



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 10 lipca 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Bohdan Bieniek (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Dawid Miąsik

SSN Maciej Pacuda

w sprawie z odwołania T. S.

od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw
Wewnętrznych i Administracji

o wysokość emerytury policyjnej,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń

Spółecznych w dniu 10 lipca 2024 r.,

skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie

z dnia 13 kwietnia 2022 r., sygn. akt III AUa 1069/21,

oddala skargę kasacyjną.

Dawid Miąsik Bohdan Bieniek Maciej Pacuda

UZASADNIENIE

Sąd Okręgowy w Zamościu, wyrokiem z dnia 23 listopada 2021 r., zmienił zaskarżoną decyzję organu rentowego i ustalił wysokości emerytury policyjnej T. S. od dnia 1 października 2017 r. z uwzględnieniem art. 15c ust. 1 ustawy z dnia 18

lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 708 ze zm.; dalej ustawa zaopatrzeniowa), ale bez uwzględnienia treści art. 15c ust. 3 tej ustawy (pkt I wyroku) oraz umorzył postępowanie w pozostałej części (pkt II wyroku).

Z ustaleń Sądu pierwszej instancji wynika, że Instytut Pamięci Narodowej w informacji o przebiegu służby stwierdził, że T. S. od dnia 16 listopada 1983 r. do dnia 15 sierpnia 1984 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. W tym czasie pełnił służbę w Wydziale II Służby Bezpieczeństwa Rejonowego Urzędu Spraw Wewnętrznych w H.. Wydział, w którym pełnił służbę zajmował się kontrwywiadowczym zabezpieczeniem rejonu. W tym czasie do jego obowiązków należało prowadzenie spraw myśliwych dewizowych, przyjazdów i wyjazdów turystów zagranicznych. Odwołujący się prowadził 13. tajnych współpracowników, 2 kontakty operacyjne i 3 lokale konspiracyjne.

Zdaniem Sądu Okręgowego, po uwzględnieniu uchwały powiększonego składu Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28) oraz uprzednich wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (sprawa Cichopek przeciwko Polsce), możliwe jest zlikwidowanie przywilejów finansowych przy czym pod warunkiem, że podjęte kroki będą współmierne i proporcjonalne. Sąd Okręgowy zauważył, że służba w organach totalitarnej przemocy politycznej nie może być tytułem do dalszego utrzymywania lub korzystania z przywilejów uzyskanych z niegodnej lub niegodziwej służby z natury rzeczy i z punktu widzenia praw podstawowych. Dlatego zasadne jest obniżenie emerytury policyjnej T. S. na podstawie art. 15c ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej. Jednak nie można stracić z pola widzenia, że odwołujący się pełnił służbę w innych formacjach, w tym w Milicji Obywatelskiej i Policji (od 16 maja 1972 r. do 15 listopada 1983 r. i od 16 sierpnia 1984 r. do 16 listopada 1999 r.). Stąd nie można do niego bezrefleksyjnie stosować skutków z art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, bowiem 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 Apelacyjny w Lublinie, wyrokiem z dnia 13 kwietnia 2022 r., oddalił apelację organu rentowego. Sąd ten podzielił tezę, że w pewnych sytuacjach - na zasadzie wyjątku - dopuszczalna jest kontrola konstytucyjności przepisu ustawy w toku rozpoznawania konkretnej sprawy. Wyjątek ten uzasadniany jest koniecznością sprawiedliwego rozstrzygnięcia sprawy oraz stanem wyżej konieczności, który wynika, z jednej strony z faktu braku udzielenia przez Trybunał Konstytucyjny odpowiedzi na pytanie prawne (sprawa P 4/18), a z drugiej strony z powinności rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Dlatego wykładnia art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, jaka została przyjęta przez Sąd Okręgowy jest trafna. Z kolei proponowana przez organ rentowy wykładnia językowa tej normy prowadzi do kolizji z art. 64 Konstytucji RP, albowiem mimo nabycia prawa do emerytury na podstawie służby w MO i Policji, a nie z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa, wyłączne jego stosowanie prowadzi do istotnego, nieuzasadnionego celem ustawy, obniżenia świadczenia emerytalnego.

Wyrok Sądu Apelacyjnego zaskarżył w całości skargą kasacyjną pełnomocnik organu rentowego, zarzucając naruszenie: (-) art. 15c ust. 3 w związku z art. 15c ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, przez błędną wykładnię i przyjęcie, że dany przepis nie ma zastosowania do funkcjonariusza, który nie nabył emerytury z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa, a okres tej służby jest jedynie okresem dodatkowym nie wpływającym na nabycie prawa do świadczenia, w sytuacji gdy ów przepis ma zastosowanie do funkcjonariusza, który pełnił służbę na rzecz państwa totalitarnego; (-) art. 15c ust. 3 w związku z art. 15c ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, przez niezastosowanie w sytuacji, gdy Sąd Apelacyjny ustalił, że odwołujący się pełnił służbę na rzecz państwa totalitarnego w rozumieniu art. 13b tej ustawy; (-) art. 178 ust. 1 w związku z art. 188 Konstytucji RP, przez ich błędną wykładnię i odmowę uznania mocy obowiązującej ustawy zaopatrzeniowej w zakresie regulacji art. 15c ust. 3 w związku z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej.

Mając powyższe na uwadze, wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości oraz przekazanie sprawy w tym zakresie do rozpoznania Sądowi drugiej Instancji i pozostawienie temu Sądowi rozstrzygnięcia o kosztach postępowania

kasacyjnego; ewentualnie wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości i zmianę zaskarżonego wyroku przez oddalenie odwołania w całości i orzeczenie od odwołującego się na rzecz organu rentowego zwrotu kosztów postępowania w postępowaniu kasacyjnym, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm prawem przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie jest zasadna, bowiem nie doszło do ułomnego zastosowania norm prawa materialnego, jakie zostały wskazane w skardze kasacyjnej.

Problem wywołany przez skarżącego został już wyjaśniony w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Chodzi o sytuację, w której funkcjonariusz pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której w mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, lecz także pełnił służbę w innych formacjach (poza zakresem art. 13b tej ustawy), w tym także w wolnej Polsce po 1990 r. Innymi słowy, po wyłączeniu okresu służby na rzecz totalitarnego państwa legitymuje się innym jej okresem, który pozwala na uzyskanie pełnej emerytury. W sprawie T. S. legitymuje się niepodlegającym „wyzerowaniu” okresem 28 lat, 9 miesięcy i 5 dni służby w Milicji Obywatelskiej oraz w Policji.

Taki układ zależności w pełni pozwala zaakceptować stanowisko, jakie zajął Sąd Najwyższy w wyrokach: z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22 (OSNP 2023 nr 9, poz. 104); z dnia 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22 (OSNP 2023 nr 11, poz. 126) i z dnia 17 maja 2023 r., I USKP 63/22 (OSNP 2024 nr 1, poz. 9; z dnia 13 grudnia 2023 r., III USKP 45/23 (LEX nr 3645275), to znaczy, że obniżenie świadczenia do pułapu przeciętnej emerytury, gdy wysokość „ponad” ten wskaźnik została wypracowana po 1990 r. w sposób oczywisty narusza art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz godzi w art. 64 ust. 1-3 Konstytucji RP i narusza prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP, co przemawia za odmową zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej. Ten sam mechanizm może być zastosowany do sytuacji ubezpieczonego, który w okresie swojej aktywności zawodowej tylko przez marginalny okres wykonywał pracę na rzecz totalitarnego państwa, a pozostały okres

służby przypadał poza obszarem negatywnie wymienionym w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 maja 2024 r., I USKP 43/24, niepubl.). Dlatego stanowisko kasatora nie zasługuje na uwzględnienie. Wbrew jego wywodom możliwość odmowy zastosowania przez sąd przepisu ustawy, który uznał za niezgodny z Konstytucją RP, jest dopuszczalna (pod pewnymi warunkami, co słusznie zasygnalizował Sąd Apelacyjny). Sąd Najwyższy zwrócił na to uwagę w postanowieniu z dnia 21 czerwca 2023 r., III USK 268/22 (Zeszyty naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2023 nr 5, s. 97-100, z omówieniem M. Szpyrki, LEX nr 3571906), w którym podkreślił, że z uwagi na bezpieczeństwo obrotu prawnego kształtowanego również przez indywidualne akty stosowania prawa, jakimi są orzeczenia sądowe - odmowa zastosowania przepisu ustawy może nastąpić w wypadku, gdy sąd rozpoznający sprawę nie ma wątpliwości co do niezgodności tego przepisu z Konstytucją RP, a sprzeczność ma charakter oczywisty. Inaczej mówiąc, gdy zachodzi sytuacja oczywistej niekonstytucyjności przepisu. W wyroku z dnia 8 października 2015 r., III KRS 34/12 (OSNP 2017 nr 9, poz. 119; OSP 2016 nr 11, poz. 103, z glosą M. Wiącka) Sąd Najwyższy przyjął, że jeżeli jest to niezbędne do rozpatrzenia sprawy (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) sąd może odmówić zastosowania przepisów ustawy niezgodnych z Konstytucją RP, gdy przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności tych przepisów z Konstytucją (art. 193 Konstytucji RP), a Trybunał Konstytucyjny nie udzielił na nie odpowiedzi. W tym przypadku nie chodzi więc o przeprowadzanie przez Sąd Najwyższy – „w zastępstwie” Trybunału Konstytucyjnego - oceny konstytucyjności przepisów ustawowych, lecz o „odmowę zastosowania” przepisów, które są niezgodne (zwłaszcza w sposób oczywisty) z przepisami (wzorcami) Konstytucji RP. Ocena konstytucyjności prawa sprawowana przez sądy w ramach bezpośredniego stosowania Konstytucji służy nie tylko zapewnieniu zgodności orzeczeń z Konstytucją, a w konsekwencji zapewnieniu wydania orzeczenia słusznego, sprawiedliwego i realizującego konstytucyjną aksjologię i wartości, ale także przyspieszeniu postępowania. Pozwala ponadto na badanie konstytucyjności prawa w różnorodnych sprawach, odmiennych okolicznościach faktycznych, co znacznie poszerza zakres oceny konstytucyjności. Trybunał Konstytucyjny bada bowiem zgodność z Konstytucją w sposób abstrakcyjny i w zakresie wniosku, co istotnie

zawęża pole działania tego organu. Kontrola rozproszona stwarza także możliwość interpretacji Konstytucji oraz ustaw z uwzględnieniem szerokiego spektrum wiedzy specjalistycznej sądów w poszczególnych działach prawa, a tym samym poszerza perspektywę rozumienia Konstytucji (M. Gutowski, P. Kardas: Wykładnia i stosowanie prawa w procesie opartym na Konstytucji, Warszawa 2017; M. Haczkowska: Zasada bezpośredniego stosowania konstytucji w działalności orzeczniczej sądów, Przegląd Sejmowy 2005 nr 1; R. Balicki: Bezpośrednie stosowanie konstytucji, Krajowa Rada Sądownictwa 2016 nr 4, s. 13; M. Gutowski, P. Kardas: Sądowa kontrola konstytucyjności prawa. Kilka uwag o kompetencjach sądów powszechnych do bezpośredniego stosowania Konstytucji, Palestra 2016 nr 4, s. 5; P. Mikuli: Doktryna konieczności jako uzasadnienie dla rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw w Polsce, Gdańskie Studia Prawnicze 2018 nr 2, s. 635; J. Podkowik: Sądy wobec niekonstytucyjnych aktów normatywnych u progu trzeciej dekady obowiązywania Konstytucji RP, Przegląd Sądowy 2018 nr 5, s. 5; J. Roszkiewicz: Incydentalna kontrola legalności aktów organów władzy publicznej w procesach dotyczących ochrony dóbr osobistych, Monitor Prawniczy 2019 nr 11, s. 591; P. Polak: Związanie sądu wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego wydanym w nieprawidłowo umocowanym składzie (refleksje na tle wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 czerwca 2018 r., V SA/Wa 459/18), Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2020 nr 3, s. 63; P. Radziejewicz: Kryzys konstytucyjny i paradygmatyczna zmiana konstytucji, Państwo i Prawo 2020 nr 10, s. 3; P. Jabłońska: Konstytucyjne podstawy rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa, Przegląd Sądowy 2020 nr 11-12, s. 21).

W wyroku z dnia 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21 (OSNP 2022 nr 11, poz. 113) Sąd Najwyższy stwierdził (między innymi), że jeśli nie jest możliwe uzyskanie kontroli konstytucyjnej przez przewidziany do tego organ (Trybunał Konstytucyjny) z jednoczesnym zapewnieniem stronie rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie, to do sądu powszechnego rozpoznającego sprawę należy zapewnienie obywatelowi właściwej kontroli konstytucyjnej i jego powinnością jest samodzielne dokonanie oceny zgodności z Konstytucją RP wskazanych przepisów ustawy (praktyka rozproszonej, konkretnej kontroli konstytucyjności przepisów ustawy zaopatrzeniowej jest coraz powszechniejsza; por. wyrok Sądu Okręgowego

w Częstochowie z dnia 31 maja 2019 r., IV U 241/19, *Studia Iuridica Toruniensia* 2019 Tom 25, s. 234, z glosą P. Lewandowskiego; wyrok Sądu Okręgowego w Łodzi z dnia 16 października 2020 r., VIII U 2082/20, LEX nr 3076534; wyrok Sądu Okręgowego w Suwałkach z dnia 29 października 2019 r., III U 819/19, LEX nr 2752612; wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 18 sierpnia 2021 r., III AUa 1599/20, LEX nr 3230517).

Sumując powyższe, to w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, zostały zawarte (podzielane przez skład orzekający) podstawowe zasady wykładni i zastosowania przepisów ustawy zaopatrzeniowej mających znaczenie w rozpoznawanej sprawie, w którym to wyroku wyjaśniono, że prawodawca wprowadził do ustawy zaopatrzeniowej dwa mechanizmy korygujące wysokość emerytur funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa. Pierwszy z nich „zeruje” kwalifikowane lata służby. Drugi zaś obniża wysokość świadczenia do przeciętnej emerytury przysługującej w powszechnym systemie ubezpieczenia. W odniesieniu do pierwszego z wymienionych mechanizmów Sąd Najwyższy przyjął, że „wyzerowanie lat służby” (art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej) jest środkiem proporcjonalnym w stosunku do funkcjonariuszy, których lata służby przypadają przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. Sąd Najwyższy wyjaśnił, że co prawda jest to rozwiązanie „okrutne” i „nieefektywne funkcjonalnie”, jednak nie pozostaje w sprzeczności z przepisami Konstytucji RP. Zgodnie z zamysłem „wyzerowania” lat służby, każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa traktowany jest jako nieistniejący, czyli nie ma żadnego wpływu na wysokość świadczenia. Sprawia to, że im więcej takich „pustych” lat, tym wysokość świadczenia szybciej zbliża się do wysokości najniższej emerytury - gwarantowanej przez art. 18 ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej. W przeciwieństwie do rozwiązania przyjętego w art. 15c ust. 3 tej ustawy, „wyzerowanie lat służby” godzi w funkcjonariuszy, których lata służby przypadają przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r.

Systemowy imposybilizm prowadzący do niemożliwości wypełniania swojej roli przez Trybunał Konstytucyjny nie może prowadzić do bezładu, w którym sytuacja prawna polskich obywateli nie zostanie zweryfikowana w oparciu o wzorce konstytucyjne. W rezultacie, Sąd Najwyższy podziela wskazanie wyrażone w

przywołanym już wyroku z dnia 9 czerwca 2022 r. (III USKP 145/21). W tym zakresie rozwiązanie określone w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w sposób może być ocenione jako naruszające art. 32 ust. 1 ust. 2 Konstytucji RP. 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. 1-3 Konstytucji RP.

Dlatego ma rację Sąd Apelacyjny, gdy podkreśla, że omawiana regulacja nie wpisuje się w deklarowane przez art. 2 Konstytucji RP „urzeczywistnienie zasad sprawiedliwości społecznej. O ile można się zastanawiać, czy wzorzec „sprawiedliwości społecznej” jest realizowany w przypadku pomysłu „zerowania” podstawy wymiaru (określonego w art. 15c ust. 1 pkt 1), co ma służyć zrównaniu wysokości emerytur funkcjonariuszy i osób represjonowanych przez totalitarne państwo, to z pewnością ze „sprawiedliwością” nie ma nic wspólnego obniżanie świadczenia do pułapu przeciętnej emerytur, gdy wysokość „ponad” ten wskaźnik została wypracowana po 1990 r. (albo poza formacjami wskazanymi w art. 13b tej ustawy).

Tym samym Sąd Apelacyjny dokonał poprawnej wykładni prawa materialnego, a jego działania nie tylko nie sprzeciwiły się ustawie zasadniczej, a wręcz przeciwnie doprowadziły do rzeczywistego jej uwzględnienia w procesie stosowania prawa.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Najwyższy orzekł z mocy art. 398¹⁴ k.p.c.

[SOP]

(r.g.)