

Sygn. akt III AUa 787/22

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 grudnia 2023 r.

Sąd Apelacyjny w Szczecinie

III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w osobie:

Przewodnicząca	SSA Jolanta Hawryszko

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 11 grudnia 2023 r. w S.

sprawy R. W.

przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji

o wysokość emerytury policyjnej

na skutek apelacji ubezpieczonego od wyroku Sądu Okręgowego w Szczecinie z dnia 16 listopada 2022 r., sygn. akt VI U 2005/19

zmienia zaskarżony wyrok i poprzedzającą go decyzję organu z 11 lipca 2017 r. (...) w ten sposób, że emerytura R. W. od dnia 1 października 2017 r. nie ulega ponownemu ustaleniu na podstawie art. 15c 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 (w brzmieniu aktualnym w dacie wydania decyzji; Dz.U. z 2016 r. poz. 708 ze zm.).

SSA Jolanta Hawryszko

Sygn. akt III AUa 787/22

UZASADNIENIE

Sąd Okręgowy w Szczecinie VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w sprawie ubezpieczonego R. W. przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji **o wysokość emerytury**, na skutek odwołania ubezpieczonego od decyzji z dnia 11 lipca 2017 r., nr (...) w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości emerytury, wyrokiem z 16 listopada 2022 r. oddalił odwołanie i zasądził od ubezpieczonego na rzecz Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. 180 złotych zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Sąd Okręgowy oparł rozstrzygnięcie na następujących ustaleniach.

R. W., ur. (...), z dniem 9 września 1974 r. został przyjęty do służby w MO i mianowany funkcjonariuszem w okresie służby przygotowawczej na stanowisko referenta operacyjnego Referatu (...) (...) N. (...) w S.. Po przyjęciu do służby został skierowany na przeszkolenie do Szkoły Podoficerskiej MO w P.. Od 1 lipca 1975 r. pełnił służbę na

stanowisku inspektora Grupy (...) (...) w S.. Z dniem 1 października 1976 r. został mianowany na stanowisko inspektora Wydziału (...) (...) S.; z dniem 9 września 1977 r. mianowany funkcjonariuszem stałym w związku z upływem okresu służby przygotowawczej. W 1978 roku ubezpieczony ukończył studium podyplomowe przy Akademii (...) w W.. Od 16 listopada 1981 r. pełnił służbę na stanowisku zastępcy dowódcy Kompanii (...) S..

Z dniem 1 kwietnia 1983 r. został mianowany inspektorem Inspektoratu Ochrony (...) Wojewódzkiego (...) w S.. W sporządzonej w dniu 29 lipca 1985 r. opinii służbowej wskazano, że ubezpieczony na stanowisku inspektora Inspektoratu Ochrony (...) z obowiązków służbowych, mając przydzielone pod nadzór zakłady przemysłu chemicznego oraz transportu lotniczego i kolejowego, wywiązuje się dobrze. Właściwie wykonuje swoje obowiązki, posiada wiele inicjatywy. Nie liczy się z ustawowym czasem pracy, z własnej inicjatywy prowadzi dodatkowe działania, w ramach uprawnień które przyczyniają się do lepszego porządku w ochronianych zakładach. Z dniem listopada 1987 r. mianowany został na stanowisko starszego inspektora Inspektoratu Ochrony (...) S.. Od 1 listopada 1989 r. pełnił służbę na stanowisku starszego inspektora Wydziału (...) (...) S..

Z dniem 1 sierpnia 1990 ubezpieczony został mianowany na stanowisko starszego asystenta Wydziału (...) KWP S.. Z dniem 1 września 1994 został mianowany na stanowisko młodszego specjalisty ds. M. Wydziału (...) KWP S.. Z dniem 30 września 1994 r. ubezpieczony został zwolniony ze służby w MO. Decyzją z 5 października 1994 r. Komenda Wojewódzka Policji w S. przyznała ubezpieczonemu prawo do emerytury policyjnej od 30 września 1994 r. Wysokość przysługującej ubezpieczonemu emerytury do wypłaty po waloryzacji od 1 marca 2017 wyniosła 2.488,91 zł.

Instytut Pamięci Narodowej sporządził 11 kwietnia 2017 r. informację o przebiegu służby nr (...), w której wskazano, że ubezpieczony w okresie od **1 kwietnia 1983 do 31 lipca 1990** pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy z dnia 18 lutego 1994 r.

Do ustalenia wysokości emerytury przyjęto zatrudnienie przed służbą od 1 października 1968 do 8 września 1974 w wymiarze 5 lat, 11 miesięcy i 8 dni, okres służby w MO od 9 września 1974 do 31 marca 1983 w wymiarze 8 lat, 6 miesięcy i 22 dni, okres służby w Policji od 1 sierpnia 1990 do 30 września 1994 w wymiarze 4 lat, 2 miesięcy. Okres służby od 1 kwietnia 1983 r. do 31 lipca 1990 r. w wymiarze 7 lat, 4 miesięcy uznano za okres określony w art. 13b ww. ustawy, liczony po 0,0%.

Sąd Okręgowy rozważył sprawę na podstawie art. 13b, ustawy z 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, dalej jako: „ustawa zmieniająca”), wprowadzającego katalog cywilnych i wojskowych instytucji i formacji, w których służba od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. ma być uznawana za służbę na rzecz totalitarnego państwa i uznał bezspornie, że sporny okres służby został wymieniony w art. 13b ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

Sąd Okręgowy stanął na stanowisku, że w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych należy zawsze kierować się wykładnią językową przepisów prawa. Brzmienie przepisu art. 13b „policyjnej ustawy emerytalnej” jest jednoznaczne. Ustawodawca uznał w sposób wyraźny, że służba w instytucjach i formacjach wskazanych w art. 13b została uznana za służbę na rzecz totalitarnego państwa, która skutkuje 0% podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz tego totalitarnego państwa. Ustawodawca nie pozostawił w tym względzie żadnej swobody interpretacyjnej. Sąd Najwyższy tymczasem w wielu orzeczeniach uwypuklił, że w orzecznictwie i doktrynie przyjmuje się, że w państwie prawnym interpretator musi zawsze w pierwszym rzędzie brać pod uwagę językowe znaczenie tekstu prawnego. Przepisy regulujące system zabezpieczenia społecznego ze względu na swoją istotę i konstrukcję podlegają wykładni ścisłej, więc nie powinno się stosować do nich wykładni celowościowej, funkcjonalnej lub aksjologicznej w opozycji do wykładni językowej, jeżeli ta ostatnia prowadzi do jednoznacznych rezultatów interpretacyjnych.

Sąd Okręgowy nie podzielił poglądu, że ze względu na wykładnię celowościową ustawy uznać należy, że istotne znaczenie dla interpretacji definicji „służby na rzecz totalitarnego państwa” ma rodzaj i zakres czynności

wykonywanych w trakcie służby, do czego finalnie zmierza skarżący, podnosząc że jego działania nie były działaniami na rzecz totalitarnego państwa. Nie można badać, czy odwołujący się przez realizację swoich zadań służbowych nie działał na rzecz totalitarnego państwa, służąc w instytucjach bądź formacjach wskazanych w art. 13b „policyjnej ustawy emerytalnej”. Ustawodawca uznał bowiem, że służba we wskazanych instytucjach i formacjach była zawsze służbą na rzecz totalitarnego państwa. Kwestia więc tego, jakie konkretnie czynności wykonywał odwołujący nie miała znaczenia w sprawie. Przesłanką przyjęcia 0% podstawy wymiaru jest fakt służby w instytucji lub formacji wskazanej w art. 13b policyjnej ustawy emerytalnej. W takiej formacji odwołujący się pełnił służbę w okresie od 1 kwietnia 1983 r. do 31 lipca 1990 r. Z ustaleń Sądu wynika, że w ww. okresie odwołujący pełnił służbę w Wojewódzkim (...) w S. na stanowiskach inspektora, a następnie starszego inspektora Inspektoratu Ochrony (...) S. oraz od 1 listopada 1989 r. na stanowisku starszego inspektora Wydziału (...) (...) S..

Sąd orzekający nie zgodził się ze stanowiskiem zaprezentowanym przez Sąd Najwyższy w uchwale III UZP 1/20, nakazującej badać indywidualny zakres odpowiedzialności danego funkcjonariusza za naruszenia wolności obywatelskich, zwalczanie opozycji demokratycznej, związków zawodowych, kościoła. Stanowisko powyższe pozostaje w sprzeczności z celami, które legły u podstaw uchwalenia ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2016 r. wyartykułowanymi w uzasadnieniu do tej ustawy oraz jednoznacznymi zapisami ww. ustawy, z których wprost wynika, iż intencją ustawodawcy było wyeliminowanie wątpliwości interpretacyjnych przy ocenie służby byłych funkcjonariuszy na „rzecz totalitarnego państwa”, przez precyzyjne wskazanie jednostek, w których służba ma taki charakter. Według projektodawcy ustawa dezubekizacyjna z 2016 r. ma na celu wprowadzenie rozwiązań zapewniających w pełniejszym zakresie zniesienie przywilejów emerytalno - rentowych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa PRL przez ustalenie na nowo świadczeń emerytalnych i rentowych osobom pełniącym służbę na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. ponieważ wprowadzone na gruncie ustawy dezubekizacyjnej z 2009 r. rozwiązania nie okazały się w pełni skuteczne, gdyż cel tej ustawy nie został osiągnięty w zakładanym zakresie. W ustawie zaopatrzeniowej wprowadzono art. 13b, który enumeratywnie określa, jaka służba zostaje uznana za służbę na rzecz totalitarnego państwa. Projektodawca uznał bowiem, że zachodzi ewidentna potrzeba doprecyzowania katalogu jednostek, w których służba pełniona była na rzecz totalitarnego państwa oraz uwzględnił uwagi Instytutu Pamięci Narodowej, by nie wprowadzać zmian w ustawie lustracyjnej, gdyż mogłoby to wpłynąć w sposób istotny na prowadzone postępowania lustracyjne oraz na sam proces składania i badania oświadczeń lustracyjnych. Pojęcie „służby w organach bezpieczeństwa państwa” zastąpiono pojęciem „służby na rzecz totalitarnego państwa”, by nie wprowadzać nowej definicji organów bezpieczeństwa państwa wyłącznie na potrzeby ustawy dezubekizacyjnej. Katalog wprowadzony w art. 13b i jego uzasadnienie zostały opracowane przez Instytut Pamięci Narodowej. Uznano, iż „obecny stan badań pozwala na stworzenie enumeratywnego wyliczenia jednostek, których funkcjonariusze służyli na rzecz totalitarnego państwa”.

Sąd Okręgowy skonstatował, że regulacja ustawowa uniemożliwia badanie, czy osoba objęta informacją o przebiegu służby faktycznie wykonywała czynności na rzecz totalitarnego państwa i czy jednostka, w której pełniła służbę winna być uznana za należącą do służby na rzecz totalitarnego państwa. Badanie wskazanych okoliczności jest nieuprawnione w świetle treści art. 13b ust. 1 który stanowi, iż za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się służbę od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. w niżej wymienionych cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach.

W przekonaniu Sądu pierwszej instancji, w obowiązującym stanie konstytucyjnym nieuzasadnione było stanowisko dopuszczające odmowę zastosowania przez sąd orzekający normy ustawowej ze względu na jej sprzeczność z normą konstytucyjną i orzeczenie bezpośrednio na podstawie regulacji konstytucyjnej. Stanowisko takie nie znajduje uzasadnienia w wyrażonej w Konstytucji zasadzie bezpośredniego stosowania jej przepisów. Ogólne wskazania Konstytucji nie pozwalają bowiem na wydawanie na ich podstawie indywidualnych rozstrzygnięć, a przy tym sędzia, podlegając Konstytucji, nie jest zwolniony z podległości ustawie zwykłej. Bezpośredniość stosowania Konstytucji nie oznacza kompetencji do kontroli konstytucyjności obowiązującego ustawodawstwa przez sądy i inne organy powołane do stosowania prawa. Tryb tej kontroli został bardzo wyraźnie i jednoznacznie ukształtowany przez samą Konstytucję. Art. 188 Konstytucji zastrzega do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego orzekanie w wymienionych w

nim sprawach, bez względu na to, czy rozstrzygnięcie ma mieć charakter powszechnie obowiązujący, czy też ma ograniczać się tylko do indywidualnej sprawy.

Sąd Okręgowy uznał, że domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją może być obalone jedynie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, a związanie sędziego ustawą obowiązuje dopóty, dopóki ustawie tej przysługuje moc obowiązująca. Sąd Okręgowy uznał, że wydanie przez Trybunał Konstytucyjny wyroku może jedynie stwarzać stronom, stosownie do jego treści, możliwość potencjalnego wznowienia postępowania (art. 401¹, art. 403 § 4, art. 416¹ k.p.c.). W innym przypadku każde przepisy ustawy, w różnych dziedzinach społecznych i gospodarczych, sądy mogą zakwestionować, nawet z zakresu podatków i finansów, a to prowadziłyby do niemożności kierowania państwem i należytego sprawowania władzy ustawodawczej i wykonawczej, w tym wprowadzenia określonych reform, co przede wszystkim podlega kontroli społecznej w drodze powszechnych wyborów do parlamentu. Zważywszy na wszystko powyższe, nie można było więc w sprawie mówić, aby doszło do naruszenia wskazanych w odwołaniu przepisów, w tym Konstytucji i Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Apelację od wyroku złożył ubezpieczony. Zaskarżył wyrok w całości, formułując następujące zarzuty:

Apelację od wyroku złożył ubezpieczony, zaskarżając wyrok w całości i zarzucając:

1. naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie, w szczególności art. 15c ust. 1 i art. 13b ustawy zaopatrzeniowej;
2. naruszenie art. 2 Konstytucji RP, polegające na arbitralnym obniżeniu przysługującego świadczenia emerytalnego, co narusza zasady: ochrony praw nabytych i sprawiedliwości społecznej, zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, nie działania prawa wstecz, wynikające z podstaw demokratycznego państwa prawnego;
3. naruszenie art. 67 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP polegające na arbitralnym obniżeniu świadczenia emerytalnego, co stanowi nieproporcjonalne i nieuzasadnione naruszenie przysługującego prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego;
4. naruszenie art. 30 oraz art. 47 Konstytucji RP w zw. z art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności polegające na naruszeniu jej godności, prawa do ochrony czci, dobrego imienia, prawa do prywatności i prawa do poszanowania życia rodzinnego przez przyjęcie, że służba w okresie przed 31 lipca 1990 r. stanowiła „służbę na rzecz totalitarnego państwa”, a tym samym arbitralne przypisanie - w akcie prawnym rangi ustawy - winy za działania związane z naruszeniami praw człowieka, których dopuszczali się niektórzy przedstawiciele władzy publicznej PRL oraz niektórzy funkcjonariusze organów bezpieczeństwa PRL;
5. naruszenie art. 45 ust. 1 w zw. z art. 10 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 42 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 6 ust. 2 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, polegające na zastosowaniu represji bez wykazania odpowiedzialności indywidualnej; poprzez zastosowanie przez ustawodawcę sankcji zbiorowej w stosunku do funkcjonariuszy będących w służbie przed 31 lipca 1990 r., zastąpienie w tym zakresie władzy sądowniczej władzą ustawodawczą oraz pozbawienie gwarancji domniemania niewinności przez uznanie wszystkich funkcjonariuszy będących w służbie w tym okresie za winnych działań zasługujących na odpowiedzialność karną;
6. naruszenie art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 67 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w zw. z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w zw. z art. 14 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, polegające na arbitralnym naruszeniu jej osobistych, praw majątkowych i prawa do poszanowania mienia, które podlegają równej dla wszystkich ochronie, na skutek nieproporcjonalnego naruszenia prawa do zabezpieczenia społecznego, co stanowi przejaw nieuzasadnionej represji finansowej.

Apelujący wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku w całości i przyznanie prawa do emerytury policyjnej w należytej wysokości.

Sąd Apelacyjny rozważył sprawę i uznał, że apelacja jest zasadna.

W przekonaniu Sądu Apelacyjnego, Sąd Okręgowy dokonał nieprawidłowej subsumpcji i tym samym nieprawidłowo zastosował prawo materialne, jak też naruszył zasady konstytucyjne. Niemniej, Sąd Apelacyjny w całości podzielił ustalenia Sądu pierwszej instancji, co skutkuje tym, że ustalenia pierwszo instancyjne stanowią podstawę subsumpcji i w konsekwencji oceny prawnej dokonanej przez Sąd drugiej instancji.

W pierwszej kolejności, Sąd Apelacyjny stanowczo nie zgadza się z poglądem sądu pierwszej instancji, iż w obowiązującym stanie konstytucyjnym, sąd powszechny jest bezwzględnie związany jasną normą prawną zawartą w przepisie ustawy, aż do czasu stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu przez Trybunał Konstytucyjny, a zatem niedopuszczalna jest odmowa zastosowania przez sąd orzekający normy ustawowej ze względu na jej sprzeczność z normą konstytucyjną i orzeczenie bezpośrednio na podstawie zasad konstytucyjnych.

Należy podkreślić, że zgodnie z art. 173 Konstytucji RP: Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz. Natomiast w myśl art. 178 ust. 1 Konstytucji RP: Sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom. Konstytucja przypisuje zatem sądom powszechnym przymiot trzeciej władzy, niezawisłej i niezależnej od władzy ustawodawczej i wykonawczej, zaś gwarantem tej władzy są normy zawarte w zapisach Konstytucji. Normy te, czyli zasady konstytucyjne muszą być w każdym przypadku przenoszone do przepisów ustaw, co oznacza, że przepisy ustawowe nie mogą być sprzeczne z zasadami Konstytucji. Gwarantem spójności zasad konstytucyjnych z rozwiązaniami prawnymi zawartymi w przepisach niższego rzędu jest oczywiście Trybunał Konstytucyjny, który - zgodnie z art. 188 punkty 1-3 Konstytucji - in abstracto orzeka o wzajemnej zgodności przyjmowanych w systemie prawnym rozwiązań. Każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem - art. 193.

W prawidłowo funkcjonującym systemie prawnym sąd powszechny, orzekając w indywidualnej sprawie, w sytuacji, gdy dostrzeże konflikt między przepisami ustawy a zasadami konstytucyjnymi, nie stosuje wprost zasad Konstytucji, lecz występuje z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego. Rozstrzygnięcie indywidualnej sprawy będzie wtedy uzależnione od orzeczenia Trybunału. Przepis art. 193 Konstytucji posługuje się jednak sformułowaniem może, co oznacza, że Konstytucja dopuszcza sytuacje odstąpienia sądu powszechnego od tego obowiązku, mimo stwierdzenia przez sąd powszechny, że rozpoznanie sprawy zależy od oceny zgodności aktu normatywnego z Konstytucją. Tym samym należy uznać, że Konstytucja co do zasady nie wyłącza stosowania przez sądy powszechne w indywidualnych sprawach tak zwanej rozproszonej kontroli konstytucyjnej. Tego rodzaju rozproszoną kontrolę konstytucyjną stosuje już sądownictwo administracyjne, sądownictwo powszechne, jak też Sąd Najwyższy oraz Naczelny Sąd Administracyjny - patrz orzeczenia:

- wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 27 czerwca 2023 r. I SA/Łd 258/23: Model skoncentrowanej kontroli konstytucyjności prawa nie wyklucza jednak odstąpienia od kierowania pytania prawnego do TK przez sąd administracyjny, jeżeli zachodzi przypadek oczywistej niekonstytucyjności mających zastosowanie w konkretnej sprawie przepisów. W takich warunkach sąd jest zwolniony - wyjątkowo - z powinności przedstawienia TK pytania prawnego (art. 193 w zw. z art. 178 ust. 1 Konstytucji); a także: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 marca 2023 r. II OSK 2395/20

- wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 22 maja 2023 r. I ACa 73/22: Na gruncie polskiego porządku prawnego jedynym organem uprawnionym do orzekania, w sposób powszechnie obowiązujący, o zgodności ustaw z Konstytucją jest Trybunał Konstytucyjny (por. art. 188 pkt 1 oraz art. 190 Konstytucji). Oczywiście, nie wyklucza to tzw. „rozproszonej” kontroli przez sądy konstytucyjności przepisów prawa, w tym także o randze ustawowej. Przeciwnie, sąd w pewnych przypadkach może i powinien odmówić zastosowania w sprawie przepisu ustawy w razie stwierdzenia jego oczywistej sprzeczności z Konstytucją, i to nawet bez konieczności kierowania do Trybunału Konstytucyjnego pytania w trybie art. 193 Konstytucji. Będzie tak w szczególności w sytuacji, gdy przedmiot sprawy dotyczy podstawowych praw człowieka i obywatela, a stosowanie się do niekonstytucyjnego przepisu może narazić

stronę na niepowetowaną szkodę osobistą lub majątkową. Kontrola taka dopuszczalna jest jednak jedynie in casu, incydentalnie, dla potrzeb konkretnego postępowania sądowego. Natomiast, poza Trybunałem Konstytucyjnym, żaden sąd nie jest uprawniony do orzekania o niezgodności przepisu ustawy z Konstytucją w sposób wiążący inne sądy i organy państwowe.

- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 22 lutego 2022 r. III AUa 1045/21: 1. Wykładnia językowa art. 12 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, Biuro Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin stoi w sprzeczności zarówno z celem tej ustawy, którym jest obniżenie świadczeń tym, którzy nabyli przywilej emerytalny z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa, jak i z kategorię brzmieniem gwarancyjnych przepisów art. 12, 15 ust. 1 i art. 15c ust. 1 który odsyła do stosowania art. 15 ust. 1 ustawy. Mechanizm określony w art. 15c ust. 3 w istocie niweczy uprawnienie funkcjonariusza do przyjęcia przy ustalaniu podstawy wymiaru świadczenia okresów, co do których ustawa nakazuje przyjąć wskaźnik 1,3% lub 2,6% . Określone w art. 12 w zw. z art. 15 ust. 1 ustawy przywileje emerytalne funkcjonariusza służb mundurowych w demokratycznym państwie prawa są ściśle związane z pełnieniem służby mającej istotne znaczenie dla funkcjonowania państwa. Jakkolwiek żaden z systemów emerytalnych w Polsce nie jest oparty na zasadzie ekwiwalentności, to jednak regulacje ustawowe dotyczące przesłanek nabycia prawa do świadczenia emerytalnego mają charakter gwarancyjny i majątkowy. Funkcjonariusz, który podejmuje się pełnienia odpowiedzialnej służby (a za taką należy uznać służbę po 31 lipca 1990 r.), ma prawo liczyć, że po spełnieniu wymaganych przez ustawę przesłanek i po zwolnieniu ze służby będzie miał prawo do godziwego świadczenia, odpowiadającego warunkom pełnienia służby. Nie znajduje zatem uzasadnienia zastosowanie wynikającej z art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej redukcji emerytury odwołującego się, nabytej z tytułu służby po 31 lipca 1990 r.

2. Dopuszczalne jest stosowanie przez sąd powszechny rozproszonej kontroli konstytucyjnej i pominięcia w procesie subsumpcji takiego przepisu ustawy, który uznaje za niezgodny z Konstytucją, bez konieczności uprzedniego rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego. Ta kompetencja sądu powszechnego wynika z art. 8 ust. 2 i art. 178 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, choć podkreślenia wymaga, że skorzystanie z niej, może mieć miejsce wyłącznie wówczas, gdy sąd rozpoznający sprawę nie ma wątpliwości co do niezgodności danego przepisu z Konstytucją, a sprzeczność ta ma charakter oczywisty. Z art. 193 Konstytucji RP nie wynika wszakże obowiązek sądu powszechnego zwrócenia się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym w każdej sprawie, w której pojawia się wątpliwość co do zgodności aktu normatywnego z Ustawą Zasadniczą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 17 listopada 2022 r. III PZP 2/21: Sąd rozpoznający sprawę, pozbawiony możliwości skierowania do Trybunału Konstytucyjnego pytania prawnego w trybie art. 193 Konstytucji RP o zbadanie zgodności z Konstytucją RP przepisu ustawy stanowiącego podstawę rozstrzygnięcia w sprawie ze względu na przyczyny wskazane w art. 59 ust. 1 pkt 4 i ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2393), może pominąć przepis ustawy, jeśli uzna go za niezgodny z Konstytucją RP.

- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 lutego 2023 r. II PSKP 37/22: Orzekanie o zgodności ustaw z Konstytucją (art. 188 ust. 1 Konstytucji RP) nie jest tożsame z oceną konstytucyjności przepisu mającego zastosowanie w konkretnej sprawie przez sąd orzekający. Odmowa zastosowania przepisu ustawy uznanego przez sąd za sprzeczny z Konstytucją nie narusza zatem kompetencji Trybunału Konstytucyjnego.

- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 lutego 2023 r. II PSKP 25/22: W sytuacji braku możliwości zwrócenia się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego, dokonanie oceny konstytucyjności przepisów prawa zastosowanych w sprawie staje się obowiązkiem sądów powszechnych. Sądy powszechne mają bowiem obowiązek w takiej sytuacji stosować przepisy Konstytucji i dokonywać oceny zgodności przepisów ustawowych z przepisami ustawy zasadniczej, ustawy muszą być bowiem stosowane w konkretnych sprawach w zgodzie z Konstytucją.

- wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 listopada 2016 r., I OSK 1578/16: Jedną z form bezpośredniego stosowania Konstytucji RP przez sądy jest oparcie wyroku na stanowisku wyrażonym w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego

Nadto, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 24 lutego 2010 r. K 6/09, wprost stwierdził niedopuszczalność naruszania praw emerytalnych funkcjonariuszy nabytych po 1990 roku.

W rozpoznawanej sprawie, Sąd pierwszej instancji nie przeanalizował orzecznictwa i nie odniósł się do wypracowanych poglądów prawnych w kontekście naruszenia zasad konstytucyjnych, błędnie uznając obowiązek stosowania wprost przepisów art. 13b w zw. z art. 15c ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy oraz błędnie pominął zarzuty strony, dotyczące niekonstytucyjności wskazanych przepisów. Należy w tym miejscu podkreślić, że zarzuty niekonstytucyjności rozwiązań prawnych, przyjętych w ustawie z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (Dz.U. poz. 2270), pojawiały się już na etapie prac nad projektem ustawy. Negatywną opinię do projektu ustawy przedstawiło Forum Związków Zawodowych. Krytyczne uwagi do projektu ustawy zgłosił Sąd Najwyższy w opinii z 9 grudnia 2016 (druk sejmowy nr 1061) oraz Biuro Legislacyjne Senatu z 19 grudnia 2016 (druk nr 394). Następnie negatywną ocenę skutków regulacji przedstawił Raport Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z lipca 2021 r. Wreszcie, Sąd Okręgowy w Warszawie wystąpił z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie konstytucyjności rozwiązań prawnych ustawy. Sprawa została zarejestrowana pod sygnaturą P 4/18 i wciąż czeka na rozstrzygnięcie. Powyższe sprawia, że po ponad 7 latach od wejścia w życie ustawy, jej funkcjonowanie musi być oceniane jako poważne zagrożenie dla poszanowania praw człowieka właśnie przez wzgląd na brak efektywności działania Trybunału Konstytucyjnego w zestawieniu z szeregiem ocen krytycznych różnych organów i instytucji.

W takim otoczeniu prawnym Sąd pierwszej instancji nie powinien odmawiać ubezpieczonemu prawa do rozproszonej kontroli konstytucyjnej i ograniczyć się do literalnej wykładni art. 13b ustawy, lecz był zobligowany do uwzględnienia zasad wynikających z Konstytucji RP. Ocena Sądu pierwszej instancji, sprowadzająca się do literalnego odkodowania normy zawartej w art. 13b w zw. z art. 15c z pominięciem zasad konstytucyjnych, w sytuacji gdy całość okoliczności towarzyszących wprowadzeniu i realizacji prawa wskazuje na jednoznaczną niekonstytucyjność przyjętych rozwiązań, w istocie stanowi podporządkowanie się władzy ustawodawczej, forsującej niekonstytucyjne rozwiązania prawne. Skoro konstytucyjnym obowiązkiem sądu powszechnego, jako władzy odrębnej i niezależnej od władzy ustawodawczej, jest niezawisłe orzekanie w oparciu o Konstytucję i ustawy, to pomijanie Konstytucji, w warunkach jednoznacznego naruszenia jej zasad przez ustawodawcę, przy nieefektywności działania Trybunału Konstytucyjnego, oznacza podległość władzy ustawodawczej.

Przechodząc do oceny merytorycznej, Sąd Apelacyjny stwierdził, że Sąd Okręgowy dokonał literalnej wykładni art. 13b ust. 1 ustawy, uznając że fakt pełnienia służby w przedziale czasowym od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r., w ustawowo wymienionych instytucjach i formacjach, był wystarczający do uzyskania celu ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy z 16 grudnia 2016 r. Sąd Okręgowy odrzucił pogląd Sądu Najwyższego, wynikający z uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego w sprawie III UZP 1/20, oceniając że wykładnia zaprezentowana przez instancję najwyższą - a polegająca na uznaniu, że organ rentowy, w celu ustalenia, że miała miejsce „służba na rzecz totalitarnego państwa”, nie może poprzestawać na danych zawartych w informacji IPN i winien wykazać istnienie konkretnych zachowań byłego funkcjonariusza, których dopuścił się w trakcie pełnienia służby i które nosiły cechy czynu zabronionego - w praktyce prowadzi do wyrugowania przepisu z porządku prawnego. Sąd Apelacyjny nie aprobuje takiego stanowiska prawnego Sądu pierwszej instancji i w całości przychylił się do poglądów prawnych wyrażonych we wskazanej uchwale Sądu Najwyższego.

Idąc jednak w kierunku wytyczonym przez Sąd Okręgowy i poprzestając na literalnej interpretacji pojęcia „służba na rzecz totalitarnego państwa”, Sąd Apelacyjny zwrócił uwagę na niejednoznaczność prawną i otwartość katalogu zamieszczonego w art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, w którym to przepisie ustawodawca użył ww. pojęcia służby na rzecz totalitarnego państwa. Wymaga podkreślenia, że w uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej, ustawodawca wyjaśnił, że sądy wielokrotnie wskazywały, iż tzw. katalog lustracyjny z

art. 2 ustawy z 18.10.2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów, jest bardzo nieprecyzyjny, gdyż nie wskazano jednoznacznie, czy **konkretna** jednostka była organem bezpieczeństwa państwa, a więc projektowana ustawa miała na celu usunięcie wskazanej wady wcześniejszych aktów prawnych.

Sąd Apelacyjny jednak zauważył, że mimo powyższego założenia, ustawodawca nie zlikwidował tej wady poprzedniej ustawy. Ustawodawca, owszem wskazał konkretnie kilkadziesiąt formacji, w których służba podlegała restrykcji ustawowej, ale jednocześnie i równolegle posłużył się ogólnikowymi zwrotami, które nie definiują innych, pozostałych struktur, lecz tworzą otwarty i niedookreślony katalog, w dużym zakresie, w sposób legalny niemożliwy do zweryfikowania, a przy tym służba w tych niedookreślonych strukturach również objęta została restrykcją ustawową. Co więcej, ustawodawca, nawet wprost definiując struktury, sformułował warunki ustawowe, oparte na ogólnych i niezdefiniowanych pojęciach, niemożliwych do określenia w drodze wykładni prawa, ponieważ pojęcia te odniósł do treści merytorycznych, które nie zostały wyjaśnione w definicjach ustawowych. W szczególności, ustawodawca w treści art. 13b ust. 1 pkt 5 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy wskazał na: poprzeczniki lub odpowiedniki terenowe służb i jednostek organizacyjnych MSW, przy czym te tzw. poprzeczniki lub odpowiedniki terenowe służb i jednostek organizacyjnych MSW nie zostały wyspecyfikowane w ustawie i znane są tylko wąskiemu gronu specjalistów IPN. Natomiast adresat przepisu prawa musi sam prowadzić kwerendę, po to by ustalić, czy akurat jego służba kwalifikowała się jako służba w tego rodzaju instytucji/formacji, a nawet wtedy, do końca nie ma pewności, czy dokonał prawidłowej kwalifikacji, ponieważ ustawa nie ustanawia kryteriów pozwalających na tego rodzaju weryfikację. Co więcej, historyczne akty prawa wewnętrznego, dotyczące struktur i formacji służby ochrony państwa, w większości z były klauzulą tajne i ściśle tajne, które nie są znane i udostępniane publicznie, nie zostały ujawnione jako załączniki do ustawy. Zostają natomiast przez IPN ujawniane w trakcie postępowań sądowych, chociaż IPN nie jest stroną procesu i nie ma kompetencji procesowej do zajmowania w sprawie merytorycznego stanowiska. Natomiast organ nie przedstawia interpretacji tych historycznych aktów prawa w nawiązaniu do spełnienia przesłanek ustawowych z art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Nie ma więc pewności ustawowej, czy stosujący prawo odwołuje się do prawidłowych aktów prawnych i dokumentów archiwalnych, jak też, czy prawidłowo interpretuje ich treść w kontekście art. 13b ust. 1 pkt 5 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, bowiem nie dysponuje fachową wiedzą historyczną właściwą dla pracowników IPN, zaś ustawa nie daje narzędzi weryfikacyjnych.

Należy też zauważyć, że z treści art. 13b ust. 1 pkt 5 litery a, b, c, d, e ustawy wprost wynika, że kwalifikacja służby jako wykonywanej na rzecz totalitarnego państwa może być stosowana warunkowo, tylko wtedy, gdy służba w danej formacji wiązała się z działalnością formacji polegającą na: nadzorowaniu prac jednostek wypełniających zadania: wywiadowcze, kontrwywiadowcze, Służby Bezpieczeństwa, czynności operacyjno-techniczne niezbędne w działalności Służby Bezpieczeństwa, odpowiedzialne za szkolnictwo, dyscyplinę, kadry i ideowo-wychowawcze aspekty pracy w służbie bezpieczeństwa (litera a), wypełnianiu zadań wywiadowczych i kontrwywiadowczych (litera b), wypełnianiu zadań Służby Bezpieczeństwa (litera c), wykonywaniu czynności operacyjno-technicznych niezbędnych w działalności Służby Bezpieczeństwa (litera d), bądź odpowiedzialności za szkolnictwo, dyscyplinę, kadry i ideowo-wychowawcze aspekty pracy w Służbie Bezpieczeństwa (litera e). Wprowadzenie do przepisu prawa wymienionych warunków prowadzi do szeregu nierozstrzygalnych wątpliwości z uwagi na niedookreśloność semantyczną użytych pojęć, jak chociażby: jakie zadania obejmował nadzór prac jednostek specjalistycznych, co to są zadania wywiadowcze/kontrwywiadowcze i na czym polegało ich wypełnianie, co to są zadania służby bezpieczeństwa i na czym polegało ich wypełnianie, co oznaczały w języku prawa szkolnictwo, dyscyplina, kadry, ideowo-wychowawcze aspekty pracy w SB i do jakich czynności sprowadzało się ponoszenie odpowiedzialności za te niezdefiniowane dziedziny.

Idąc dalej, w kwestii językowej interpretacji art. 13b ust. 1 pkt 5 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, należy zauważyć, że Sąd Okręgowy nie przywołał w okolicznościach analizowanej sprawy konkretnej podstawy prawnej z art. 13b, chociaż przepis ten zawiera kilkadziesiąt punktów, jak też nie przyporządkował jednostki, w której służył ubezpieczony pod konkretną specyfikacją prawną. W sprawie, Sąd Okręgowy arbitralnie stwierdził, że czynności zawodowe ubezpieczonego w okresie od 1.04.1983 do 31.07.1990 stanowiły służbę na rzecz totalitarnego państwa

w rozumieniu art. 13b ustawy, jakkolwiek nie dokonał subsumpcji ustaleń pod konkretną normę z art. 13b ustawy. Ocena Sądu pierwszej instancji nie była oceną prawną, lecz intuicyjną i wartościującą, a jako taka nie miała waloru stosowania prawa.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, na gruncie analizowanej normy z art. 13b, zasadniczo prawidłowa subsumpcja powinna wyglądać w ten sposób, że najpierw należy ustalić zajmowane stanowisko służbowe, w jaki sposób jest ono wpisane w strukturę danego podmiotu/formacji, następnie czy ta formacja jest ujęta w wykazie z art. 13b wprost i konkretnie, jeśli tak, to czy element tej struktury spełniał jeden z warunków ustawowych wymienionych chociażby w art. 13b ust.1 pkt 5) od a) do e), ale też warunki wymienione w pozostałych przepisach art. 13b, w zależności od konkretnej służby.

Ostatnim i ogólnym kryterium weryfikującym funkcjonariusza jest natomiast przesłanka pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa, którą szeroko analizowała uchwała III UZP 1/20. W ocenie Sądu Apelacyjnego, użycie przez ustawodawcę zwrotu pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa stanowi formę kwalifikowaną zwykłej służby państwowej, obarczoną drastyczną sankcją finansową, dotykającą sfery zabezpieczenia socjalnego codziennego bytu, i jako takie wymaga niewątpliwych dowodów sankcjonowanej działalności zawodowej funkcjonariusza. I nie można przyjmować, że ustawodawca zamieścił w normie prawnej obojętny prawnie zwrot o charakterze aksjologicznym, niepodlegający interpretacji prawnej i nie niosący żadnej istotnej treści o charakterze przesłanki prawnej. Treść przepisu art.13b wprowadza normę prawną, a ta obejmuje określony desygnat pojęciowy. Każda fraza użyta do budowy normy prawnej niesie za sobą określoną treść i jako taka, w całości podlega interpretacji w procesie stosowania prawa. To, że zamiar ustawodawcy nie zawsze jest dostatecznie ujęty w normie prawnej, nie jest żadną nowością. Norma prawna zakodowana w treści przepisu i wprowadzona do porządku prawnego podlega interpretacji w całości, co wyklucza ocenę, że w treści przepisu znajdują się frazy nie podlegające interpretacji, lub prawnie obojętne, bo noszą walor wartościujący i akcentujący wymowę normy. Należy podkreślić, że zgodnie z §11 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z 20 czerwca 2002 r; t.j. z 29 lutego 2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 283) W ustawie nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, a w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm. Omawiana ustawa w art. 13b nie realizuje zatem wskazanego wymogu prawotwórczego; nota bene tak samo jak i innych wymogów zakreślonych w rozporządzeniu, np. z §5: Przepisy ustawy redaguje się zwięźle i syntetycznie, unikając nadmiernej szczegółowości, a zarazem w sposób, w jaki opisuje się typowe sytuacje występujące w dziedzinie spraw regulowanych tą ustawą; z §6: Przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

Na gruncie rozpoznawanej sprawy, przedstawiona metoda subsumpcji w ogóle nie mogła być zastosowana, ponieważ organ nie zdefiniował konkretnie podmiotów, w których służył ubezpieczony. Najpewniej ubezpieczony pełnił służbę w odpowiedniku terenowym jednostki organizacyjnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (art. 13b ust. 1 pkt 5 ustawy), natomiast gdzie szukać tych konkretnych odpowiedników terenowych, w ogóle nie zostało w sprawie wykazane. Nie uczynił tego Sąd pierwszej instancji, ani IPN, ani organ. Z ustaleń sprawy wynika, że ubezpieczony z dniem 1 kwietnia 1983 r. został mianowany inspektorem Inspektoratu Ochrony (...) Wojewódzkiego (...) w S.. Od 1 listopada 1989 pełnił służbę na stanowisku starszego inspektora Wydziału (...) S.. Jednak art. 13b nie wymienia takiej formacji jak Inspektorat Ochrony (...) Wojewódzkiego (...) w S.. Zatem nie ma w ogóle podstawy prawnej do zakwalifikowania służby ubezpieczonego wg przepisu art. 13b jako służby na rzecz totalitarnego państwa. Tego rodzaju służbę wyinterpretował ubezpieczonemu IPN, na podstawie tylko sobie znanej dokumentacji archiwalnej, która nie stanowi załącznika do ustawy, była więc swobodną interpretacją IPN, której zaprzeczył ubezpieczony. Należy podkreślić, że ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy nie precyzuje, co to są odpowiedniki terenowe służb i jednostek organizacyjnych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, ani też jaka była ich struktura.

W tym miejscu należy podkreślić, że Sąd Apelacyjny uznaje obowiązywanie kontradiktoryjnego modelu procesowego w sprawach cywilnych, w tym również dotyczących ubezpieczeń społecznych, co nakłada na strony obowiązek wskazywania źródeł dowodowych. Sąd nie ponosi odpowiedzialności za wynik postępowania dowodowego. Sąd Najwyższy w wyroku z 4.08.2016 r. III UK 201/15 zajął stanowisko, że rolą stron jest wskazywanie dowodów dla stwierdzenia faktów, z których wywodzą skutki prawne, jednak sąd może dopuścić dowód nietypowany przez

strony, ale gdy istnieją szczególnie uzasadnione przyczyny nakazujące sądowi podjęcie inicjatywy dowodowej w celu prawidłowego wyjaśnienia sprawy. Sąd Najwyższy wskazał, że okolicznością taką może być np. dążenie strony do obejścia prawa, podejrzenie wszczęcia fikcyjnego procesu, rażąca nieporadność strony działającej bez profesjonalnego pełnomocnika, ale także istnienie wysokiego prawdopodobieństwa zasadności dochodzonego roszczenia. Powinność sądu w tych wypadkach wynika z zagrożenia naruszenia interesu podlegającego szczególnej ochronie, wobec niepodjęcia przez stronę właściwych czynności, mimo stosownych pouczeń sądu (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 grudnia 2009r., I UK 195/09). W przedmiotowej sprawie tego rodzaju okoliczności nie zaistniały, zaś inicjatywa dowodowa Sądu Apelacyjnego sprowadziłaby się do wyłączenia profesjonalnych instytucji publicznych i poszukiwania archiwalnych dokumentów przeciwko funkcjonariuszowi, pobierającemu legalne świadczenia emerytalno-rentowe, w celu obniżenia tych świadczeń. W przekonaniu Sądu Apelacyjnego, wskazany cel ustawowy, czyli realizacja społecznego oczekiwania na wprowadzenie sprawiedliwości dziejowej, nie uzasadniały podjęcia postępowania dowodowego z urzędu.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, nie było podstaw ustawowych, by ww. okres wynikający z informacji IPN, potraktować jako służbę ubezpieczonego na rzecz totalitarnego państwa, a tym samym, nie było podstaw faktycznych do zastosowania art. 15c ustawy i ponownego ustalenia emerytury przez obniżenie wysokości należności, ponieważ ubezpieczonemu nie udowodniono służby na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu ustawy, skoro podjął służbę w jednostce nie wskazanej wprost i konkretnie w art. 13b ust. 1 pkt 5 ustawy zaopatrzeniowej.

2. Kolejną kwestią jest to, że aktualna regulacja prawna po raz drugi dotyczy zagadnienia pozbawienia przywilejów emerytalno-rentowych byłych funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa, którzy zresztą podlegali formalnej weryfikacji, kwalifikującej ich do dalszej służby w Rzeczypospolitej Polskiej. Sąd Najwyższy w uchwale 7 Sędziów Sądu Najwyższego z 16 września 2020, III UZP 1/20, podejmując to zagadnienie wskazał, że dopuszczalny sam w sobie cel, polegający na konieczności odebrania przywileju, zderza się z abstrakcyjnym mechanizmem, w którym funkcjonariusz, albo członek jego rodziny, ma obowiązek udowadniać swoją niewinność, bo on ma wykazać przesłanki zwalniające organ rentowy z zastosowania mechanizmu korygującego. Oznacza to końcowo, że system emerytalny, ukształtowany jako czytelny, przewidywalny zbiór praw i obowiązków, zostaje uszczuplony, stając się instrumentem prowadzenia polityki represyjnej przez Państwo w takim ujęciu, że sama służba, czyli przynależność do służby, może być uznana za samodzielne i wyłączne kryterium różnicujące wysokość emerytalnych uprawnień. Z drugiej strony, z cytowanych przez SN szeregu opracowań wynika, że nie wszyscy pozostający w służbie funkcjonariusze zwalczali opozycję polityczną i Kościół katolicki, i nie wszyscy łamali prawa człowieka, skoro część funkcjonariuszy zajmowała się ochroną gospodarczą Polski, zwalczaniem przemytu narkotyków, ochroną granicy (teza 100 uchwały).

Wymaga zaznaczenia, że Sąd Najwyższy co do tej kwestii dopuścił wykładnię prokonstytucyjną i uznał, że taka wykładnia nie narusza kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, bowiem za pomocą tego zabiegu, obok normy ustawowej, zastosowana zostanie norma konstytucyjna, jako dyrektywa interpretacyjna, sprzyjając tym samym wykładni ustawy w zgodzie z Konstytucją (teza 103 uchwały).

Sąd Apelacyjny wyraża przekonanie, że sądy powszechne, stojąc na straży wartości konstytucyjnych, co do zasady i po wnikliwym rozważeniu, mają nie tylko prawo, ale wręcz obowiązek interpretacji przepisów w indywidualnych sprawach w zgodzie z zasadami wynikającymi z Konstytucji RP, a przede wszystkim z uwzględnieniem konstytucyjnych wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela, a to w ramach rozproszonej kontroli konstytucyjnej. Taką inicjatywę sądu w indywidualnej sprawie uzasadnia, w szczególności rażące łamanie przez ustawodawcę wartości konstytucyjnych, w zderzeniu z brakiem efektywności Trybunału Konstytucyjnego. Należy przy tym wyraźnie zaznaczyć, że sąd powszechny nie ma kompetencji do orzekania o niekonstytucyjności przepisu in abstracto i usuwania przepisu prawa z porządku prawnego.

W przedmiotowej sprawie Sąd Okręgowy błędnie nie rozważył powyższego zagadnienia i uznał, że ma bezwzględny obowiązek stosowania przepisu ustawy w takiej formule prawnej, w jakiej został uchwalony, ponieważ przepis jest jednoznaczny i jasny w swojej treści. Tym samym, chociaż dostrzegł wątpliwości na gruncie zasad konstytucyjnych

oraz neutralizację Trybunału Konstytucyjnego, to pominął te okoliczności, a więc zaakceptował nadrzędność władzy ustawodawczej oraz własne podporządkowanie regułom ustanowionym przez tę władzę.

Dodatkowo, Sąd Apelacyjny odwołuje się do zaaprobowanego poglądu Sądu Najwyższego z uzasadnienia wyroku z 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21:

jeżeli sąd rozpoznający sprawę indywidualną uzna, że: 1) po pierwsze, przepisu ustawy, który miałby stanowić podstawę lub przesłankę rozstrzygnięcia, nie da się pogodzić (w drodze zastosowania prokonstytucyjnej wykładni) z określoną normą lub zasadą konstytucyjną; 2) po drugie, że w sprawie nie wypowiedział się dotąd Trybunał Konstytucyjny, i 3) po trzecie, że nie istnieją warunki pozwalające na uzyskanie rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego, to dysponuje on kompetencją do odmowy zastosowania (pominięcia) tego przepisu przy wydawaniu rozstrzygnięcia. Konkluzja ta sformułowana została w celu poszukiwania remediów w związku z zakłóceniem działalności Trybunału Konstytucyjnego, odnosi się więc przede wszystkim do sytuacji o charakterze nadzwyczajnym. Po drugie, sądy powinny traktować odmowę zastosowania przepisu jako środek ostateczny i – na tyle, na ile jest to intelektualnie dopuszczalne – dokonywać prokonstytucyjnej wykładni ustaw. Do ustalenia tej wykładni istotnych wskazówek może dostarczać orzecznictwo – dawne i obecne – Trybunału Konstytucyjnego. Po trzecie, odmowa stosowania przepisów ustawowych nie powinna prowadzić do zakłócenia jednolitości orzecznictwa sądowego. Choć kompetencja ta przysługuje wszystkim sądom, to przed jej zastosowaniem zawsze należy rozważyć celowość uzyskania stanowiska Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego, jeśli jest to proceduralnie możliwe i nie doprowadzi do odmowy ochrony prawnej w konkretnej sprawie. Takie właśnie kształtowanie jednolitości orzecznictwa przyświecało wydaniu uchwały III UZP 1/20 (zob. pkt 33 uzasadnienia uchwały).

Podsumowując, 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.

Sąd Najwyższy w uchwale III UZP 1/20 opowiedział się za zastosowaniem zasady *ne bis in idem*. Wskazał, że zagwarantowanie rzetelnej i sprawiedliwej procedury sądowej, o której mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji, wiąże się z zakazem dwukrotnego stosowania sankcji, wobec tego samego podmiotu za ten sam czyn. Zakaz podwójnego karania musi zatem być brany pod uwagę również w wypadku zbiegu sankcji przewidzianych w przepisach prawa publicznego (w tym w przepisach prawa administracyjnego), jeżeli przewidują one formy odpowiedzialności prawnej mające cechę represyjności (teza 104). W analizowanym zagadnieniu chodzi o dwukrotną ocenę tego samego okresu pracy, który raz obliżował do obniżenia emerytury przez przyjęcie wskaźnika z 2, 6 % do 0, 7 % za każdy rok służby, a obecnie wskaźnika 0,0%.

W tym kontekście Sąd Apelacyjny wskazuje na następujące uzasadnienie projektu ustawy:

projektowana ustawa zakłada obniżenie policyjnych emerytur i rent inwalidzkich policyjnych wszystkim funkcjonariuszom, którzy pełnili służbę na rzecz totalitarnego państwa oraz rent rodzinnych pobieranych po takich funkcjonariuszach, zgodnie z niżej przyjętymi założeniami.

Emerytura policyjna.

W przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, wysokość emerytury ustala się na następujących zasadach:

a) **0,5% podstawy wymiaru emerytury** – za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa (obniżenie w stosunku do aktualnego wskaźnika 0,7% podstawy wymiaru),

Przelicznik obniżenia podstawy wymiaru renty inwalidzkiej, a w konsekwencji wysokości całej renty inwalidzkiej, o 2% za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, koresponduje ze wskaźnikiem 0,5% podstawy wymiaru

emerytury za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa (obniżenie o 2,1% w stosunku do wskaźnika 2,6% podstawy wymiaru za każdy rok „standardowej” służby, wynikający z art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej).

(...)

Następnie, toku procesu legislacyjnego, na posiedzeniu komisji sejmowych została zgłoszona poprawka przygotowana przez rząd, którą Sekretarz stanu w MSWiA J. Z. uzasadnił następująco:

Biorąc pod uwagę dyskusję, która dotychczas się odbyła, wróciliśmy do bardzo prostego rozstrzygnięcia zasady, że za czas służby w organach bezpieczeństwa nic się nie należy ani 0,7, ani 2,6, ani 0,5, po prostu nie należy się nic. Należy się zero. W związku z tym w art. 15c ust. 1 pkt 1 wyrazy „0,5% podstawy wymiaru” proponujemy zastąpić wyrazami „0% podstawy wymiaru”.

Wymaga przy tym odnotowania, że legislator Biura Legislacyjnego zwrócił uwagę, że ta poprawka, z tego względu, że operuje wskaźnikiem 0,0% może być niezgodna z Konstytucją, z art. 67, który przyznaje obywatelom prawo do zabezpieczenia społecznego.

Powyższe wg : (...)

Końcowo, ustawodawca wprowadził art. 15c dot. ustalanie prawa do emerytury policyjnej.

W takim stanie ustawodawczym, Sąd Apelacyjny zgodził się z poglądem Sądu Najwyższego, że tego rodzaju wtórna ingerencja nie niesie ze sobą żadnych nowych argumentów, bo za taki nie można uznać faktu, że poprzednia regulacja nie była pełna. Nie odkryto nowych aspektów działań funkcjonariuszy i nie zastosowano metody indywidualnej oceny służby (teza 101 uchwały SN). A dodatkowo wprowadzone rozwiązanie nosiło znamiona bezprawnej represji, bowiem nie przewidywało żadnego uzasadnienia ustawodawcy dla zmiany wskaźnika z 0,5 % wg projektu ustawy do 0,0%, czy też przelicznika 2% podstawy wymiaru renty, wg projektu ustawy do 10%. Nie budzi wątpliwości Sąd Apelacyjny, że uzasadnienie ustawodawcy odnosiło się do wskaźników 0,5% podstawy wymiaru emerytury i do 2% podstawy wymiaru renty, zaś przeliczniki aktualnie obowiązujące w ustawie zostały ad hoc wprowadzone i przegłosowane w trakcie posiedzenia komisji, bez merytorycznego uzasadnienia.

Sąd Najwyższy w wyroku z 16 marca 2023 r. II USKP 120/22 wprawdzie wskazał, że dostrzegając zaprezentowane przeciwstawne racje, bez względu na to, które z nich do każdego z nas bardziej przemawiają, wydaje się jasne, że wskazany dwugłos nie sprzyja, a wręcz zaciemnia możliwość jednoznacznego zakwalifikowania art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej jako pozostającego w opozycji do wzorca wskazanego w art. 2 Konstytucji RP. Identycznie rzecz się ma, jeśli chodzi o zgodność z pozostałymi przepisami Konstytucji. W każdym razie Sąd Najwyższy rozpoznający sprawę nie ma w tym zakresie pewności, a to oznacza, że należy uwzględnić domniemanie zgodności tego przepisu z Konstytucją.

Niemniej Sąd Najwyższy nie rozważył zagadnienia w kontekście zasady proporcjonalność przyjętego rozwiązania prawnego. Powyższe miało istotne znaczenie, dlatego że organ emerytalno-rentowy dokonuje wyzerowania okresów służby poświadczonych informacją IPN, tak jakby był to okres braku aktywności zawodowej, nie bacząc przy tym na okoliczności dotyczące indywidualnych ubezpieczonych, lecz przyjmuje zasadę sankcji zbiorowej. W tym kontekście wymaga też zaznaczenia, że Artykuł 1 Protokołu Pierwszego do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284) brzmi następująco:

Każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swojego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego.

Powyższe postanowienia nie będą jednak w żaden sposób naruszać prawa państwa do stosowania takich ustaw, jakie uzna za konieczne do uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zabezpieczenia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych.

Europejski Trybunał Praw Człowieka, dokonując interpretacji przywołanego art. 1 Protokołu Pierwszego do Konwencji w sprawie M. p. Polsce, dotyczącej cofnięcia wcześniejszej emerytury w kontekście prawa do poszanowania mienia, w wyroku z 15 września 2009 r. 10373/05 stwierdził m.in.:

W kontekście prawa własności, szczególne znaczenie winno zostać przypisane zasadzie dobrego rządzenia. Jest sprawą pożądaną, aby władze publiczne działały z najwyższą starannością, w szczególności podczas rozstrzygania spraw o zasadniczym znaczeniu dla jednostek, takich jak świadczenia i inne prawa własności.

Trybunał, mając na uwadze znaczenie sprawiedliwości społecznej, uznaje, iż generalną zasadą powinno być, aby władze publiczne nie były powstrzymywane od poprawiania swoich błędów, nawet tych wynikłych z ich własnych zaniedbań. Trybunał musi jednakże zauważyć, iż powyższa ogólna zasada nie może zwyciężyć w sytuacji, gdy od danej jednostki wymaga się aby poniosła nadmierny ciężar wynikający z zastosowanego środka pozbawiającego ją lub jego świadczenia. Jeżeli błąd został spowodowany przez same władze, bez żadnej winy osoby trzeciej, inne podejście w stosunku do zasady proporcjonalności musi zostać powzięte w określeniu, czy ciężar poniesiony przez obywatela był nadmierny.

Zatem, nie do pogodzenia z zasadą proporcjonalności i osobistym prawem majątkowym do przyznanych zabezpieczeń społecznych było wprowadzenie regulacji ustawowych, na mocy której ubezpieczonemu ograniczono prawo do emerytury, ustalone zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa o zabezpieczeniu emerytalnym funkcjonariuszy, przez niczym nieuzasadnione wyzerowanie określonych okresów służby, co w przypadku emerytury ubezpieczonego prowadziło do wyzerowania okresu służby w wymiarze rządu 7 lat. Tym samym uznano ten okres za brak aktywności zawodowej. W stanie faktycznym dotyczącym ubezpieczonego, nie do pogodzenia z zasadą proporcjonalności i osobistym prawem majątkowym do przyznanego zabezpieczenia społecznego było wprowadzenie regulacji ustawowej, na mocy której ubezpieczonego pozbawia się prawa do uwzględnienia wypracowanego okresu służby.

Brak uzasadnienia ustawodawczego w tej kwestii, eksplikuje ocenę o naruszeniu zasady proporcjonalności. Zastosowany mechanizm obniżenia świadczeń był bowiem nieproporcjonalny do celu ustawy, ponieważ prowadził do wyrugowania okresu służby, tak jakby w ogóle służby nie pełniono. Cel ustawy, polegający na realizacji sprawiedliwości dziejowej nie tłumaczył, dlaczego na zasadzie sankcji zbiorowej wszystkim ubezpieczonym podpadającym pod kwalifikację z art. 13b ust. 1 ustawy należało przyjąć fikcję prawną braku służby w okresach arbitralnie i ogólnikowo wskazywanych przez IPN. W konsekwencji, w zgodzie z wykładnią prokonstytucyjną przepisu prawa stosowanego w indywidualnej sprawie, należało ocenić, że przepisy art. 15c ustawy zaopatrzeniowej nie miały zastosowania w odniesieniu do indywidualnej sytuacji ubezpieczonej.

3. Co do kwestii prawidłowości subsumpcji na gruncie art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, Sąd Apelacyjny nie ma wątpliwości, że ubezpieczony indywidualnie, jako funkcjonariusz, miał uzasadnione oczekiwanie, że z racji służby w wolnej Polsce, wypracował sobie należne świadczenia z zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy. W ocenie Sądu Apelacyjnego, w stanie faktycznym dotyczącym ubezpieczonego, nie do pogodzenia z zasadą proporcjonalności i prawem do przyznanego zabezpieczenia społecznego jest wprowadzenie regulacji ustawowej, na mocy której ubezpieczonego pozbawia się prawa do emerytury ustalonej zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa o zabezpieczeniu emerytalnym funkcjonariuszy, i w to miejsce wprowadza świadczenie ryczałtowe, oderwane od przepisów prawa obowiązujących ogół funkcjonariuszy i pracowników cywilnych,

Przedstawione stanowisko prawne jest poparte poglądem wyrażonym w wyroku Sądu Najwyższego z 16.03.2023, II USKP 120/22. W uzasadnieniu tego wyroku Sąd Najwyższy stwierdził: z pewnością ze „sprawiedliwością” nie ma nic wspólnego obniżanie świadczenia do pułapu przeciętnej emerytur, gdy wysokość „ponad” ten wskaźnik została

wypracowana po 1990 r. W tym zakresie rozwiązanie określone w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w sposób oczywisty narusza art. 32 ust. 1, ust. 2 Konstytucji RP, bowiem nierówno traktuje i dyskryminuje odwołującego się względem funkcjonariuszy, którzy podjęli służbę po 1990 r. i którzy legitymują się takim samym okresem służby, czyli mają taką samą podstawę wymiaru świadczenia. Jeśli potraktować prawo do określonej wysokości emerytury w kategorii „prawa do własności”, co wydaje się uzasadnione, to wskazany efekt art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej godzi również w art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP. Sumarycznie wskazane naruszenia prowadzą do wniosku, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej narusza także prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP.

Z prawidłowych ustaleń sprawy wynika, że ubezpieczony służył w demokratycznym państwie w wymiarze 4 lata, następnie przez okres 11 lat opłacał składki do ZUS z tytułu zatrudnienia, posiada też 5 lat okresu składkowego przed służbą i ponad 8 lat służby nie kwalifikowanej wg art. 13b. Z tej racji ma prawo do wypracowanych przez siebie świadczeń, realizowanych z uprzywilejowanego systemu zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy, a to w myśl art. 67 ust. 1 Konstytucji, jak też ma prawo majątkowe w postaci realizowanej emerytury policyjnej, która mogła być ograniczone tylko w zakresie, w jakim nie narusza istoty tego prawa, art. 64 ust.1 i 3 Konstytucji. W przekonaniu Sądu Apelacyjnego, przywileje emerytalne funkcjonariuszy nabyte po od sierpnia 1990 r. były należne i legalnie umocowane. Ponadto, w analizowanej sprawie, przywileje emerytalne zostały odebrane ubezpieczonemu dwukrotnie: przez wyzerowania wskaźnika podstawy wymiaru za okres służby zakwalifikowany wg art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy oraz przez przyznanie świadczenia ryczałtowego, co wszystko razem stanowiło niczym nieuzasadnioną represję i było sankcją nadmierną, mimo odmiennej deklaracji ustawodawcy, zawartej w projekcie ustawy.

Sąd Apelacyjny zatem uznał, mając na uwadze przedstawioną ocenę prawną, w zgodzie z wykładnią prokonstytucyjną przepisu prawa stosowanego w indywidualnej sprawie, że Sąd Okręgowy nietrafnie ocenił, iż przepis art. 15c ustawy miał zastosowanie w odniesieniu do indywidualnej sytuacji ubezpieczonej. W konsekwencji powyższego, Sąd Apelacyjny na podstawie art. 386 §1 k.p.c, orzekając co do istoty sprawy, zmienił w całości zaskarżony wyrok i poprzedzając go decyzję o ponownym ustaleniu wysokości emerytury policyjnej w ten sposób, że emerytura policyjna nie ulega ponownemu ustaleniu na podstawie art. 15c ustawy zaopatrzeniowej.

SSA Jolanta Hawryszko