



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 10 kwietnia 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Maciej Pacuda (przewodniczący)

SSN Halina Kiriło (sprawozdawca)

SSA Marek Szymanowski

w sprawie z odwołania A. S.
od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA w Warszawie
o wysokość emerytury policyjnej,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 10 kwietnia 2024 r.,
skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie
z dnia 8 lutego 2022 r., sygn. akt III AUa 1026/21,

oddala skargę kasacyjną.

UZASADNIENIE

Decyzja z 1 czerwca 2017 r. Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji ponownie ustalił wysokość policyjnej emerytury dla A. S. od 1 października 2017 r. zgodnie z art. 15c 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, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz.U. z 2020 r., poz. 723 ze zm.; dalej jako ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy lub ustawa zaopatrzeniowa).

Andrzej Sekuła wniósł odwołanie od powyższej decyzji, domagając się ustalenia świadczenia emerytalnego w poprzedniej wysokości.

Sąd Okręgowy w Lublinie wyrokiem z 14 października 2021 r. zmienił zaskarżoną decyzję i ustalił A. S. wysokość emerytury policyjnej na dzień 1 października 2017 r. w kwocie 5.679,87 zł, oddalił odwołanie w pozostałym zakresie i nie obciążył wnioskodawcy kosztami zastępstwa procesowego.

Sąd Okręgowy w Lublinie ustalił następujący stan faktyczny.

Andrzej Sekuła, urodzony 2 października 1951 r., w okresie od 1 października 1970 r. do 27 czerwca 1975 r. studiował na SGGW w W. Następnie pozostawał w zatrudnieniu od 19 września 1975 r. do 2 stycznia 1976 r. i od 21 grudnia 1976 r. do 30 kwietnia 1980 r. w B. Fabrykach w B. W okresie od 3 stycznia 1976 r. do 20 grudnia 1976 r. odbywał zasadniczą służbę wojskową. W dniu 1 maja 1980 r. został przyjęty do SB KWMO w B. i mianowany na stanowisko inspektora Wydziału [...]. Służbę przygotowawczą odbywał w Wydziale [...], Z dniem 23 maja 1983 r. został funkcjonariuszem stałym, a z dniem 1 grudnia 1988 r. powołano go na stanowisko inspektora Wydziału [...] Służb Bezpieczeństwa KW MO w B. (zmiana nazwy Wydziału [...] na [...]). Od dnia 16 lutego 1982 r. pełnił służbę w Wydziale [...] Służby Bezpieczeństwa KW MO w B. jako inspektor, zaś od 5 marca 1987 r. jako straszy inspektor. Za służbę tę został w dniu 20 września 1988 r. odznaczony Brązową Odznaką Zasłużony w Ochronie Porządku Publicznego. Wnioskodawca w ramach służby zbierał informacje, wykonywał czynności operacyjne, pozyskiwał informacje od osobowych źródeł oraz prowadził działalność analityczno-ewidencyjną. Miał obowiązek rozpoznawania zagrożeń i zbierania informacji, pozyskiwania osobowych źródeł informacji, co skutecznie czynił. Prowadził osobiście obserwację dyplomatów z krajów Europy Zachodniej, miejsca ich pobytu i kontaktów oraz zbierał informacje

o ich zachowaniach. Posiadał tajnych współpracowników. W 1982 r. pozyskał 5 tajnych kontaktów, co stanowiło podstawę do przeciwdziałania wrogiej i szkodliwej propagandzie. Służbę Wydziale [...] pełnił na etacie kierownika sekcji. Za efekty swej służby był pozytywnie opiniowany, nagradzany finansowo. A. S. w okresie od 1 października 1987 r. do 23 czerwca 1988 r. odbył studia podyplomowe w WSO MSW im. [...] Z dniem 31 lipca 1990 r. został zwolniony ze służby zgodnie z art. 131 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa.

Wnioskodawca w okresie od 1 listopada 1990 r. do 6 maja 2005 r. pełnił służbę w UOP i ABW. Służbę ukończył z dniem 6 maja 2005 r. na stanowisku naczelnika wydziału. Decyzją z dnia 2 maja 2006 r. została mu przyznana emerytura policyjna, przy przyjęciu wwpw 75%. Wysokość świadczenia emerytalnego zweryfikowano decyzją z dnia 13 września 2010 r. i kolejno przeliczono decyzją z dnia 1 grudnia 2010 r., co skutkowało przyjęciem wwpw 65,38%. Świadczenie podlegało waloryzacji z dniem 1 marca 2017 r. do kwoty 6 376.99 zł, przy podstawie wymiaru w kwocie 9.709,18 zł.

Odwołujący się wystąpił o pozytywną weryfikację byłych funkcjonariuszy SB w oparciu o uchwałę Rady Ministrów z dnia 21 maja 1990 r., otrzymując decyzję odmowną.

Instytut Pamięci Narodowej sporządził dla organu rentowego w dniu 19 kwietnia 2017 r. informację o przebiegu służby A.S., wskazując, że w okresie od 1 maja 1980 r. do 31 lipca 1990 r. pełnił on służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

Sąd Okręgowy zważył, że ocena okresu służby wnioskodawcy od 1 maja 1980 r. do 31 lipca 1990 r. przez pryzmat regulacji ustawowej jako wykonywanej na rzecz państwa totalitarnego wymaga analizy okoliczności faktycznych w aspekcie podejmowania świadomych działań w ramach struktur SB, w tym pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka. Podkreślił, że względy wykładni celowościowej prowadzą do wniosku, że ograniczenie wysokości świadczeń emerytalnych nie może dotyczyć funkcjonariuszy, którzy tylko formalnie pozostawali w służbie w jednostce organizacyjnej kwalifikowanej jako organ bezpieczeństwa państwa, ale powinno obejmować tych, którzy rzeczywiście pełnili

służbę w tych organach, realizując obowiązki przypisane do stanowisk, które mieściły się w danej strukturze.

Analiza wyników postępowania dowodowego, w szczególności danych zawartych w aktach osobowych odwołującego się i jego zeznań pozwala na przypisanie wnioskodawcy wykonywania służby na rzecz totalitarnego państwa, rozumianego jako świadome i dobrowolne uczestnictwo w służbach SB oraz wykonywanie zadań SB godzących w fundamentalne prawa i wolności człowieka. W aktach osobowych odwołującego się zawarte są opinie i notatki o przebiegu służby pozwalające na uznanie, że realizował on zadania godzące w fundamentalne prawa człowieka, co uzasadnia zastosowane wobec wnioskodawcy regulacji art. 15c ustawy zaopatrzeniowej w wyżej wskazanym okresie. Odwołujący się wykonywał szereg czynności operacyjnych, osiągając - jak opiniowano - dobre rezultaty, prowadził inwigilację dyplomatów, zbierał o nich szczegółowe informacje, analizował je przez pryzmat stawianych celów i zadań Wydziału, to jest skutecznej, kontrwywiadowczej ochrony społeczeństwa, zwalczania dywersji i szkodliwych aktów politycznego sabotażu.

Zdaniem Sądu pierwszej instancji, sam fakt oceny okresu od 1 maja 1980 r. do 31 lipca 1990 r. jako służby na rzecz totalitarnego państwa nie może jednocześnie skutkować pozbawieniem ubezpieczonego uprawnień emerytalnych nabytych z tytułu służby w Policji w rozmiarze ponad 15 lat, tj. w czasie, kiedy nie pełnił on służby na rzecz totalitarnego państwa, a wręcz przeciwnie - służył w jednostce Policji mającej na celu zabezpieczenie porządku prawnego i bezpieczeństwa obywateli. Sąd orzekający stanął na stanowisku, że brak jest uzasadnionych podstaw, w indywidualnie rozpoznawanej sprawie odwołującego się, zastosowania normy art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy przez zmniejszanie wysokości jego świadczenia ustalonej zgodnie z ust. 1 tej ustawy do kwoty przeciętnej emerytury wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Ustawodawca nakłada bowiem na Sąd obowiązek rozpoznawania indywidualnej sprawy, ustalenia stanu rzeczy i oceny przez pryzmat stanowionego prawa, bez naruszania podstawowych norm prawa zabezpieczeń społecznych.

Odwołujący się jest w innej sytuacji niż ubezpieczeni, którzy pełnili służbę na rzecz totalitarnego państwa, a następnie przez okres kilku lat (poniżej 15 lat) pełnili służbę w Policji, tj. przez okres niewystarczający do uzyskania uprawnień emerytalnych z tytułu służby w wolnej Polsce. Oczywisty dysonans między jednoczesnym stosowaniem art. 15c ust. 1 pkt 1 oraz art. 15c ust. 3 pokazuje art. 15c ust. 2. Przepis ten stanowi wprost, że w przypadku osób, do których zastosowanie ma ust. 1, stosuje się odpowiednio między innymi art. 15 ust. 1. Oznacza to, że za każdym razem należy obliczyć emeryturę funkcjonariusza według zasad ogólnych i przyjąć odpowiedni wskaźnik dla każdego z okresów wymienionych w tym przepisie, a następnie odpowiednie okresy wyzerować według art. 15c ust. 1 pkt 1. W ten sposób ustalony zostanie sumaryczny wskaźnik procentowy, pomnożony następnie przez podstawę wymiaru. Pozostaje więc pytanie, jaki jest sens takich działań, skoro ostatecznie i tak wobec osoby pełniącej służbę zgodnie z art. 13b (niezależnie od jej wymiaru) należy dokonać spłaszczenia świadczenia do kwoty przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Równie dobrze dyspozycja przepisu art. 15c ustawy mogłaby zostać ograniczona do ustalenia wszystkim funkcjonariuszom pełniącym kiedykolwiek służbę na rzecz totalitarnego państwa emerytury w kwocie równej przeciętnej emeryturze z ubezpieczenia powszechnego, bez względu na pozostałe warunki i okresy służby, gdyż sposób stosowania przepisu przez organ rentowy do tego właśnie się sprowadza.

Skoro ubezpieczony „wypracował” konkretną wysokość świadczenia w okresie opartym o aktualne przepisy obowiązujące w demokratycznym państwie prawnym, to nie ma podstaw do rozciągania na te okresy przepisów odnoszących się do poprzedniego systemu. Jest to działanie nie tylko nielogiczne, ale i nieproporcjonalne. Dyrektywy wykładni funkcjonalnej zakazują wyprowadzania wniosków *argumentum ad absurdum*.

Z tych względów i na mocy powołanych przepisów, wysokość emerytury wnioskodawcy powinna być ustalona przy przyjęciu wwpw 0% co do służby w SB w okresie od 1 maja 1980 r. do 31 lipca 1990 r. i przy przyjęciu na datę 1 października 2017 r. wwpw 58,50%, tj. w kwocie 5.679,87 zł.

Apelację od powyższego wyroku wniósł Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA.

Sąd Apelacyjny w Lublinie wyrokiem z 8 lutego 2022 r. oddalił apelację.

Zdaniem Sądu drugiej instancji, mając na względzie przepis art. 8 ust. 2 Konstytucji, w sytuacji kumulatywnego zaistnienia następujących okoliczności: braku odpowiedzi Trybunału Konstytucyjnego na pytanie prawne, nadania decyzji administracyjnej przymiotu natychmiastowej wykonalności, przedmiotu sprawy dotyczącego emerytur i rent (czyli świadczeń stanowiących podstawę utrzymania ubezpieczonych), konieczności zagwarantowania merytorycznej oceny zaskarżonych decyzji (co stanowi realizację konstytucyjnego prawa do sądu), sąd powszechny na zasadzie wyjątku, w celu realizacji konstytucyjnego obowiązku wymierzania sprawiedliwości, ma prawo pominąć w danym stanie faktycznym przepis ustawy ze względu na jego sprzeczność z normami konstytucyjnymi. Sąd pierwszej instancji przystąpił do rozpoznania odwołania wnioskodawcy w ramach kompetencji wynikających z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP. Wobec tego Sąd Apelacyjny potraktował jako niezasadny zarzut naruszenia art. 178 ust. 1 w związku z art. 193 Konstytucji RP.

Sąd drugiej instancji zgodził się oceną prawną okresu służby odwołującego się na rzecz totalitarnego państwa. Uznając, że w stosunku do wnioskodawcy istnieją przesłanki do przyjęcia 0% podstawy wymiaru za okresy pełnienia tej służby, pojawia się kwesta zgodności treści art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej z konstytucyjną zasadą równości. W świetle zasad konstytucyjnych oraz przy uwzględnieniu metod wykładni systemowej, celowościowej i aksjologicznej, należy dokonać takiej interpretacji tego przepisu, zgodnie z którą nie ma on zastosowania do funkcjonariusza, który nie nabył emerytury z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa, a okres tej służby jest jedynie okresem dodatkowym, niewpływającym na nabycie prawa do świadczenia. Mając na względzie powyższe, Sąd Apelacyjny na podstawie art. 385 k.p.c. orzekł jak w sentencji.

Organ rentowy wniósł skargę kasacyjną od wyroku Sądu drugiej instancji, zaskarżając orzeczenie w całości i opierając skargę na podstawach naruszenia prawa materialnego, tj.: 1) art. 15c ust. 3 i art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, przez ich niezastosowanie i uznanie, że przepisów tych nie należy stosować wobec wnioskodawcy w sytuacji, gdy Sąd przyjął, iż świadczeniobiorca pełnił służbę na rzecz państwa totalitarnego w rozumieniu art. 13b

ustawy zaopatrzeniowej; 2) art. 8 ust. 2, art. 178 ust. 1 oraz art. 188 Konstytucji RP, przez ich błędną wykładnię i odmowę uznania mocy obowiązującej ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w zakresie regulacji art. 15c ust. 3 i art. 13b, co przejawia się w dokonaniu przez Sąd Apelacyjny abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności regulacji ustawy zaopatrzeniowej w oderwaniu od realiów niniejszej sprawy; 3) art. 64 ust. 1-3 Konstytucji RP w związku z art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, przez błędną ich wykładnię, co doprowadziło do przyjęcia przez Sąd, że wskutek ponownego przeliczenia świadczenia wnioskodawcy dokonanego na podstawie przepisów tzw. „ustawy dezubekizacyjnej” z 2016 r. oraz art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej doszło do naruszenia jego praw nabytych, prawa własności, podczas gdy przepisy „ustawy dezubekizacyjnej” nie pozbawiły odwołującego się świadczenia z zaopatrzenia emerytalnego, a jego wysokość została jedynie ograniczona do wysokości przeciętnego świadczenia z systemu powszechnego, w związku z tym nieprawidłowe jest również przyjęcie przez Sąd, iż świadczenie wnioskodawcy uległo obniżeniu i doszło do naruszenia zasady proporcjonalności słusznie nabytego prawa.

Organ rentowy wniosł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi drugiej instancji i pozostawienie temu Sądowi rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego; ewentualnie o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości i jego zmianę przez oddalenie w całości odwołania od decyzji organu emerytalnego z dnia 1 czerwca 2017 r. Skarżący wniosł także o zasądzenie od odwołującego się kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm prawem przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie jest zasadna.

Należy zwrócić uwagę, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego w sprawach dotyczących podobnej problematyki prawnej (także zbliżonych stanów faktycznych) wypracowano następujące 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 uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28) Sąd Najwyższy wyjaśnił, że kryterium "służby na rzecz totalitarnego państwa" określone w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka. W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22 (OSNP 2023 nr 11, poz. 126) - w rozwinięciu powołanej uchwały składu siedmiu sędziów - uznano, że stwierdzenie pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. nie może być dokonane wyłącznie na podstawie informacji Instytutu Pamięci Narodowej (kryterium formalnej przynależności do służb), lecz powinno być ocenione w oparciu o wszystkie okoliczności sprawy, w tym także w odniesieniu do indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka służących reżimowi komunistycznemu (art. 13b ust. 1 w związku z art. 13a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej). Stąd nie można zaaprobować stanowiska, że w każdym przypadku kryterium pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa określone w art. 13b ust. 1 tej ustawy jest spełnione już tylko w przypadku formalnej przynależności do wymienionych w nim służb. Sąd ubezpieczeń społecznych, rozpoznający sprawę w wyniku wniesienia odwołania od decyzji organu rentowego w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości emerytury (renty) policyjnej byłego funkcjonariusza Służby Bezpieczeństwa, nie jest związany treścią informacji o przebiegu służby w organach bezpieczeństwa państwa przedstawionej przez IPN zarówno co do faktów (ustalonego w tym zaświadczeniu przebiegu służby), jak i co do kwalifikacji prawnej tych faktów (zakwalifikowania danego okresu służby jako służby w organach bezpieczeństwa państwa). Związanie to obejmuje jedynie organ emerytalny, który przy wydawaniu decyzji musi kierować się danymi zawartymi w informacji o przebiegu służby. Ustalenia faktyczne i interpretacje prawne IPN-u nie mogą natomiast wiązać sądu, do którego wyłącznej kompetencji (kognicji) należy ustalenie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia w przedmiocie prawa do emerytury

policyjnej i jej wysokości oraz odpowiednia kwalifikacja prawna (subsumcja) ustalonych faktów. Informacja o przebiegu służby jest wprawdzie dokumentem urzędowym w rozumieniu art. 244 k.p.c., ale przeciwko niemu mogą być przeprowadzane przeciwdowody.

Bezzasadne okazały się kasacyjne zarzuty naruszenia art. 178 ust. 1 w związku z art. 8 ust. 2 oraz art. 64 Konstytucji RP w związku z art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Wbrew twierdzeniom strony skarżącej, 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 ze względu na bezpieczeństwo obrotu prawnego kształtowanego również przez indywidualne akty stosowania prawa, jakimi są orzeczenia sądowe, odmowa zastosowania przepisu ustawy może nastąpić w wypadku, gdy sąd rozpoznający sprawę nie ma wątpliwości co do niezgodności tego przepisu z Konstytucją RP, a sprzeczność ma charakter oczywisty, inaczej mówiąc, gdy zachodzi sytuacja oczywistej niekonstytucyjności przepisu. W ocenie Sądu Najwyższego, sytuacja taka może zachodzić wówczas, gdy porównywane przepisy ustawy i Konstytucji RP dotyczą regulacji tej samej materii i są ze sobą sprzeczne, a norma konstytucyjna jest skonkretyzowana w stopniu pozwalającym na jej samoistne zastosowanie, gdy ustawodawca wprowadził regulację identyczną, jak norma objęta już wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, gdy Trybunał stwierdził niekonstytucyjność określonej normy prawnej zamieszczonej w przepisie tożsamym, który nie podlegał rozpoznaniu przed Trybunałem, gdy sposób rozumienia przepisu ustawy wynika z utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (por. np. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 24 września 2008 r., I OSK 1369/07, LEX nr 509708; z dnia 8 stycznia 2009 r., I CSK 482/08, LEX nr 491552; z dnia 18 grudnia 2013 r., I FSK 36/13, LEX nr 1528716; z dnia 17 marca 2016 r., V CSK 377/15, OSNP 2016 nr 12, poz. 148; Jurysta 2016 nr 12, s.18, z glosą J.G. Firlusa; *Ars in vita. Ars in iure. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Jankowskiemu*, pod red. A. Barańskiej i S. Cieślaka, Warszawa 2018, z glosą M. Białeckiego; uchwałę składu siedmiu sędziów Naczelnego

Sądu Administracyjnego z dnia 16 października 2006 r., I FSP 2/06, ONSAiWSA 2007 nr 1).

W szczególności w wyroku z dnia 8 października 2015 r., III KRS 34/12 (OSNP 2017 nr 9, poz. 119; OSP 2016 nr 11, poz. 103, z glosą M. Wiacka) 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. Trzecińskiego; 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).

Również w doktrynie wyróżniono określone wzorce zachowania sądu w związku ze stwierdzeniem sprzeczności przepisu ustawy z Konstytucją RP. Podnosi się, że decyzja o odmowie zastosowania przepisu ustawy uwarunkowana jest wpływem zaistniałej sprzeczności (nieuzgadnialności) na rozstrzygnięcie konkretnej sprawy, będącej przedmiotem rozpoznania przez sąd. Jeśli konsekwencją zastosowania niezgodnego z Konstytucją RP przepisu ustawy byłoby wydanie niesprawiedliwego rozstrzygnięcia, to sąd - stosownie do stopnia własnego przekonania i realnych możliwości procesowych (zwłaszcza w zakresie możliwości orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego) - podejmie decyzję o: (1) wystąpieniu do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym co do zgodności przepisu ustawy z

Konstytucją, lub (2) o odmowie zastosowania niezgodnego z Konstytucją przepisu ustawy i rozstrzygnięciu sprawy w oparciu o bezpośrednie zastosowanie przepisów Konstytucji. Decyzja sądu zależeć powinna od przekonania składu orzekającego co do: (a) sprzeczności normy ustawowej z normą konstytucyjną, (b) wpływu owej sprzeczności na kształt rozstrzygnięcia w indywidualnym akcie stosowania prawa (M. Gutowski, P. Kardas: Domniemanie konstytucyjności a kompetencje sądów, *Palestra* 2016 nr 5, s. 44). Ocena konstytucyjności prawa sprawowana przez sądy w ramach bezpośredniego stosowania Konstytucji służy nie tylko zapewnieniu zgodności orzeczeń z ustawą zasadniczą, a w konsekwencji zapewnieniu wydania orzeczenia słusznego, sprawiedliwego i realizującego konstytucyjną aksjologię i wartości, ale także przyspieszeniu postępowania. Pozwala ponadto na badanie konstytucyjności prawa w różnorodnych sprawach, odmiennych okolicznościach faktycznych, co znacznie poszerza zakres oceny konstytucyjności. Trybunał Konstytucyjny bada bowiem zgodność ustawy z Konstytucją w sposób abstrakcyjny i w zakresie wniosku, co istotnie zawęża pole działania tego organu. Kontrola rozproszona stwarza także możliwość interpretacji Konstytucji oraz ustaw z uwzględnieniem szerokiego spektrum wiedzy specjalistycznej sądów w poszczególnych działach prawa, a tym samym poszerza perspektywę rozumienia Konstytucji (M. Gutowski, P. Kardas: Wykładnia i stosowanie prawa w procesie opartym na Konstytucji, Warszawa 2017, § 3. Znaczenie Konstytucji dla procesu sądowego stosowania prawa; por. też M. Haczowska: Zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji w działalności orzeczniczej sądów, *Przegląd Sejmowy* 2005 nr 1; R. Balicki: Bezpośrednie stosowanie Konstytucji, *Krajowa Rada Sądownictwa* 2016 nr 4, s. 13; M. Gutowski, P. Kardas: Sądowa kontrola konstytucyjności prawa. Kilka uwag o kompetencjach sądów powszechnych do bezpośredniego stosowania Konstytucji, *Palestra* 2016 nr 4, s. 5; E. Maniewska: Pojęcie argumentacji konstytucyjnej i jej ewolucja w orzecznictwie Sądu Najwyższego (w:) *Argumentacja konstytucyjna w orzecznictwie sądowym, Studia i Analizy Sądu Najwyższego - Materiały Naukowe*, Tom IV, Warszawa 2017, s. 59; W. Sanetra: Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP przez Sąd Najwyższy, *Przegląd Sądowy* 2017 nr 2, s. 5; P. Tuleja: Wpływ przesłanki funkcjonalnej na sposób rozpoznania pytania prawnego przez Trybunał Konstytucyjny, *Przegląd Sądowy* 2017 nr 6, s. 7; A. Bodnar: Wykonywanie orzeczeń

Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Polsce. Wymiar instytucjonalny, Warszawa 2018, Rozdział VII, pkt 9. Zagrożenia dla niezależności sądownictwa a stosowanie Konwencji przez sądy; P. Mikuli: Doktryna konieczności jako uzasadnienie dla rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw w Polsce, Gdańskie Studia Prawnicze 2018 nr 2, s. 635; J. Podkowik: Sądy wobec niekonstytucyjnych aktów normatywnych u progu trzeciej dekady obowiązywania Konstytucji RP, Przegląd Sądowy 2018 nr 5, s. 5; J. Roszkiewicz: Incydentalna kontrola legalności aktów organów władzy publicznej w procesach dotyczących ochrony dóbr osobistych, Monitor Prawniczy 2019 nr 11, s. 591; P. Polak: Związanie sądu wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego wydanym w nieprawidłowo umocowanym składzie (refleksje na tle wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 czerwca 2018 r., sygn. akt 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).

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).

Właśnie w wyroku z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, zostały zawarte (podzielane przez skład orzekający) podstawowe zasady wykładni i zastosowania przepisów ustawy zaopatrzeniowej mających znaczenie w rozpoznawanej sprawie. W wyroku tym wyjaśniono, że prawodawca wprowadził do ustawy zaopatrzeniowej dwa mechanizmy korygujące wysokość emerytur funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa. Pierwszy z nich "zeruje" kwalifikowane lata służby. Drugi zaś obniża wysokość świadczenia do przeciętnej emerytury przysługującej w powszechnym systemie ubezpieczenia.

W odniesieniu do pierwszego z wymienionych mechanizmów Sąd Najwyższy przyjął, że "wyzerowanie lat służby" (art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej) jest środkiem proporcjonalnym w stosunku do funkcjonariuszy, których lata służby przypadają przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. 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. W przeciwieństwie do rozwiązania przyjętego w art. 15c ust. 3 tej ustawy, "wyzerowanie lat służby" godzi w funkcjonariuszy, których lata służby przypadają przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r.

Dotkliwość tego rozwiązania jest proporcjonalna 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 a od dnia 24 sierpnia 1989 r. premierem został T. M. (jego rząd został zaprzysiężony w dniu 12 września 1989 r.), to trudno mówić o realizowaniu w tym okresie służby "na rzecz totalitarnego państwa". Sąd Najwyższy 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).

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, należy zwrócić także 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.

Jak trafnie zwrócił uwagę Sąd *meriti*, 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 represywne. Sprawia to, że ukształtowany tym przepisem mechanizm jest całkowicie oderwany od reguły proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), abstrahuje od powszechnie rozumianego i akceptowanego poczucia sprawiedliwości, które polega na występowaniu racjonalnej adekwatności między czynem a sankcją oraz narusza zasadę równego traktowania ubezpieczonych.

Podzielić należy 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.

[SOP]

[ms]