



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 9 stycznia 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dawid Miąsik (przewodniczący)

SSN Józef Iwulski (sprawozdawca)

SSN Krzysztof Staryk

w sprawie z odwołania J.M.
od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno - Rentowego Ministerstwa Spraw
Wewnętrznych i Administracji
o wysokość emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 9 stycznia 2024 r.,
skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie
z dnia 4 maja 2022 r., sygn. akt III AUa 75/22,

oddala skargę kasacyjną.

(I.T.)

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 2 czerwca 2017 r., Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego
Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, 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 Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (aktualnie jednolity tekst: Dz.U. z 2023 r., poz. 1280 ze zm.; dalej jako ustawa zaopatrzeniowa) oraz na podstawie otrzymanej z IPN (Instytut Pamięci Narodowej) informacji nr [...] z dnia 13 kwietnia 2017 r. ponownie ustalił od dnia 1 października 2017 r. wysokość emerytury policyjnej J.M. (dalej jako ubezpieczony lub odwołujący się). Zgodnie z tą decyzją podstawę wymiaru świadczenia stanowi kwota 5.065,81 zł, a emerytura wynosi 3.786,69 zł. W związku z tym, że tak ustalona wysokość emerytury policyjnej okazała się wyższa od przeciętnej emerytury ogłoszonej przez Prezesa ZUS (Zakład Ubezpieczeń Społecznych), emerytura policyjna ubezpieczonego podlegała zmniejszeniu do kwoty 2 069,02 zł.

Kolejną decyzją z dnia 2 czerwca 2017 r., Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, na podstawie art. 22a w związku z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej oraz na podstawie otrzymanej z IPN informacji nr [...] z dnia 13 kwietnia 2017 r., ponownie ustalił od dnia 1 października 2017 r. wysokość policyjnej renty inwalidzkiej ubezpieczonego. Zgodnie z tą decyzją podstawę wymiaru świadczenia stanowi kwota 5.135,67 zł, a wysokość renty stanowi 750 zł miesięcznie.

Wyrokiem z dnia 16 grudnia 2021 r. Sąd Okręgowy w Zamościu wskutek odwołania ubezpieczonego zmienił zaskarżoną decyzję z dnia 2 czerwca 2017 r. przez ustalenie od dnia 1 października 2017 r. wysokości emerytury policyjnej ubezpieczonego z uwzględnieniem art. 15c ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, ale bez uwzględnienia art. 15c ust. 3 tej ustawy (pkt I wyroku) oraz umorzył postępowanie w pozostałej części (pkt II wyroku).

W uzasadnieniu tego wyroku Sąd pierwszej instancji ustalił, że ze sporządzonej przez Instytut Pamięci Narodowej informacji o przebiegu służby nr [...] z dnia 13 kwietnia 2017 r. wynika, iż w okresie od dnia 16 września 1982 r. do 30 czerwca 1985 r. odwołujący się pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Z uwagi na treść tej informacji została

wydana zaskarżona decyzja. Ubezpieczony, urodzony w dniu [...] 1953 r., podjął służbę w Milicji Obywatelskiej w 1975 r. W okresie od 16 września 1982 r. do 30 czerwca 1985 r. był funkcjonariuszem Służby Bezpieczeństwa. Służbę tę początkowo pełnił na stanowisku młodszego inspektora Wydziale [...] SB, który zajmował się walką z Kościołem, a następnie od 1 stycznia 1985 r. na stanowisku inspektora Wydziale [...] SB. Odwołujący wykonywał czynności operacyjne polegające na pozyskiwaniu tajnych współpracowników. Początkowo czynności te wykonywał ze swoim opiekunem. Brał wówczas udział w prowadzonych przez niego rozmowach z tajnymi współpracownikami, którymi były osoby cywilne, a także księża, a następnie utworzył własną agenturę wśród członków Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Rolników Indywidualnych "Solidarność". Odwołujący się przeszedł specjalny kurs operacyjny Służby Bezpieczeństwa w Ł. Pobierał dodatek za pracę operacyjną.

Powyższy stan faktyczny Sąd Okręgowy ustalił na podstawie dowodów z dokumentów zgromadzonych w aktach organu rentowego oraz aktach sprawy, w tym aktach osobowych odwołującego się przedstawionych przez Instytut Pamięci Narodowej w wersji elektronicznej zapisanej na płycie CD, jak również w oparciu o zeznania ubezpieczonego. Sąd pierwszej instancji zaznaczył przy tym, że okoliczności wynikające zarówno z dokumentów, jak i z zeznań odwołującego się są ze sobą zgodne i wzajemnie się uzupełniają.

We wstępie rozważań Sąd Okręgowy stwierdził, że podziela utrwalony pogląd judykatury, iż rolą sądu powszechnego nie jest zastępowanie Trybunału Konstytucyjnego w ocenie konstytucyjności przepisów ustawowych, lecz ewentualna "odmowa zastosowania" przepisów, które są niezgodne (zwłaszcza w sposób oczywisty) z przepisami (wzorcami) Konstytucji RP. Sądy te mają możliwość odmowy zastosowania ustawy sprzecznej z Konstytucją w konkretnej sprawie. Zgodnie z art. 15c ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b tej ustawy, i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., emerytura wynosi: 1) 0% podstawy wymiaru - za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b tej ustawy; 2) 2,6% podstawy wymiaru - za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, 1a oraz 2-4.

Stosownie do art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej wysokość emerytury ustalonej nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa ZUS. Zgodnie przy tym z art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się służbę od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. w wymienionych w tym przepisie cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach. Taka konstrukcja art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej w sposób nieuchronny nakazuje weryfikację, czy w każdym przypadku pełnienia służby w wymienionych przez ustawodawcę instytucjach i formacjach mamy do czynienia ze służbą na rzecz totalitarnego państwa. Tylko w ten sposób zostanie bowiem zachowana systemowa spójność pomiędzy treścią art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, a treścią preambuły do ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnieniu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treścią tych dokumentów, tzw. ustawą lustracyjną. Preambuła ustawy lustracyjnej stwierdza, że praca na rzecz totalitarnego państwa to praca albo służba w organach bezpieczeństwa państwa komunistycznego lub pomoc udzielana tym organom, polegające na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli, była trwale związana z łamaniem praw człowieka i obywatela na rzecz komunistycznego ustroju totalitarnego. Skoro zatem sam ustawodawca w preambule ustawy lustracyjnej stwierdził, jakie działania są działaniami na rzecz totalitarnego państwa, to wykładnia art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej powinna uwzględniać tę okoliczność, jest to bowiem jedyna legalna definicja służby na rzecz totalitarnego państwa.

Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28) przyjął, 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. Odpowiedzialności osoby nie można odrywać od jej indywidualnych czynów w czasie PRL, bowiem nie ma odpowiedzialności zbiorowej.

W rezultacie miejsce pracy i czas pełnienia służby nie może być jedynym kryterium pozbawienia prawa do zaopatrzenia emerytalnego osób, które proces weryfikacji przeszły i pracowały już w wolnej Polsce. Pojęcie "totalitarnego państwa" zawarte w ustawie obejmuje szerszy okres niż przyjmują to historycy. Zatem jest objęte definicją państwa totalitarnego w ujęciu wąskim i pomniejszenie emerytury może nastąpić, jeśli funkcjonariusz naruszał prawa i wolności innych osób, zwłaszcza walczących o niepodległość Polski.

Sąd pierwszej instancji podkreślił, że zmiany w systemie emerytalnym są dopuszczalne, w tym także może dochodzić do obniżenia świadczeń, lecz niewątpliwie powinno to mieć mocne uzasadnienie i następować z poszanowaniem zasad konstytucyjnych, w szczególności wynikających z art. 2 Konstytucji. W wyroku z dnia 20 grudnia 1999 r., K 4/99, Trybunał Konstytucyjny stwierdził między innymi, że "wielokrotnie podkreślał znaczenie stabilności przepisów emerytalno- rentowych, zaznaczając jednocześnie, iż ustawodawca ma prawo modyfikowania także opartych na tych przepisach praw słuszenie nabytych. Może to mieć miejsce zwłaszcza w sytuacji przeobrażeń społecznych i gospodarczych". W orzecznictwie konstytucyjnym przyjmuje się, że prawa emerytalne są co do zasady prawami nabytymi słuszenie (por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lutego 1992 r., K 14/91) i jedynie w wyjątkowej sytuacji można uznać, że zostały nabyte z naruszeniem zasady sprawiedliwości (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 sierpnia 1990 r., K 7/90), zważywszy przy tym, że "Konstytucja nakazuje stosowanie surowych standardów w zakresie ochrony wolności i praw osobistych" (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2001 r., K 27/00) oraz w "przypadku konfliktu praw człowieka i innych wartości konstytucyjnych, podstawowym problemem jest zagwarantowanie odpowiedniej ochrony prawom człowieka wobec groźby ich naruszenia przez państwo, który dąży do realizacji interesu ogólnospołecznego" (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2007 r., K 20/07). W orzeczeniu Cichopek i inni (decyzja z dnia 14 maja 2013 r., 15189/10) ETPCz (Europejski Trybunał Praw Człowieka), uznał, że ustawodawca krajowy ma prawo zlikwidować przywileje finansowe o charakterze politycznym, przyznane byłym funkcjonariuszom przez reżimy totalitarne. Może to uczynić pod warunkiem, że podjęte kroki nie są niewspółmierne. Szerokie

rozważania na temat ochrony praw nabytych znalazły się też w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 maja 2014 r., K 43/12, w którym wskazano, że prawo do emerytury jest prawem podmiotowym, podlegającym takiej samej ochronie jak inne prawa konstytucyjne, przy czym jego treść jest współwyznaczana przez ustawę. Równocześnie przyjęto, że ustawa nie może ingerować w istotę tego prawa i regulacja ustawowa powinna charakteryzować się dużym stopniem szczegółowości. Uzasadnieniem naruszenia zasady ochrony praw nabytych może być w szczególności potrzeba zapewnienia realizacji innej wartości istotnej dla systemu prawnego, choćby nie była ona wprost wyrażona w tekście przepisów konstytucyjnych. Precyzując pojęcie "szczególnych okoliczności" uzasadniających odejście od ochrony praw nabytych, Trybunał Konstytucyjny stwierdzał, że chodzi tutaj o sytuacje nadzwyczaj wyjątkowe, gdy ze względów obiektywnych trzeba dać pierwszeństwo określonej wartości chronionej bądź znajdującej oparcie w przepisach Konstytucji. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, aby ocenić dopuszczalność ograniczeń praw nabytych, należy rozważyć, czy podstawą wprowadzonych ograniczeń są inne normy, zasady lub wartości konstytucyjne, czy nie istnieje możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi się u podstaw zasady ochrony praw nabytych, a także czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji. Tego rodzaju uzasadnienia i rozważań - zdaniem Sądu Okręgowego - nie można doszukać się w projekcie ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r., poza ogólnym odwołaniem się do zasad sprawiedliwości społecznej.

Sąd pierwszej instancji zgodził się z twierdzeniem, że służba w organach totalitarnej państwowej przemocy politycznej, w warunkach demokratycznego państwa prawnego nie może być tytułem do utrzymywania lub korzystania z przywilejów uzyskanych z nielegalnej, niegodnej lub niegodziwej służby z natury rzeczy i z punktu widzenia podstawowych, bo przyrodzonych naturze ludzkiej standardów prawnych i obywatelskich demokratycznego państwa prawnego, to jest przywilejów z tytułu służby w organach, które w istocie rzeczy były strukturami, bezpieczeństwa państwa totalitarnego, przeznaczonymi do zwalczania ruchów

niepodległościowo-wolnościowych i demokratycznych dążeń oraz aspiracji do odzyskania lub przywrócenia podstawowych praw i wolności obywatelskich.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt rozpoznawanej sprawy, Sąd Okręgowy uznał, że konieczne jest dokonywanie ustaleń i oceny w indywidualnej sprawie odrębnie każdego funkcjonariusza, przez pryzmat działań jakie podejmował. Wymaga to analizy okoliczności faktycznych w aspekcie podejmowania świadomych działań w ramach takiej struktury, w tym pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka (powołana uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r. III UZP 1/20). Analiza wyników postępowania dowodowego, w szczególności danych zawartych w aktach osobowych ubezpieczonego, pozwala na uznanie, że w okresie od 16 września 1982 r. do 30 czerwca 1985 r. pełnił on służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej. Do obowiązków odwołującego się należało między innymi wykonywanie czynności operacyjnych, polegających na pozyskiwaniu i prowadzeniu tajnych współpracowników w ówczesnym środowisku opozycyjnym. Wobec powyższego, zdaniem Sądu Okręgowego, odwołujący się mógł mieć obniżoną emeryturę na podstawie art. 15c ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej przez wyłączenie mu z ubezpieczenia okresu pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa od dnia 16 września 1982 r. do 30 czerwca 1985 r. Zauważyć przy tym należy, że przed "wyzerowaniem" tego okresu, wwpw odwołującego się wynosił 75%, a po "wyzerowaniu" - 74,75%. Jednak z uwagi na art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, wysokość tak ustalonej emerytury została zmniejszona do kwoty przeciętnej emerytury wypłaconej przez ZUS z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa ZUS.

Sąd pierwszej instancji zwrócił uwagę na to, że ubezpieczony po zakończeniu służby w spornym okresie, następnie podjął ją w Policji. Służbę w tej formacji wykonywał rzetelnie i prawidłowo. Zastosowanie w takiej sytuacji art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej nie stanowi realizacji zasad sprawiedliwości społecznej, ale jest w istocie sankcją karną i dyskryminacją. Nie można bowiem nie zauważyć, że ustawodawca, wprowadzając art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej nie różnicował osób, które przez cały okres swojej służby pracowały na rzecz totalitarnego państwa, i osób, które przeszły pozytywnie weryfikację w 1990 r. i pracowały na rzecz

demokratycznego państwa, "wypracowując" emeryturę. Zdaniem Sądu Okręgowego, takie rozwiązanie ustawowe nie powinno mieć miejsca w państwie prawa, gdyż jest ewidentnie sprzeczne z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą sprawiedliwości społecznej, o czym mowa w art. 2 Konstytucji RP. Sąd Okręgowy odwołał się przy tym do poglądu Trybunału Konstytucyjnego, który został wyrażony w wyroku z dnia 11 maja 2007 r., K 2/07, że "likwidując spuściznę po totalitarnych systemach komunistycznych, demokratyczne państwo oparte na rządach prawa musi stosować środki formalnoprawne takiego państwa. Nie może stosować żadnych innych środków, ponieważ wówczas nie byłoby lepsze od totalitarnego reżimu, który ma zostać całkowicie zlikwidowany. Demokratyczne państwo oparte na rządach prawa dysponuje wystarczającymi środkami, aby zagwarantować, że sprawiedliwości stanie się zadość, a winni zostaną ukarani. Nie może ono jednak i nie powinno zaspokajać żądzy zemsty, zamiast służyć sprawiedliwości".

Mając to wszystko na uwadze Sąd Okręgowy zmienił zaskarżoną decyzję z dnia 2 czerwca 2017 r. przez ustalenie od dnia 1 października 2017 r. wysokości emerytury policyjnej ubezpieczonego z uwzględnieniem art. 15c ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, ale bez uwzględniania art. 15c ust. 3 tej ustawy.

Wyrokiem z dnia 4 maja 2022 r., III AUa 75/22, Sąd Apelacyjny - Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Lublinie oddalił apelację organu rentowego od powyższego wyroku.

W ocenie Sądu drugiej instancji apelacja nie zasługiwała na uwzględnienie, ponieważ nie zostały w niej przedstawione zarzuty skutkujące zmianą lub uchyleniem zaskarżonego wyroku. Sąd Apelacyjny w pełni podzielił i przyjął za własne, zarówno poczynione przez Sąd pierwszej instancji ustalenia faktyczne, jak i rozważania prawne zawarte w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, czyniąc je - stosownie do art. 387 § 2¹ k.p.c. - podstawą własnego rozstrzygnięcia.

W pierwszej kolejności Sąd drugiej instancji odniósł się do zarzutu obrazy art. 177 § 1 pkt 3¹ k.p.c., które w ocenie organu rentowego polegało na jego niezastosowaniu i w konsekwencji podjęciu postępowania, mimo przesłanek do dalszego zawieszenia do czasu rozstrzygnięcia postępowania toczącego się przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie P 4/18, w której ma być rozstrzygnięta

kwestia zgodności z Konstytucją art. 15c i art. 22a ustawy zaopatrzeniowej oraz przepisów je wprowadzających od dnia 1 października 2017 r. Sąd Apelacyjny zauważył, że postanowieniem z dnia 29 maja 2019 r. Sąd Okręgowy na podstawie art. 177 § 1 pkt 3¹ k.p.c. zawiesił postępowanie, a następnie postanowieniem z dnia 18 października 2019 r. oraz postanowieniem z dnia 9 lutego 2021 r. odmówił jego podjęcia. Po rozpoznaniu zażalenia ubezpieczonego na to ostatnie postanowienie, Sąd Apelacyjny w Lublinie postanowieniem z dnia 19 kwietnia 2021 r., III AUz 33/21, uchylił zaskarżone postanowienie o odmowie podjęcia postępowania. W następstwie tego Sąd pierwszej instancji rozpoznał merytorycznie sprawę. W tej sytuacji powołany w apelacji art. 380 k.p.c. nie miał zastosowania. Sąd odwoławczy sam natomiast nie skorzystał z możliwości zawieszenia postępowania na podstawie art. 177 § 1 pkt 3¹ k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c., uznając, że odbyłoby się to ze szkodą dla jej rozpoznania w rozsądnym terminie. Ocena ta jest tym bardziej uzasadniona, jeżeli weźmie się pod uwagę sposób procedowania przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie P 4/18, zainicjowanego pytaniem prawnym Sądu Okręgowego w Warszawie jeszcze 24 stycznia 2018 r. Długie i nietypowe procedowanie przez Trybunał Konstytucyjny nie przemawia za zawieszeniem postępowania, które zresztą w świetle art. 177 § 1 pkt 3¹ k.p.c. jest fakultatywne. Długość postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym przekłada się na długość postępowania przed sądami powszechnymi, co stanowi poważne zagrożenie dla rozpoznania ich w rozsądnym terminie. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka sprawy dotyczące źródeł utrzymania należą do spraw o szczególnym znaczeniu dla strony (ubezpieczonego, uprawnionego do zaopatrzenia emerytalnego) i konieczne jest, aby postępowanie w nich toczyło się szczególnie szybko.

Z tych przyczyn również zarzuty obrazy art. 178 ust. 1 w związku z art. 193 Konstytucji RP oraz art. 15c i 22a w związku z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej nie mogły być uznane za trafne. Zdaniem Sądu Apelacyjnego chybiony jest również zarzut obrazy art. 390 k.p.c., czego apelujący organ rentowy upatrywał w uznaniu przez Sąd pierwszej instancji, że uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20, "ma zastosowanie" w niniejszej sprawie. Zgodnie z art. 390 § 2 k.p.c., uchwała ta wiąże jedynie w danej

sprawie, w której rozstrzygnęła przedstawione Sądowi Najwyższemu zagadnienie prawne. Tak określone granice mocy wiążącej uchwały Sądu Najwyższego, podjętej na podstawie art. 390 § 1 k.p.c. nie budzą żadnych wątpliwości. Mając jednak na uwadze autorytet Sądu Najwyższego, sąd powszechny może "taką uchwałę podzielić w całości lub w części". Sąd pierwszej instancji zgodził się z poglądem wyrażonym w tej uchwale, 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.

Sąd Apelacyjny uznał, że nie są trafne zarzuty naruszenia art. 13a ust. 5 ustawy zaopatrzeniowej oraz art. 233 § 1 i art. 252 k.p.c. Zarzuty te sprowadzały się do oceny, jakie znaczenie należało przypisać informacji Instytutu Pamięci Narodowej o przebiegu służby, o której mowa w art. 13a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, a w szczególności, czy sąd jest związany tą informacją, czy też podlega ona weryfikacji w toku postępowania sądowego oraz czy w postępowaniu sądowym dopuszczalne jest ustalenie, że służba danego funkcjonariusza w okresie wskazanym w informacji Instytutu Pamięci Narodowej, nie była służbą na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Przepis ten łączy służbę na rzecz totalitarnego państwa z samym podjęciem służby w instytucjach i formacjach w nim wymienionych. Wprowadza on zatem domniemanie pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa. Domniemanie to może być obalone w procesie cywilnym. Rzeczą oczywistą jest, że u podstaw wprowadzenia katalogu jednostek wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej leżały ważne racje historyczne. Samo przystąpienie do takiej formacji jest istotną okolicznością w zakresie oceny pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa. Zarazem jednak w procesie cywilnym każdy podmiot ma prawo dowodzić, że - mimo pełnienia służby w w/w jednostkach - nie pełnił jednak służby na rzecz totalitarnego państwa. Sąd Najwyższy w powołanej uchwale składu siedmiu sędziów, III UZP 1/20, przyjął, że sądowi powszechnemu nie wiąże informacja o przebiegu służby. Sąd Apelacyjny stwierdził wobec tego, że Sąd Okręgowy prawidłowo przyjął, iż sąd rozpoznający sprawę, w której postępowanie zostało wszczęte na skutek odwołania od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji

dotyczącej ponownego ustalenia (obniżenia) wysokości emerytury policyjnej byłego funkcjonariusza, nie jest związany treścią informacji o przebiegu służby w organach bezpieczeństwa państwa przedstawionej przez Instytut Pamięci Narodowej, zarówno co do faktów (ustalonego w tej informacji przebiegu służby), jak i co do kwalifikacji prawnej tych faktów, tj. zakwalifikowania konkretnego okresu służby jako służby w organach bezpieczeństwa państwa.

Sąd pierwszej instancji ustalił, że wnioskodawca w okresie wskazanym w informacji Instytutu Pamięci Narodowej o przebiegu służby nr [...] z dnia 13 kwietnia 2017 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa. W związku z tym zarzuty obrazy art. 232 k.p.c., nie mogły być uznane za trafne. Co więcej, w tej sytuacji są one niezrozumiałe. Sąd Okręgowy nie kwestionował, że organ emerytalny był uprawniony do wszczęcia z urzędu postępowania dotyczącego ponownego ustalenia od dnia 1 października 2017 r. wysokości emerytury policyjnej odwołującego się, natomiast uznał, że brak było podstaw do obniżenia od tej daty wysokości emerytury policyjnej odwołującego się do kwoty przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa ZUS.

Istota sporu w postępowaniu apelacyjnym sprowadzała się do zagadnienia, czy byłemu funkcjonariuszowi, który pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, może być ponownie ustalona wysokość emerytury policyjnej z pominięciem art. 15c ust. 3 tej ustawy. Przedstawiony w apelacji pozwanego organu emerytalnego zarzut obrazy art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej był związany z oceną zgodności tego przepisu z Konstytucją RP. Do stwierdzenia niezgodności danego przepisu ustawy zwykłej z Konstytucją RP, zgodnie z art. 188 pkt 1 Konstytucji RP, uprawniony jest Trybunał Konstytucyjny. Kwestią sporną w orzecznictwie Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego jest natomiast możliwość pominięcia w procesie stosowania prawa w danym stanie faktycznych określonego przepisu z uwagi na jego niekonstytucyjność bez uprzedniego rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego. Przegląd dotyczących tej materii najistotniejszych orzeczeń - zdaniem Sądu Apelacyjnego - został przedstawiony w uzasadnieniu postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 9 października 2020 r., III CZP 95/19 (LEX nr 3066660).

W orzecznictwie przeważa pogląd, który Sąd Apelacyjny podzielił, że w pewnych sytuacjach - na zasadzie wyjątku - dopuszczalna jest kontrola konstytucyjności przepisu ustawy zwykłej w toku rozpoznawania konkretnej sprawy. Wyjątek ten uzasadniany jest koniecznością sprawiedliwego rozstrzygnięcia sprawy oraz stanem wyżej konieczności, który wynika, z jednej strony z braku udzielenia przez Trybunał Konstytucyjny odpowiedzi na pytanie prawne, a z drugiej strony z powinności rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). W świetle przedstawionych przez Sąd drugiej instancji zasad konstytucyjnych i przy uwzględnieniu metod wykładni systemowej, celowościowej i aksjologicznej, należało - według Sądu Apelacyjnego - dokonać takiej wykładni art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, zgodnie z którą przepis ten nie ma zastosowania do funkcjonariusza, który - tak, jak odwołujący się - nie nabył emerytury policyjnej z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa, a okres tej służby jest jedynie okresem dodatkowym, niewpływającym na nabycie prawa do tego świadczenia.

W skardze kasacyjnej od powyższego wyroku organ rentowy zarzucił naruszenie: 1) art. 15c ust. 3 i art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, przez ich niezastosowanie i uznanie, że przepisów tych nie należy stosować wobec świadczeniobiorcy w sytuacji, gdy Sąd uznał, że ubezpieczony pełnił służbę na rzecz państwa totalitarnego w rozumieniu art. 13b tej ustawy, 2) art. 178 ust. 1 w związku z art. 188 Konstytucji RP, przez ich błędną wykładnię i odmowę uznania mocy obowiązującej art. 15c ust. 3 i art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, co przejawia się w dokonaniu przez Sąd Apelacyjny abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności regulacji tej ustawy w oderwaniu od realiów sprawy, 3) art. 64 ust. 1-3 Konstytucji RP w związku z art. 15c ust. 3 tej ustawy, przez błędną ich wykładnię, co doprowadziło do przyjęcia przez Sąd, iż wskutek ponownego przeliczenia świadczenia odwołującego się dokonanego na podstawie przepisów tej ustawy oraz jej art. 15c ust. 3 doszło do naruszenia praw nabytych i prawa własności, podczas gdy przepisy ustawy 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 odwołującego się uległo obniżeniu i doszło do naruszenia zasady proporcjonalności i ochrony słusznie nabytego prawa.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej organ rentowy podniósł w szczególności, że sąd powszechny może wyłącznie w wyjątkowych okolicznościach odmówić zastosowania przepisu niezgodnego z Konstytucją tylko, jeżeli niezgodność ta ma charakter oczywisty. W rozpoznawanej zaś sprawie nie miało to miejsca. W ocenie skarżącego, skoro Sąd uznał, że ubezpieczony pełnił służbę na rzecz państwa totalitarnego w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, to był zobligowany do zastosowania art. 15c ust. 3 i art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Tym samym, odmowa zastosowania przez Sąd Apelacyjny tych regulacji była bezpodstawna, ponieważ była oparta na uznaniu, że istnieje sprzeczność tej regulacji z Konstytucją RP, do czego - zdaniem pozwanego organu rentowego - Sąd nie był uprawniony. W rezultacie Sąd drugiej instancji bezpodstawnie odmówił ustawie zaopatrzeniowej mocy obowiązującej w zakresie jej art. 15c ust. 3 i art. 13b. Takie zaś postępowanie jest niedopuszczalne zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą, bowiem kontrola sprawowana przez Sądy powszechne nie może prowadzić do pozbawiania aktu prawnego mocy obowiązującej (por. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 stycznia 1998 r., U 2/97).

Wobec powyższego skarżący organ rentowy na podstawie art. 398⁴ § 1 pkt 3, art. 398⁴ § 2 oraz art. 398¹⁵ § 1 i art. 398¹⁶ k.p.c. wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia oraz przekazanie sprawy do rozpoznania Sądowi drugiej instancji i pozostawienie temu Sądowi rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego, alternatywnie - jeżeli Sąd Najwyższy uzna, że zaistniały ku temu przesłanki - o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i jego zmianę przez oddalenie w całości odwołania od decyzji organu oraz o zasądzenie od ubezpieczonego na rzecz organu rentowego kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm prawem przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna organu rentowego nie jest zasadna.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego w sprawach takich jak niniejsza wypracowano następujące stanowisko w przedmiocie wykładni i stosowania przepisów ustawy zaopatrzeniowej, zarówno co do kwalifikacji służby jako służby w

organach totalitarnego państwa, jak i co do zawartych w tej ustawie mechanizmów korygujących wysokość emerytur.

W uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28) Sąd Najwyższy stwierdził, 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 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22 (OSNP 2023 nr 11, poz. 126) w ślad za uchwałą III UZP 1/20, 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 - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (kryterium formalnej przynależności do służb), lecz na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka służących reżimowi komunistycznemu (art. 13b ust. 1 w związku z art. 13a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej). Stąd nie można zaaprobować stanowiska, że w każdym przypadku kryterium pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa określone w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej spełnione już tylko w przypadku formalnej przynależności do wymienionych w nim służb. Ustalenia faktyczne i interpretacje prawne Instytutu Pamięci Narodowej nie mogą 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 dokumentem urzędowym w rozumieniu art. 244 k.p.c., ale przeciwko niemu mogą być przeprowadzane przeciwdowody. Przy dokonywaniu oceny prawnej służby z perspektywy art. 13b ustawy zaopatrzeniowej bierze się pod uwagę przede wszystkim formację, w której pełniona była służba, a także zajmowane stanowisko i stopień służbowy oraz przebieg służby. Określenie formacji/institucji (z uwzględnieniem jednostek wymienionych w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej) ma istotne znaczenie z uwagi na to, że zakres i przedmiot ich działalności może *prima facie* potwierdzać, że były one bezpośrednio ukierunkowane na realizowanie

charakterystycznych dla ustroju totalitarnego zadań i funkcji i takie zadania wykonywali wszyscy - bez wyjątku - funkcjonariusze służący w danej jednostce organizacyjnej, stanowiący jej strukturę, bez której niemożliwe byłoby wykonywanie przypisanych tej jednostce zadań.

Szczególne znaczenie dla oceny zasadności skargi kasacyjnej organu rentowego w rozpoznawanej sprawie należy przypisać wykładni przepisów dokonanej w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22 (OSNP 2023 nr 9, poz. 104), w którym wyjaśniono, że prawodawca wprowadził do ustawy zaopatrzeniowej dwa mechanizmy korygujące wysokość emerytur funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa. Pierwszy z nich "zeruje" tak zwane kwalifikowane lata służby. Drugi zaś obniża wysokość świadczenia do przeciętnej emerytury przysługującej w powszechnym systemie ubezpieczenia. Zdaniem Sądu Najwyższego sąd ma prawo do zweryfikowania zgodności z Konstytucją rozwiązań zawartych w art. 15c ust. 1 pkt 1 i art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej wobec wieloletniej, autodestruktywnej bezczynności Trybunału Konstytucyjnego w sprawach o dokonanie kontroli konstytucyjności art. 13b i art. 15c tej ustawy (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21, LEX nr 3353118).

W odniesieniu do pierwszego z wymienionych mechanizmów Sąd Najwyższy przyjął, że "wyzerowanie lat służby" (art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej) jest środkiem proporcjonalnym w stosunku do funkcjonariuszy, których lata służby przypadają przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. W uzasadnieniu wyroku w sprawie II USKP 120/22, wyjaśniono, że co prawda jest to rozwiązanie "okrutne" i "nieefektywne funkcjonalnie", jednak nie pozostaje w sprzeczności z przepisami Konstytucji RP. Zgodnie z zamysłem "wyzerowania" lat służby, każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa traktowany jest jako nieistniejący, czyli nie ma żadnego wpływu na wysokość świadczenia. Sprawia to, że im więcej takich "pustych" lat, tym wysokość świadczenia szybciej zbliża się do wysokości najniższej emerytury - gwarantowanej przez art. 18 ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej. W przeciwieństwie do rozwiązania przyjętego w art. 15c ust. 3 tej ustawy, "wyzerowanie lat służby" godzi w funkcjonariuszy, których lata służby przypadają przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. Dotkliwość tego rozwiązania jest proporcjonalna. W rezultacie, rozwiązanie to - przez swoją proporcjonalność - wpisuje się w cel promowany przez ustawodawcę.

Skutecznie obniża emerytury "osób służących na rzecz totalitarnego państwa". W pewnym sensie dostrzegalna jest również adekwatność tego rozwiązania względem przyświecającego ustawodawcy zamysłu. Wzorzec wpisany w art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej skutecznie zrównuje emerytury policyjne do - lub nawet poniżej - wysokości świadczeń pobieranych przez obywateli prześladowanych przed 1990 r. Dlatego krytyczna ocena art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej nie prowadzi do uznania niezgodności tego przepisu z Konstytucją RP, ponieważ nie ma możliwości jednoznacznego zakwalifikowania tego przepisu jako pozostającego w opozycji do wzorców wynikających z Konstytucji RP, zwłaszcza zaś jej art. 2.

W odniesieniu do drugiego z wymienionych mechanizmów Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku w sprawie II USKP 120/22, przyjął, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej zawiera mechanizm swoistej "gilotyny" obniżającej wysokość świadczeń tych funkcjonariuszy, którzy pomyślnie przeszli weryfikację w 1990 r. i w kolejnych latach służyli wolnej Polsce. Obniżenie świadczenia do pułapu przeciętnej emerytury (art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej), gdy wysokość "ponad" ten wskaźnik została wypracowana po 1990 r.: a) w sposób oczywisty narusza art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP; b) godzi w art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP; c) narusza prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP; d) narusza art. 2 Konstytucji RP. Przemawia to za odmową zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej. Sąd Najwyższy uwzględnił, że przewidziane tym drugim mechanizmem limitowanie wysokości świadczenia pułapem "przeciętnej emerytury" w większości przypadków 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).

Wobec powyższych argumentów w rozpoznawanej sprawie zasadne jest stanowisko Sądu Apelacyjnego, który przyjął, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej nie ma zastosowania do funkcjonariusza, który nie nabył emerytury policyjnej z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa, a okres tej służby jest jedynie okresem dodatkowym, niewpływającym na nabycie prawa do tego świadczenia. Sąd drugiej instancji podzielił ocenę materiału dowodowego

zgromadzonego przed Sądem Okręgowy, z którego wynikało, że w okresie od 16 września 1982 r. do 30 czerwca 1985 r. wnioskodawca pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej a do jego obowiązków należało wykonywanie czynności operacyjnych polegających na pozyskiwaniu i prowadzeniu tajnych współpracowników w środowisku opozycyjnym. W związku z tym co do tego okresu odwołujący się mógł mieć obniżoną emeryturę na podstawie art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej. Jednakże, po zakończeniu służby w tym okresie ubezpieczony podjął pracę w Policji i wykonywał ją rzetelnie i prawidłowo. Nie powinien więc do niego być stosowany mechanizm obniżenia świadczenia na podstawie art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej.

Z powyższych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁴ § 1 k.p.c. orzekł jak w sentencji.

(I.T.)

[a!])