwyższego w zakresie wymiaru sprawiedliwości jest zapewnienie zgodności z prawem i jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych i sądów wojskowych przez rozpoznawanie środków odwoławczych oraz podejmowanie uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne. Sąd Najwyższy sprawuje wymiar sprawiedliwości również poprzez kontrolę nadzwyczajną prawomocnych orzeczeń sądowych w celu zapewnienia ich zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej; w tym celu rozpoznaje skargi nadzwyczajne.

Jak wynika z zarzutów skargi kasacyjnej skarżący, odnosząc się do przepisów ustawy zaopatrzeniowej jak i Konstytucji, podważa stanowisko Sądu Apelacyjnego o odmowie zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej wobec funkcjonariusza, który wprawdzie pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której w mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, lecz także pełnił służbę w innych formacjach (poza zakresem art. 13b tej ustawy), w tym także w wolnej Polsce po 1990 r. Innymi słowy, po wyłączeniu okresu służby na rzecz totalitarnego państwa legitymuje się innym jej okresem, który pozwala na uzyskanie pełnej emerytury.

Odnosząc się do kasacyjnych zarzutów podważających możliwość uznania sprzeczności unormowań ustawy o zabezpieczeniu społecznym funkcjonariuszy z przepisami Konstytucji RP, warto zauważyć, że w wyroku z dnia 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21(OSNP 2022 nr 11, poz. 113), Sąd Najwyższy stwierdził 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. W uzasadnieniu wyroku z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22 (OSNP 2023 nr 9, poz. 104) Sąd Najwyższy 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. Ostatecznie Sąd Najwyższy podzielił wskazanie wyrażone w przywołanym już wyroku z dnia 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21, zgodnie z którym, jeśli sąd rozpoznający sprawę indywidualną uzna, że przepisu ustawy, który miałby stanowić podstawę lub przesłankę rozstrzygnięcia, nie da się pogodzić (w drodze zastosowania prokonstytucyjnej wykładni) z określoną normą lub zasadą konstytucyjną, a w sprawie nie wypowiadał się dotąd Trybunał Konstytucyjny i nie istnieją warunki pozwalające na uzyskanie orzeczenia Trybunału, wówczas sąd ten dysponuje kompetencją do odmowy zastosowania (pominięcia) tego przepisu przy wydawaniu rozstrzygnięcia. Konkluzja ta sformułowana została w celu poszukiwania remedium w związku z zakłóceniem działalności Trybunału Konstytucyjnego, odnosi się więc przede wszystkim do sytuacji o charakterze nadzwyczajnym. Ponadto, sądy powinny traktować odmowę zastosowania przepisu jako środek ostateczny i - na tyle, na ile jest to intelektualnie dopuszczalne - dokonywać prokonstytucyjnej wykładni ustaw (zob. również uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 17 listopada 2022 r., III PZP 2/21, OSNP 2023 nr 3, poz. 25).

Wbrew wywodom skarżącego 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 z 2023 r. 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. 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. 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; 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. Radziejewicz: 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).

Kierując się powyższymi wskazaniem, Sąd Najwyższy we wspomnianym wyroku z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, dopuszczającym możliwość stosowania przez sądy rozproszonej kontroli konstytucyjności przepisów ustawy zaopatrzeniowej (w szczególności art. 15c ust. 1 pkt 1 i art. 15c ust. 3 tej ustawy) z uwagi na bezczynność Trybunału Konstytucyjnego, wyznaczył dalszy kierunek i kolejność rozważań, uznając, że po pierwsze, niezbędne jest przesądzenie, czy istnieją podstawy do odmowy zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (obniżenia emerytury policyjnej do średniej emerytury z systemu powszechnego) i po drugie, niezależnie, w tym samym zakresie konieczna jest analiza art. 15c ust. 1 pkt 1 tej ustawy. 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” kwalifikowane lata służby. Drugi zaś obniża wysokość świadczenia do przeciętnej emerytury przysługującej w powszechnym systemie ubezpieczenia. W odniesieniu do pierwszego z wymienionych mechanizmów Sąd Najwyższy przyjął, że „wyzerowanie lat służby” (art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej) jest środkiem proporcjonalnym w stosunku do funkcjonariuszy, których lata służby przypadły przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. Sąd Najwyższy wyjaśnił, że co prawda jest to rozwiązanie „okrutne” i „nieefektywne funkcjonalnie”, jednak nie pozostaje w sprzeczności z przepisami Konstytucji RP.

Zgodnie z zamysłem „wyzerowania” lat służby, każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa traktowany jest jako nieistniejący, czyli nie ma żadnego wpływu na wysokość świadczenia. Sprawia to, że im więcej takich „pustych” lat, tym wysokość świadczenia szybciej zbliża się do wysokości najniższej emerytury - gwarantowanej przez art. 18 ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej. Dotkliwość tego rozwiązania jest proporcjonalna i w niewielkim stopniu dotyka osób, które tylko kilka lat służyły w PRL. W rezultacie, rozwiązanie to - przez swoją proporcjonalność - wpisuje się w cel promowany przez ustawodawcę: skutecznie obniża emerytury „osób służących na rzecz totalitarnego państwa”. W pewnym sensie dostrzegalna jest również adekwatność tego rozwiązania względem przyświecającego ustawodawcy zamysłu. Wzorzec wpisany w art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy efektywnie zrównuje emerytury policyjne do, lub nawet poniżej, wysokości świadczeń pobieranych przez obywateli prześladowanych przed 1990 r. Warto przypomnieć, że analogiczne do art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej rozwiązanie (obniżające przelicznik służby z 2,6 do 0,7 podstawy wymiaru) zostało już wcześniej wprowadzone do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (art. 15b). Trybunał Konstytucyjny uznał je za zgodne z Konstytucją RP (wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 24 lutego 2010 r., K 6/09, OTK-A 2010 nr 2, poz. 15 i z dnia 11 stycznia 2012 r., K 36/09, OTK-A 2012 nr 1, poz. 3). Dlatego krytyczna ocena art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej nie prowadzi do uznania jego niezgodności 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.

Z kolei co do drugiego z wymienionych mechanizmów Sąd Najwyższy uznał, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej zawiera mechanizm swoistej „gilotyny” obniżającej wysokość świadczeń tych funkcjonariuszy, którzy pomyślnie przeszli weryfikację w 1990 r. i w kolejnych latach służyli wolnej Polsce. Obniżenie świadczenia do pułapu przeciętnej emerytury (art. 15c ust. 3), gdy wysokość „ponad” ten wskaźnik została wypracowana po 1990 r.: a) w sposób oczywisty narusza art. 32 ust. 1 ust. 2 Konstytucji RP; b) godzi w art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP; c) narusza prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP; d) narusza art. 2 Konstytucji RP. Przemawia to za odmową

zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej. Ponadto, skoro już w dniu 4 czerwca 1989 r. odbyły się częściowo wolne wybory, to trudno mówić o realizowaniu w tym okresie służby "na rzecz totalitarnego państwa". Sąd Najwyższy uwzględnił, że przewidziane tym drugim mechanizmem limitowanie wysokości świadczenia pułapem "przeciętnej emerytury" w większości przypadków doprowadzi do efektu, zgodnie z którym mechanizm "stażowy" z art. 15c ust. 1 i 2 ustawy nie będzie miał żadnego znaczenia (zob. też wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 17 maja 2023 r., I USKP 63/22, LEX nr 3563400 oraz z dnia 24 maja 2023 r., II USKP 40/23, LEX nr 3568174).

W niniejszej sprawie odwołujący się przez okres niemal 20 lat pełnił służbę na rzecz niezależnego Państwa Polskiego, tj. od 16 grudnia 1989 r. do 16 lutego 2008 r. Przy uwzględnieniu tego, iż niesporna służba w MO stanowi 1 rok 1 miesiąc (od 16 kwietnia 1981 r. do 15 maja 1982 r.), zaś w Wojsku - 1 rok 11 miesięcy i 22 dni (od 27 października 1977 r. do 17 października 1979 r.). to łącznie odwołujący posiada okres służby w wymiarze 21 lat 2 miesiące i 23 dni. Sporny okres dotyczy zaś 7 lat 7 miesięcy.

Akceptując odmowę zastosowania w rozpoznawanej sprawie przepisu art. 15c ust. 3 jako wyrażającego normę sprzeczną z Konstytucją RP, w szczególności przyjmując sankcję o charakterze nieproporcjonalnym, Sąd Najwyższy zwraca uwagę, że zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej emerytura policyjna przysługuje funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który w dniu zwolnienia posiada 15 lat służby w Policji, wliczając w to okresy równorzędne, wymienione w art. 13 tej ustawy. Oznacza to, że podstawowego przywileju emerytalnego polegającego na możliwości przejścia na emeryturę po 15 latach służby ze świadczeniem wynoszącym co najmniej 40% podstawy jego wymiaru odwołujący się nie nabył z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa, lecz z tytułu służby polegającej na strzeżeniu bezpieczeństwa obywateli oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego w demokratycznym państwie prawa. Niewątpliwie za przywilej należy uznać regulację polegającą na tym, że emerytura funkcjonariusza wzrasta o 2,6% podstawy wymiaru za każdy dalszy rok służby (art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy). Celem ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji

Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r., poz. 2270) 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.

Jednakże mechanizm określony w art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w istocie niweczy uprawnienie funkcjonariusza do obliczenia wysokości emerytury według wskaźnika podstawy wymiaru 1,3% lub 2,6% za okresy niebędące służbą na rzecz totalitarnego państwa. Jest to dodatkowy argument za tym, że przepis ten narusza standardy konstytucyjne. Ten aspekt uwypuklił także Sąd Najwyższy w wyroku II USKP 120/22, podkreślając, że limitowanie wysokości świadczenia pułapem „przeciętnej emerytury” w większości przypadków doprowadzi do efektu, zgodnie z którym mechanizm „stażowy” z art. 15c ust. 1 i 2 ustawy nie będzie miał żadnego znaczenia.

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

Wypada podzielić konkluzję zawartą w powołanym wyroku Sądu Najwyższego, że w demokratycznym państwie prawa nie mogą korzystać z ochrony rozwiązania normatywne w jawny sposób nierówno traktujące obywateli, które w nieprawidłowy (odwetowy) sposób sankcjonują na gruncie prawa zabezpieczenia społecznego „rozliczenia historyczne”.

Z powyższych względów Sąd Najwyższy uznał skargę kasacyjną za niezasadną i na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. orzekł jak w sentencji. O kosztach postępowania kasacyjnego rozstrzygnięto zgodnie z art. 98 § 1 i 3 w związku z art. 398²¹ k.p.c.

[a.ł.]