

POSTANOWIENIE

Dnia 14 listopada 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Romuald Dalewski

w sprawie z odwołania J. P.

przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie

o wysokość emerytury policyjnej,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń

Społecznych w dniu 14 listopada 2023 r.,

skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie

z dnia 23 listopada 2022 r., sygn. akt III AUa 786/22,

1) odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania,

2) zasądza od Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie na rzecz J. P. kwotę 2700 (dwa tysiące siedemset) złotych, wraz z odsetkami, o których mowa w art. 98 § 1¹ k.p.c., tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym.

UZASADNIENIE

Decyzją z 31 sierpnia 2017 r., Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie dokonał ponownego ustalenia wysokości emerytury policyjnej J. P., określając ją od 1 października 2017 r. na kwotę 2.069.02 zł.

Podstawą wydania decyzji był art. 15c w zw. z 32 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji. Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu

Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biuro Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (tekst jednolity z dnia 6 maja 2016 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 708 ze zm.) w brzmieniu nadanym przez art. 1 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).

Na skutek odwołania J. P. Sąd Okręgowy w Warszawie wyrokiem z 3 lutego 2022 r., w pkt I zmienił zaskarżoną decyzję i ustalił odwołującemu się prawo do emerytury policyjnej w wysokości ustalonej przed dniem 1 października 2017 r. i w pkt II oraz orzekł o kosztach postępowania.

Sąd Okręgowy ustalił, że J. P. 21 grudnia 1979 r. został przyjęty do służby w organach Milicji Obywatelskiej, jako kursant Plutonu Liniowego Pododdziału Operacyjnego [...]. Po dwóch latach został zwolniony ze służby kandydackiej (30 października 1981 r.), a następnie przyjęty ponownie do służby w MO i mianowany na stanowisko milicjanta-kierowcy Sekcji Eksploatacji Wydziału [...] Zarządu Administracyjno-Gospodarczego MSW (1 grudnia 1981 r.). Z dniem 1 grudnia 1982 r. odwołujący się został przeniesiony do Kancelarii Biura Operacyjnego Komendy Głównej MO na tożsame stanowisko, a następnie skierowany do pracy w Zespole Obsługi Działu Eksploatacji Wydziału [...] ZAG, gdzie również pełnił obowiązki kierowcy (1 grudnia 1984 r.). W 1985 r. ukończył kurs chorążych. W okresie od 1 października 1987 r. do 1 września 1988 r. Jerzy Przybyłko pełnił służbę w Biurze Ochrony Rządu w charakterze kierowcy Grupy [...] Wydziału [...]. Przed zatrudnieniem w BOR był do BOR delegowany i wykonywał zadania służbowe w czasie wizyty papieskiej, podczas której przewoził funkcjonariuszy BOR na miejsca uroczystości religijnych (głównie pracowników zaopatrzenia w celu dostarczenia sprzętu, żywności, ubrań). Po zakończeniu pielgrzymki został zatrudniony w BOR na stałe w wydziale transportu. Do jego obowiązków należało kierowanie pojazdami służbowymi, wykonywanie codziennej obsługi pojazdu oraz utrzymywanie go w nienagannym stanie technicznym i estetycznym, a także obsługa transportowa i

ochrona osobista członków rządu (m.in. obsługa przejazdów przewodniczącego Stowarzyszenia - p. Z.K.)

J. P. w czasie pełnionej służby nie zwalczał opozycji demokratycznej, stowarzyszeń, związków zawodowych, czy kościołów. Nie łamał praw i wolności obywateli. Nie był delegowany do tłumienia strajków, czy protestów w zakładach pracy. Nie prowadził przesłuchań z udziałem opozycji, czy księży. Nie był uczestnikiem specjalistycznych szkoleń operacyjnych. Nie brał udziału w spotkaniach z opozycjonistami. Incydentalnie zdarzyło się, że przewoził ulotki związane z działalnością żony – E. P., która brała udział w tworzeniu związków zawodowych. Nie toczyły się wobec niego żadne postępowania sądowe i dyscyplinarne w związku z pełnioną służbą.

Po zakończeniu służby w Biurze Ochrony Rządu J. P. ponownie powrócił do służby w Zespole Obsługi Działu Eksploatacji Wydziału [...] ZAG, gdzie również pełnił obowiązki kierowcy. Z dniem 31 lipca 1990 r. odwołujący się został zwolniony ze służby.

Z dniem 1 sierpnia 1990 r. odwołujący się został przyjęty ponownie do służby w Policji (początkowo na stanowisko starszego policjanta Centralnej Bazy Transportu Policji w charakterze kierowcy), gdzie pracował aż do czasu nabycia praw emerytalnych, awansując na kolejne stanowiska. Ostatecznie służbę zakończył z dniem 20 lutego 2009 r. w stopniu podinspektora, na stanowisku zastępcy naczelnika Wydziału Zabezpieczenia Obiektów Biura Logistyki Policji KGP.

Sąd Okręgowy wskazał, że podziela stanowisko Sądu Najwyższego zaprezentowane w uchwale z 16 września 2020 r. (III UZP 1/20), że zwrot „na rzecz”, który został użyty w art. 13b rzeczonyj ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym (...), należy interpretować z punktu widzenia wykładni językowej jako działanie podejmowane „na korzyść” państwa totalitarnego. W przypadku służby „na rzecz” państwa o określonym profilu ustrojowym należy oceniać zindywidualizowane zaangażowanie się w działalność bezpośrednio ukierunkowaną na realizowanie przez to państwo jego ustrojowo zdeterminowanych zadań i funkcji. Stąd też przyjąć należy, iż służbą „na rzecz” państwa o określonym profilu ustrojowym nie będzie zarówno aktywność, która ogranicza się do zwykłych, standardowych

działań podejmowanych w służbie publicznej, to jest służbie na rzecz państwa jako takiego, bez bezpośredniego zaangażowania w realizację specyficznych - z punktu widzenia podstaw ustrojowych zadań i funkcji tego państwa, ani tym bardziej taka aktywność, która pozostaje w bezpośredniej opozycji do zadań i funkcji państwa totalitarnego. Ponadto, jak trafnie podkreślił Sąd Najwyższy, zrównanie sytuacji osób kierujących organami państwa totalitarnego, osób, które angażowały się w wykonywanie zadań i funkcji państwa totalitarnego, nękały swych obywateli z osobami, które w ramach wymienionych w art. 13b formacji wykonywały czynności akceptowalne i wykonywane w każdym państwie, także tym demokratycznym, nie może zostać sprowadzone do tych samych parametrów i konsekwencji. 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 z dnia 18 lutego 1994 r.).

Sąd Okręgowy po przeanalizowaniu materiału dowodowego, który został zgromadzony w sprawie, doszedł do przekonania, że brak jest dowodów świadczących o faktycznym pełnieniu przez odwołującego się służby na rzecz totalitarnego państwa. Zgromadzony w aktach sprawy materiał dowodowy nie potwierdził bowiem, aby J. P. podejmował działania polegające na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, czy też łamaniu praw i wolności obywateli, prawa do wolności słowa, zgromadzeń, prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli. W aktach postępowania nie ma dowodów potwierdzających, że J.P. wykonywał czynności operacyjno-techniczne niezbędne w działalności Służby Bezpieczeństwa, które zmierzałyby wprost do realizacji funkcji państwa totalitarnego. Wykonywana przez J. P., w okresie objętym wystawioną przez IPN informacją nr [...], praca miała charakter techniczny polegający na wykonywaniu obowiązków kierowcy i nadzorze nad właściwą

eksploatacją powierzonych pojazdów należących do BOR. Odwołujący się nie był przy tym osobą decyzyjną.

Dodatkowo Sąd Okręgowy zauważył, że praca jaką odwołujący się wykonywał w spornym okresie, w zasadzie nie różniła się niczym od pracy, jaką powierzono mu już w demokratycznej Polsce, i jaką wykonują, również współcześnie, pracownicy jednostek, następców BOR. Podkreślił przy tym, że odwołujący się pracował w strukturach MSW bardzo krótko, bo zaledwie 11 miesięcy i 1 dzień.

Na skutek apelacji organu rentowego Sąd Apelacyjny w Warszawie wyrokiem z 23 listopada 2022 r., w pkt. I oddalił jego apelację i w pkt. II orzekł o kosztach postępowania.

Sąd drugiej instancji ustalił, że na podstawie zarządzenia nr 0048/83 Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie zakresu działania i organizacji Biura Ochrony Rządu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Dyrektor Biura Ochrony Rządu wydał zarządzenie nr [...]ustalające zakres działania Wydziału [...] Biura Ochrony Rządu, w którym służbę pełnił odwołujący się. Podstawowym zadaniem tego wydziału było zapewnienie właściwych środków transportu samochodowego osobom sprawującym funkcje naczelnych władz partyjnych i państwowych.

Sąd Apelacyjny podniósł, że zważywszy na fakt posiadania przez odwołującego się, z pominięciem okresu służby na rzecz totalitarnego państwa, ponad 15-letniego okresu wysługi, należy zwrócić uwagę na niespójność systemową przepisów ustawy z 8 lutego 1994 r. po nowelizacji ustawą z 2016 r., jak również sprzeczność niektórych jej unormowań z deklarowanym celem, którym jest pozbawienie przywilejów emerytalnych funkcjonariuszy policji, którzy nabyli je z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa. Interpretacyjne dyrektywy systemowe opierają się na założeniu określonego stopnia spójności i niesprzeczności systemu prawa, w którym nie powinny występować normy wzajemnie niezgodne. Nakazują one w taki sposób ustalić znaczenie normy, aby nie była sprzeczna z innymi normami należącymi do systemu prawa. Jeżeli wynikiem wykładni językowej są dwa lub więcej możliwych znaczeń normy, należy wybrać takie, które nic jest sprzeczne z jakąkolwiek inną normą systemu prawa. Tymczasem z jednej strony przepis art. 12 ustawy zaopatrzeniowej gwarantuje funkcjonariuszowi pełniącemu

służbę już tylko po 1990 r. oraz posiadającemu wysługę mundurową przed podjęciem służby w strukturach SB, emeryturę po 15 latach służby w wysokości określonej w art. 15 ust. 1. z drugiej zaś przepis art. 15c ust. 3 stanowi, że emerytura osoby pełniącej służbę z rzecz totalitarnego państwa nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Z literalnego brzmienia tego przepisu wynika, że należy zastosować powyższy mechanizm obniżający świadczenie do każdego funkcjonariusza, także takiego, który nie nabył podstawowego przywileju emerytalnego wskazanego w ww. art. 12 z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa. Oznaczałby to, że krótki, nie wpływający na spełnienie przesłanek do nabycia prawa do emerytury okres służby na rzecz totalitarnego państwa uzasadnia zastosowanie ww. mechanizmu. Wykładnia językowa tego przepisu stoi jednak w rażącej sprzeczności zarówno z celem ustawy którym jest obniżenie świadczeń tym, którzy nabyli przywilej emerytalny z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa jak i z kategorycznym brzmieniem gwarancyjnych przepisów art. 12, 15 ust. 1 jak również 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%.

Sąd drugiej instancji podkreślił, że określone w art. 12 w zw. z art. 15 ust. 1 ustawy przywileje emerytalne funkcjonariusza służb mundurowych są ściśle związane z pełnieniem służby mającej określone znaczenie dla funkcjonowania państwa oraz w przynależnych tej służbie warunkach, tj. niejednokrotnie z narażeniem na utratę życia lub zdrowia. 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 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. Przyznanie określonego przywileju pozostaje bowiem zawsze w korelacji z nałożonym uprzednio określonym szczególnym obowiązkiem. Uprawnienie

emerytalne jest zarazem istotnym uprawnieniem majątkowym i. jak wskazuje sam tytuł ustawy, jest zaopatrzeniem funkcjonariusza po zwolnieniu ze służby, obliczonym według korzystnych zasad wynikających z ustawy, a związanym z doniosłością zadań pełnionych przez niego w czasie służby. Nie znajduje zatem uzasadnienia zastosowanie wynikającej z art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej redukcji emerytury odwołującego się, nabytej z tytułu służby nie będącej służbą na rzecz totalitarnego państwa.

Sąd Apelacyjny uznał, że pominięcie w stanie faktycznym niniejszej sprawy w procesie stosowania prawa przepisu art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w odniesieniu do okresu takiej służby staje się konieczne również z uwagi na regulacje zawarte w art. 64 i 32, a także art. 2 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Należy mieć na uwadze dyrektywę interpretacyjną nakazującą dokonywanie wykładni przepisów prawa w taki sposób, aby - o ile stosowane metody wykładni na to pozwalają - uzyskać wynik wyrażający się w pełnej zgodności dekodowanego przepisu z unormowaniami Konstytucji.

Dalej Sąd Apelacyjny wskazał na dopuszczalność, co do zasady, stosowania przez sąd powszechny rozproszonej kontroli konstytucyjnej i pominięcia w procesie subsumpcji określonego przepisu ustawy z uwagi na jego niekonstytucyjność, bez uprzedniego rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego. Podzielił pogląd, że powyższa kompetencja, wynika z przepisów art. 8 ust. 2 i art. 178 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jednak skorzystanie z niej, może mieć miejsce wyjątkowo i wyłącznie wówczas, gdy sąd rozpoznający sprawę nie ma wątpliwości co do niezgodności danego przepisu z Konstytucją, a sprzeczność ma charakter oczywisty. Art. 193 Ustawy Zasadniczej nie nakłada na sąd obowiązku zwracania się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, co do zgodności aktu normatywnego z Ustawą Zasadniczą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Stosowanie Konstytucji nie jest więc zastrzeżone wyłącznie dla Trybunału Konstytucyjnego, ale należy również do sądów, zarówno w przypadku zaistnienia luki w prawie, jak i wówczas, gdy sąd dojdzie do przekonania, że przepis ustawy jest w sposób oczywisty niezgodny z Konstytucją i nie powinien być zastosowany w konkretnej sprawie. Nie narusza to, co błędnie zarzuca apelacja, kompetencji właściwej dla Trybunału Konstytucyjnego

(sąd nie orzeka „w zastępstwie” Trybunału Konstytucyjnego), gdyż formalnie zakwestionowany przepis w dalszym ciągu pozostaje w systemie prawnym i może być stosowany przez inne sądy orzekające w analogicznych sprawach. W niniejszej sprawie przesłanką przemawiającą za samodzielnym, bez dalszego oczekiwania na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, rozpoznaniem sprawy przez Sąd jest dodatkowo, wynikająca z art. 45 ust. 1 Konstytucji, powinność sądu sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy bez zwłoki, przy jednoczesnym braku udzielenia przez Trybunał Konstytucyjny do dnia dzisiejszego odpowiedzi na pytanie prawne, zadane w trybie art. 193 Konstytucji.

Sąd Apelacyjny podniósł, że obniżenie emerytury odwołującemu się z zastosowaniem przepisu art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w odniesieniu do okresu służby nieobjętej dyspozycją przepisu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej pozostawałoby w oczywistej kolizji z art. 64 Konstytucji, stanowiąc naruszenie słuszenie nabytego prawa do zabezpieczenia społecznego z tytułu służby nie będącej służbą na rzecz totalitarnego państwa. W istocie byłoby to arbitralne i całkowicie nieuzasadnione odjęcie przysługującego wnioskodawcy dotychczas z mocy ustawy uprawnienia majątkowego. Rozwiązania zawarte w noweli z dnia 16 grudnia 2016 r. nie mogą mieć charakteru represyjnego. W świetle wynikającej z art. 2 Konstytucji konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej nie ma żadnych racji do pozbawiania funkcjonariusza pełniącego służbę w warunkach określonych przepisami art. 12-13 ustawy zaopatrzeniowej, świadczenia emerytalnego w wysokości przysługującej z tytułu tej służby. Zastosowanie w opisanych okolicznościach mechanizmu wskazanego w art. 15c ust. 3 stanowiłoby w istocie rodzaj nieproporcjonalnej, całkowicie nieuzasadnionej sankcji wobec takiego funkcjonariusza.

Niezależnie od powyższego, zdaniem Sądu drugiej instancji zastosowanie w stanie faktycznym niniejszej sprawy art. 15c ust. 3 ustawy pozostawałoby również w oczywistej sprzeczności z zasadą równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Nie sposób bowiem wskazać istotnej różnicy w aspekcie spełnienia przesłanek do nabycia emerytury w wysokości określonej w art. 15 ust. 1 między funkcjonariuszami, z których każdy posiada co najmniej 15-letni okres służby pełnionej w tożsamy warunkach. Brak jest tym samym uzasadnienia dla

zróżnicowania ich sytuacji majątkowej. Pełnienie służby publicznej, na rzecz bezpieczeństwa obywateli stanowi dla wszystkich funkcjonariuszy realizację ich obowiązku i zadań, za co mają słuszne prawo spodziewać się ustalonego według tych samych zasad zaopatrzenia emerytalnego. O istnieniu takiej różnicy z pewnością nie może stanowić sam fakt pełnienia przez odwołującego się przed 1 sierpnia 1990 r. służby w jednostce należącej do struktur SB. Obniżenie świadczenia słuszenie nabytego, z uwagi na ww. okoliczność, miałoby ewidentnie charakter represyjny, co nie było celem ustawodawcy i co jest nie do zaakceptowania, zważywszy na omówione wyżej zasady rangi konstytucyjnej.

Sąd Apelacyjny stwierdził, że regulacja art. 15c ust. 3 w sposób oczywisty koliduje z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą demokratycznego państwa prawa realizującego zasady sprawiedliwości społecznej oraz z wynikającą z powyższych wartości zasadą zaufania obywateli do państwa i obowiązującego prawa. Nadto obniżenie świadczenia nabytego z tytułu służby bezspornie nie podlegającej zakwalifikowaniu, jako służba na rzecz totalitarnego państwa, jest nie do pogodzenia ze wskazanymi wartościami wyrażonymi w Ustawie Zasadniczej, uznać należy, że przepis art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, będący podstawą takiego obniżenia, nie może mieć w niniejszej sprawie zastosowania.

W konsekwencji emerytura odwołującego się J. P. powinna zostać obliczona z uwzględnieniem podstawy jej wymiaru w wysokości 75% odpowiedniej do wysługi emerytalnej nieobjętej dyspozycją art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Uznać zatem należy, że zaskarżony wyrok zmieniając decyzję organu rentowego z 31 sierpnia 2017 r. o ponownym ustaleniu wysokości emerytury odwołującego się w wysokości przysługującej przed 1 października 2017 r. w istocie określił ją w prawidłowej wysokości, która przed 1 października 2017 r. wynosiła 75% podstawy wymiaru emerytury.

Od wyroku Sądu Apelacyjnego skargę kasacyjną wniósł organ rentowy. Zaskarżając wyrok w całości skarżący wniósł o jego uchylenie oraz przekazanie sprawy Sądowi drugiej instancji do ponownego rozpoznania i pozostawienie temu Sądowi rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego. Alternatywnie, jeżeli Sąd Najwyższy uzna, że zaistniały ku temu przesłanki, skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i zmianę zaskarżonego wyroku Sądu Okręgowego

w Warszawie przez oddalenie w całości odwołania od decyzji dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz zasądzenie od odwołującego na rzecz organu rentowego kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm prawem przepisanych.

W podstawach skargi kasacyjnej skarżący zarzucił naruszenie przepisów prawa materialnego tj. art. 15c ust. 3 w związku z 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, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1626), zwanej dalej „*ustawą zaopatrzeniową*”, art. 12 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, art. 13 ust. 1 pkt 1c ustawy zaopatrzeniowej, art. 178 ust. 1 w zw. z art. 188 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia kwietnia 1997 r. (Dz.U. z dnia 16 lipca 1997 r. z późn. zm., dalej - Konstytucja RP), art. 64 ust. 1-3, art. 32 i art. 2 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej.

We wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania skarżący powołał się na jej oczywistą zasadność. W ocenie organu rentowego skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona z uwagi na wyszczególnione powyżej zarzuty naruszenia przepisów prawa materialnego. Naruszenie przepisów prawa materialnego, którego dopuścił się Sąd Apelacyjny nastąpiło przez błędną wykładnię i finalnie niezastosowanie przez Sąd Apelacyjny powszechnie obowiązującego przepisu prawa materialnego, tj. art. 15c ust. 3 w związku z art. 15c ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, pomimo tego, że Sąd ten zakwalifikował jednocześnie służbę Odwołującego w okresie od dnia 1 października 1987 r. do dnia 1 września 1988 r. jako służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Naruszenie przepisów prawa materialnego jest w niniejszej sprawie, w ocenie organu rentowego, oczywiste. Sąd Odwoławczy odmówił bowiem zastosowania przepisów prawa powszechnie obowiązującego, dokonując abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności zastosowanych przez Organ regulacji. Sądy powszechne nic mają zaś, w ocenie organu rentowego, kompetencji do orzekania o

niekonstytucyjności przepisów ustawy. W ocenie Organu, skoro Sąd Apelacyjny ustalił, że Odwołujący w okresie od dnia 1 października 1987 r. do dnia 1 września 1988 r. pełnił służbę na rzecz państwa totalitarnego w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej to był zobligowany do zastosowania nie tylko art. 15c ust. 1, ale również art. 15c ust. 3 w/w ustawy, czego jednak nie uczynił. W uzasadnieniu zaskarżonego wyroku Sąd II instancji odniósł okres służby Odwołującego na rzecz totalitarnego państwa do okresu ogólnej wysługi emerytalnej, obejmującej ponad 15 lat służby w innych jednostkach, nieobjętych dyspozycją art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Sąd Apelacyjny uznał rozwiązanie ustawowe przyjęte w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej za sprzeczne z regulacjami zawartymi w art. 64 i 32, a także art. 2 ust. 1 Konstytucji RP.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie kwalifikowała się do przyjęcia w celu jej merytorycznego rozpoznania.

Skarga kasacyjna jest nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia. Nie przysługuje od każdego orzeczenia sądu drugiej instancji, które nie satysfakcjonuje strony skarżącej. Wnosi się ją do Sądu Najwyższego od prawomocnego wyroku poza tokiem instancji. Jej przyjęcie do merytorycznego rozpoznania musi być uzasadnione istotnym interesem publicznym, w szczególności potrzebą dokonania wykładni przepisów, które jeszcze nie doczekały się sądowej interpretacji albo wywołują wątpliwości interpretacyjne, rozstrzygnięciem istotnych zagadnień prawnych, zwłaszcza o charakterze precedensowym, dotychczas nierozważanych przez Sąd Najwyższy, wreszcie wyeliminowaniem orzeczeń oczywiście i rażąco wadliwych. Wniesienie skargi kasacyjnej doznaje istotnych ograniczeń, pozwalających Sądowi Najwyższemu na wstępną selekcję spraw, które będą merytorycznie rozpoznane (tzw. przedsąd). Wymagania konstrukcyjne skargi określa art. 398⁴ § 1 i 2 k.p.c., nakładając na skarżącego między innymi obowiązek zawarcia w skardze wniosku o przyjęcie jej do rozpoznania oraz jego uzasadnienia. Zgodnie z art. 398⁹ § 1 k.p.c., Sąd Najwyższy przyjmuje skargę kasacyjną do rozpoznania, jeżeli w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne (pkt 1), istnieje

potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów (pkt 2), zachodzi nieważność postępowania (pkt 3) lub skarga jest oczywiście uzasadniona (pkt 4).

Skarżący organ rentowy we wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania powołał się na jej oczywistą zasadność. Odnosząc się zatem do przesłanki określonej w art. 398⁹ § 1 pkt 4 k.p.c., należy zauważyć, że w świetle utrwalonego orzecznictwa Sądu Najwyższego wynika ona zwykle z oczywistego, widocznego *prima facie* naruszenia przepisów prawa polegającego na sprzeczności wykładni lub stosowania prawa z jego brzmieniem lub powszechnie przyjętymi regułami interpretacji. Nie chodzi zatem o takie naruszenie prawa, które może stanowić podstawę skargi w rozumieniu art. 398⁴ k.p.c., lecz o naruszenie kwalifikowane (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z 26 lutego 2008 r., II UK 317/07, LEX nr 453107; z 25 lutego 2008 r., I UK 339/07, LEX nr 453109; z 26 lutego 2001 r., I PKN 15/01, OSNAPiUS 2002 nr 20, poz. 494; z 17 października 2001 r., I PKN 157/01, OSNP2003 nr 18, poz. 437; z 8 marca 2002 r., I PKN 341/01, OSNP 2004 nr 6, poz. 100; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 stycznia 2008 r., I UK 218/07, LEX nr 375616). Jeżeli przesłanką wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania miałyby być okoliczność, że skarga jest oczywiście uzasadniona (art. 398⁴ § 1 w związku z art. 398⁹ § 1 pkt 4 k.p.c.), skarżący powinien w uzasadnieniu wniosku zawrzeć wywód prawny wskazujący, w czym wyraża się ta „oczywistość” i przedstawić argumenty na poparcie tego twierdzenia, koncentrując się na wykazaniu kwalifikowanej postaci naruszenia przepisów prawa materialnego lub procesowego polegającej na jego oczywistości, widocznej *prima facie*, przy wykorzystaniu podstawowej wiedzy prawniczej (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2003 r., IV CZ 100/03, LEX nr 82274).

W ocenie Sądu Najwyższego nie stanowi o oczywistej zasadności skargi kasacyjnej okoliczność, że Sąd Apelacyjny nie zastosował przepisu art. 15c ust. 3 w związku z art. 15c ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej.

Sąd Najwyższy w wyroku z 16 marca 2023 r., (II USKP 120/22, LEX nr 3506736) wypowiedział się odnośnie kwestii dopuszczalności niezastosowania art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej pomimo zakwalifikowania służby ubezpieczonego w spornym okresie jako służby na rzecz państwa totalitarnego w

rozumieniu art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. e tej ustawy. Sąd Najwyższy przyjął, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej paradoksalnie jest wymierzony przede wszystkim w funkcjonariuszy, którzy pomyślnie przeszli weryfikację w 1990 r. i w kolejnych latach służyli wolnej Polsce. Rozwiązanie określone w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej nie ma zastosowania do funkcjonariuszy, których emerytura została wyliczona z lat poprzedzających 1990 r. Wynika to z tego, że wysokość ich emerytury na skutek zastosowania art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy kształtuje się poniżej „przeciętnej emerytury” - czyli nie ma do czego redukować. W rezultacie, omawiany przepis godzi przede wszystkim w prawa osób, które wprowadzie przez pewien okres służyły „na rzecz totalitarnego państwa”, jednak po 1990 r. pracowały na rzecz wolnej Polski. Sąd Najwyższy w przywołanym wyroku powziął poważne wątpliwości czy wskazana konsekwencja wpisuje się w deklarowane przez art. 2 Konstytucji RP „ureczywistnienie zasad sprawiedliwości społecznej”. O ile można się zastanawiać, czy wzorzec „sprawiedliwości społecznej” jest realizowany w przypadku pomysłu „zerowania” podstawy wymiaru, 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 emerytury, gdy wysokość „ponad” ten wskaźnik została wypracowana po 1990 r. Sąd Najwyższy przyjął, że 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 zdaniem Sądu Najwyższego 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. W rezultacie w przywoływanym orzeczeniu Sąd Najwyższy wobec nieusprawiedliwionej i destrukcyjnej bezczynności Trybunału Konstytucyjnego, uznał, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, z uwagi na jego

niezgodność z art. 2, art. 32 ust. 1 i ust. 2, art. 64 ust. 1, 2 i 3 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji RP, nie może kształtować sytuacji prawnej odwołującego się.

Dalej wymaga również zauważenia, że rzeczywiście sądy i inne organy stosowania prawa nie mają kompetencji do orzekania o niekonstytucyjności przepisu ustawy i odmowy jego stosowania (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 r., P 4/99, OTK 2001 nr 1, poz. 5; wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 30 października 2002 r., V CKN 1456/00, LEX nr 57237; z dnia 16 kwietnia 2004 r., I CK 291/03, OSNC 2005 nr 4, poz. 71; Rzeczpospolita 2005 nr 5, s. 4, z glosą K. Grzesiowskiego; Gdańskie Studia Prawnicze-Przegląd Orzecznictwa 2005 nr 4, poz. 22, z glosą M. Jasińskiego; z dnia 24 listopada 2015 r., II CSK 517/14, LEX nr 1940564). Niemniej orzekanie o zgodności ustaw z Konstytucją (art. 188 pkt 1 ustawy zasadniczej), co niewątpliwie należy do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, nie jest tożsame z oceną konstytucyjności przepisu mającego zastosowanie w konkretnej sprawie rozstrzyganej przez sąd. Sąd jest obowiązany do oceny konstytucyjności przepisu ustawy w ramach ustalania, który przepis obowiązującego prawa będzie zastosowany do rozstrzygnięcia danego stanu faktycznego w indywidualnej sprawie (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 sierpnia 2017 r., I UK 325/16, LEX nr 2389585). Odmowa zastosowania przepisu ustawy uznanego przez sąd za sprzeczny z Konstytucją nie narusza kompetencji Trybunału Konstytucyjnego i nie ma bezpośredniego związku z tymi kompetencjami. Uznanie, że sądy powszechne nie są uprawnione do badania zgodności ustaw z Konstytucją, a w konsekwencji do zajmowania stanowiska w kwestii ich zgodności, jak też niezgodności z ustawą zasadniczą, jest wyraźnie sprzeczne z art. 8 ust. 2 Konstytucji (por. też uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 4 lipca 2001 r., III ZP 12/01, OSNAPiUS 2002 nr 2, poz. 34). Podobny mechanizm korygujący może mieć miejsce (i w sprawie miał) na tle prokonwencyjnej i protraktatowej wykładni prawa, to znaczy ich współstosowania z przepisami ustawy zaopatrzeniowej.

W judykaturze akcentuje się (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 sierpnia 2021 r., III USK 536/21 i powołane tam orzecznictwo, LEX nr 3411751), że jeżeli jest to niezbędne do rozpatrzenia sprawy (art. 45 ust. 1 Konstytucji) sąd może odmówić zastosowania przepisów ustawy niezgodnych z Konstytucją, gdy

przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności tych przepisów z Konstytucją (art. 193 Konstytucji), 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.

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania przyjąć należy, iż nie występuje w sprawie oczywista zasadność skargi kasacyjnej.

Dlatego też, Sąd Najwyższy na podstawie art. 398⁹ § 2 k.p.c. orzekł jak w sentencji. O kosztach procesu rozstrzygnięto na podstawie reguły z art. 98 § 1 i 3 k.p.c. oraz 98 § 1¹ w związku z art. 398²¹ k.p.c.

[ms]