



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 kwietnia 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Halina Kiriło (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Romualda Spyt

SSA Marek Szymanowski

w sprawie z odwołania A. F.

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

Spółecznych w dniu 24 kwietnia 2024 r.,

skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie

z dnia 21 lutego 2022 r., sygn. akt III AUa 1106/21,

1. oddala skargę kasacyjną;

**2. zasądza od Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego
Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie na
rzecz A. F. tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego
kwotę 240 (dwieście czterdzieści) złotych z ustawowymi za czas
po upływie tygodnia od dnia doręczenia zobowiązanemu
orzeczenia do dnia zapłaty.**

UZASADNIENIE

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie (dalej jako organ emerytalny) decyzją z 6 lipca 2017 r., wydaną na podstawie przepisów ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz.U. z 2023 r., poz. 1280 ze zm.; dalej: ustawa zaopatrzeniowa), dokonał ponownego ustalenia wysokości emerytury policyjnej A. F., określając ją od dnia 1 października 2017 r. na kwotę 2 069,02 zł. A.F. odwołał się od wyżej wymienionej decyzji, wnosząc o ponowne ustalenie wysokości świadczenia w nieobniżonej wysokości, ustalonej przed dniem 1 października 2017 r.

Wyrokiem z 9 czerwca 2021 r. Sąd Okręgowy w Warszawie zmienił zaskarżoną decyzję i ustalił A. F. prawo do emerytury policyjnej w wysokości obowiązującej przed dniem 1 października 2017 r. oraz zasądził od organu emerytalnego na rzecz odwołującego się kwotę 180 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Sąd pierwszej instancji ustalił, że A. F. od dnia 2 lutego 1987 r. pracował w Biurze „B” MSW jako starszy wywiadowca Wydziału I. W dniu 8 maja 1989 r. złożył egzamin w Szkole Chorążych Biura „B” MSW w Warszawie, a z dniem 2 lutego 1990 r. został mianowany funkcjonariuszem stałym. Odwołujący się pełnił służbę w Policji od 27 kwietnia 1990 r. do 15 lutego 2012 r. (21 lat, 9 miesięcy i 19 dni).

W ocenie Sądu Okręgowego, samo określenie miejsca pracy i okresu pełnienia służby jest niewystarczające dla obniżenia funkcjonariuszowi świadczenia, szczególnie gdy osoba ta przeszła pozytywną weryfikację i już w wolnej Polsce w dalszym ciągu pełniła służbę. Analizując zgromadzony w niniejszej sprawie materiał dowodowy, Sąd pierwszej instancji uznał, że brak jest dowodów, iż A. F. istotnie pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa. Bezspornym jest co prawda to, że

odwołujący się wykonywał obserwacje dyplomatów państw zachodnich i jednocześnie odbywał szkolenie w Szkole Chorażych Biura „B” MSW w Warszawie, jednak nie ma żadnych dowodów, by w tym czasie zajmował się zwalczaniem opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, łamaniem praw wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniem prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli, zwłaszcza w kontekście tego, że po dniu 31 lipca 1990 r., po pozytywnej weryfikacji mającej przecież miejsce daleko bliżej czasowo pełnionej przez niego służby i podejmowanych w jej ramach czynności, został przyjęty do służby w demokratycznym państwie, którą pełnił sumiennie i rzetelnie przez kolejne 22 lata. Po uwzględnieniu treści uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28), Sąd Okręgowy stwierdził, że w rozpoznawanym przypadku brak było przesłanek do redukcji wysokości emerytury odwołującego się. Na marginesie Sąd pierwszej instancji zauważył, że brzmienie art. 13b ust. 1 pkt 5 ustawy zaopatrzeniowej wskazuje na to, iż aby przypisać ubezpieczonemu służbę na rzecz totalitarnego państwa, konieczny jest nie tylko fakt służby w wymienionej w przepisie jednostce, ale także wykonywanie skonkretyzowanych czynności w ramach tej służby. Nie wystarczy zatem tylko formalne przyporządkowanie funkcjonariusza do konkretnych jednostek, ale wykazanie, że czynności wykonywane przez stronę odwołującą się godziły w prawa i wolności obywateli - czego nie można przypisać ubezpieczonemu.

Na skutek apelacji organu rentowego Sąd Apelacyjny w Warszawie wyrokiem z 21 lutego 2022 r. zmienił zaskarżony wyrok Sądu Okręgowego w punkcie pierwszym w ten sposób, że zmienił decyzję Dyrektora Zakładu Emerytalno - Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie z 6 lipca 2017 r., ustalając od dnia 1 października 2017 r. wysokość emerytury A.F. na 62,40% podstawy jej wymiaru, przy przyjęciu 0% podstawy wymiaru za każdy rok służby od 2 lutego 1987 r. do 26 kwietnia 1990 r. i oddalił odwołanie w pozostałej części oraz oddalił apelację organu rentowego w pozostałej części.

W ocenie Sądu drugiej instancji, mając na uwadze całokształt materiału dowodowego, w szczególności dowody z dokumentów w postaci akt osobowych odwołującego się oraz informacje dotyczące zakresu działania i zadań Biura „B”

pochodzące z inwentarza archiwalnego IPN, w świetle zasad logiki i doświadczenia życiowego, nie można uznać za prawidłowe ustalenia Sądu Okręgowego dotyczące przebiegu służby A. F. w Biurze „B” MSW.

Sąd Apelacyjny podzielił zarzut apelacji naruszenia przez Sąd pierwszej instancji przepisów prawa materialnego - art. 13b i art. 15c ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, przez ich niezastosowanie w sytuacji, gdy z informacji wystawionej przez IPN i przede wszystkim ze zgromadzonych w aktach sprawy dokumentów dotyczących przebiegu służby A. F. wynika, że w okresie od 2 lutego 1987 r. do 24 kwietnia 1990 r. odwołujący się pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ust. 1 pkt. 5 lit. d tiret pierwsze tej ustawy.

W tym stanie rzeczy, decyzję o obniżeniu świadczenia emerytalnego należało uznać za uzasadnioną w części, w jakiej do obliczenia emerytury policyjnej odwołującego się uwzględnia wskaźnik podstawy wymiaru świadczenia za każdy rok służby w warunkach wynikających z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej w wysokości 0%, a tym samym zaskarżony wyrok w tej części okazał się błędny.

Odmierna ocena i konsekwencje prawne dotyczą służby A. F. niebędącej służbą na rzecz państwa totalitarnego. Sąd Apelacyjny podkreślił, że 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, może 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 zawsze pozostaje bowiem w korelacji z nałożonym uprzednio 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 niebędącej służbą na rzecz totalitarnego państwa.

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 z uwagi na regulacje zawarte w art. 64 i art. 32 a także art. 2 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Trzeba 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. 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. Problem tego rodzaju bezpośredniej kontroli w procesie stosowania prawa był wielokrotnie rozważany w orzecnictwie. Sąd Apelacyjny 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.

W ocenie Sąd drugiej instancji, obniżenie emerytury odwołującego się z zastosowaniem przepisu art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w odniesieniu do okresu nieobjętego dyspozycją art. 13b ustawy zaopatrzeniowej pozostawałoby w oczywistej kolizji z art. 64 Konstytucji RP. Zastosowanie w stanie faktycznym sprawy art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej pozostawałoby również w oczywistej sprzeczności z zasadą równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Ponadto, omawiana 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.

W konsekwencji emerytura odwołującego się powinna zostać obliczona w dacie wydania zaskarżonej decyzji z 6 lipca 2017 r. z uwzględnieniem podstawy wymiaru świadczenia w wysokości 62,40%, odpowiedniej do wysługi emerytalnej A. F. nieobjętej dyspozycją art. 13b ustawy zaopatrzeniowej.

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie wniósł skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie, zaskarżając orzeczenie w całości i opierając skargę na podstawach naruszenia prawa materialnego: 1) art. 15c ust. 3 w związku z art. 15c ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, przez ich błędną wykładnię i przyjęcie, że przepisy te nie mają zastosowania do funkcjonariusza, który nie nabył emerytury z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa, a okres tej służby jest jedynie „okresem dodatkowym”, niewpływającym na nabycie prawa do świadczenia, podczas gdy przepisy te mają zastosowanie do funkcjonariusza, który pełnił służbę na rzecz państwa totalitarnego; 2) art. 15c ust. 3 w związku z art. 15c ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, przez ich niezastosowanie w sytuacji, gdy w ustalonym przez Sąd Apelacyjny stanie faktycznym odwołujący się w okresie od 2 lutego 1987 r. do 26 kwietnia 1990 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej; 3) art. 12 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, przez jego niewłaściwe zastosowanie, polegające na poddaniu weryfikacji okresów wysługi emerytalnej oraz istnienia prawa ubezpieczonego do emerytury policyjnej w sytuacji, gdy bezsporne było, że ubezpieczonemu przysługuje prawo do tego świadczenia, zaś przedmiotem postępowania w sprawie była weryfikacja prawidłowości ponownego ustalenia wysokości emerytury policyjnej na podstawie art. 15c ust. 1 i 3 ustawy zaopatrzeniowej; 4) 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; 5) art. 64 ust. 1-3 Konstytucji RP w związku z art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, przez ich błędną wykładnię, co doprowadziło do przyjęcia przez Sąd, że wskutek ponownego przeliczenia świadczenia odwołującego się, dokonanego na podstawie przepisów tzw. „ustawy dezubekizacyjnej” z 2016 r. oraz art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, doszło do naruszenia jego praw nabytych, prawa własności, podczas, gdy przepisy „ustawy dezubekizacyjnej” nie pozbawiły odwołującego się świadczenia z zaopatrzenia emerytalnego, a jego wysokość została jedynie ograniczona do wysokości przeciętnego świadczenia z systemu powszechnego, w związku z tym nieprawidłowe jest również przyjęcie przez Sąd, iż świadczenie odwołującego się uległo drastycznemu obniżeniu, a w konsekwencji doszło do

naruszenia słuszenie nabytego prawa oraz zasady proporcjonalności; 6) art. 2, art. 32, art. 64 Konstytucji RP w związku z art. 188, art. 178, art. 193 Konstytucji RP oraz art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, przez autonomiczne uznanie, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej narusza konstytucyjną zasadę ochrony własności i praw majątkowych, zasadę demokratycznego państwa prawa, zasadę niedyskryminacji w sytuacji, gdy zakwestionowany przepis wprowadzony został w celu zniwelowania nieuzasadnionych przywilejów niesłusznie przyznanych funkcjonariuszom służb bezpieczeństwa, oraz przy braku konstytucyjnych gwarancji wysokości świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego.

Wobec wywiedzionych zarzutów strona skarżąca wniosła o uchylenie wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie w zaskarżonej części oraz przekazanie sprawy w tym zakresie Sądowi drugiej instancji do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego, alternatywnie, jeżeli Sąd Najwyższy uzna, że zaistniały ku temu przesłanki - uchylenie wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie w zaskarżonym zakresie i zmianę poprzedzającego go wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z 9 czerwca 2021 r. przez oddalenie w całości odwołania A.F. od decyzji dyrektora Zakładu Emerytalno - Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z 6 lipca 2017 r. Ponadto strona skarżąca wniosła o zasądzenie od ubezpieczonego na rzecz organu emerytalnego kosztów procesu w postępowaniu kasacyjnym, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm prawem przepisanych.

Odwołujący się w odpowiedzi na skargę kasacyjną wniósł o oddalenie skargi oraz o zasądzenie na swoją rzecz od organu emerytalnego kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie zasługuje na uwzględnienie.

Skarżący mylnie wyklucza możliwość stosowania prokonstytucyjnej wykładni przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, którą to możliwość potwierdził Sąd Najwyższy w licznych judykatach.

Oczywiste jest, że sądy i inne organy stosowania prawa nie mają kompetencji do orzekania o niekonstytucyjności przepisu ustawy i odmowy jego stosowania w każdym przypadku (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. Przeto odmowa zastosowania przepisu ustawy uznanego przez sąd za sprzeczny z Konstytucją nie narusza kompetencji Trybunału Konstytucyjnego i nie ma bezpośredniego związku z tymi kompetencjami (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 sierpnia 2017 r., I UK 325/16, LEX nr 2389585 oraz postanowienie z dnia 21 czerwca 2023 r., III USK 268/22, niepublikowane). 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 (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 4 lipca 2001 r., III ZP 12/01, OSNAPiUS 2002 nr 2, poz. 34).

Powyższe stanowisko jest utrwalone w orzecznictwie Sądu Najwyższego - Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych. Nawiązuje do uprzednio wyrażonego poglądu, że stosowanie Konstytucji nie jest 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 niezgodny z Konstytucją i nie powinien być zastosowany w konkretnej sprawie. Nie narusza to kompetencji właściwej dla Trybunału Konstytucyjnego, gdyż formalnie przepis ten w dalszym ciągu pozostaje w systemie prawnym i może być stosowany przez inne sądy orzekające w takich samych sprawach. Trzeba jednak zaznaczyć,

że - z uwagi na bezpieczeństwo obrotu prawnego kształtowanego również przez indywidualne akty stosowania prawa, jakimi są orzeczenia sądowe - odmowa zastosowania przepisu ustawy może nastąpić wyłącznie w wypadku, gdy sąd rozpoznający sprawę nie ma wątpliwości co do niezgodności tego przepisu z Konstytucją, a sprzeczność ma charakter oczywisty, inaczej mówiąc, gdy zachodzi sytuacja oczywistej niekonstytucyjności przepisu (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 sierpnia 2017 r., I UK 325/16, LEX nr 2389585).

W judykaturze akcentuje się (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 sierpnia 2021 r., III USK 536/21, LEX nr 3411751 i powołane tam orzecznictwo oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21, OSNP 2022 nr 11, poz. 113), 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, w szczególności gdy brak odpowiedzi Trybunału w dłuższej perspektywie de facto wyklucza możliwość kontroli konstytucyjnej, pozostawiając ustawodawcy nieograniczone pole działalności ustawodawczej (tak zwana doktryna konieczności). Także w świetle uchwały Sądu Najwyższego z dnia 17 listopada 2022 r., III PZP 2/21 (OSNP 2023 nr 3, poz. 25) nie budzi wątpliwości, że 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 (jednolity tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 2393), może pominąć przepis ustawy, jeśli uzna go za niezgodny z Konstytucją RP. Podobnie w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 9 czerwca 2022 r. (III USKP 145/21, OSNP 2022 nr 11, poz. 113) skonstatowano, 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.

Rozważając problematykę rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa, godzi się podkreślić, że następuje ona na tle konkretnego stanu faktycznego w konkretnej sprawie. Koncentruje się więc na procesie wykładni i stosowania prawa. W tym zakresie wykorzystywanie koncepcji rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa służy zapobieganiu wydawania orzeczeń na podstawie niezgodnych z Konstytucją przepisów ustawy, prowadzących do niesprawiedliwego rozstrzygnięcia, a więc ochronie praw podmiotów uczestniczących w prowadzonym przed sądem postępowaniu. Możliwość odmowy zastosowania przez sąd normy oczywiście niezgodnej z Konstytucją stanowi wyraz nie tylko realizacji idei konstytucjonalizacji prawa oraz adekwatnej ochrony praw i wolności jednostki, ale także poszanowania zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji (P. Kardas: Rozproszona kontrola konstytucyjności prawa w orzecznictwie Izby Karnej Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych jako wyraz sędziowskiego konstytucyjnego posłuszeństwa, *Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych*, s. 28-29). Powyższe oznacza, że dokonując wykładni przepisów prawa w zgodzie z Konstytucją, sądy powszechne nie decydują o uchyleniu obowiązywania konkretnych przepisów prawnych, nie zastępują również ustawodawcy w jego kompetencjach, natomiast oceniają one, czy przepisy aktów prawnych niższego rzędu nie naruszają uprawnień przyznanych podmiotom w Konstytucji w realiach konkretnej, rozpoznawanej przez sąd sprawy (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 lutego 2023 r., II PSKP 37/22, LEX nr 3518318).

W nauce prawa określono trzy warunki, których spełnienie uzasadnia kompetencją do odmowy zastosowania (czyli do pominięcia) przez sąd w indywidualnej sprawie niekonstytucyjnego przepisu ustawowego. Ma to miejsce wówczas, gdy sąd uzna, że: 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; po drugie, że w sprawie nie wypowiedział się dotąd Trybunał

Konstytucyjny i po trzecie, nie istnieją warunki pozwalające na uzyskanie rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego (L. Garlicki: Sądy a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Przegląd Sądowy 2016 nr 7–8, s. 22).

Jak przyjął Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 12 sierpnia 2020 r., II PK 4/19 (LEX nr 3071522), odwołanie do standardu konstytucyjnego jest niezbędne, by w efekcie dokonać wykładni przepisu w zgodzie z ustawą zasadniczą (wykładnia prokonstytucyjna). Taki zabieg jest możliwy i prowadzi do sytuacji, w której obok normy ustawowej zastosowana zostanie norma konstytucyjna jako dyrektywa interpretacyjna, sprzyjając tym samym wykładni ustawy w zgodzie z Konstytucją. W literaturze przedmiotowe rozwiązanie określa się mianem współstosowania interpretacyjnego jako jednej z form bezpośredniego stosowania Konstytucji (M. Haczkowska: Zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji w działalności orzeczniczej sądów, Przegląd Sejmowy 2005 nr 1, s. 57 - 63 i podana tam literatura oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2005 r., P 20/04, OTK-A 2005 nr 10, poz. 111).

W doktrynie prawa zauważa się (M. Florczak-Wątor [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021), że wykładnia prokonstytucyjna umożliwia wskazanie takiego sposobu rozumienia przepisu, który najpełniej odpowiada normom, zasadom i wartościom konstytucyjnym. Nakaz wykładni prokonstytucyjnej może być zatem uznany za dyrektywę wykładni optymalizacyjnej, bowiem spośród różnych możliwych sposobów rozumienia przepisu ustalonych jako zgodne z Konstytucją obliuguje on do wyboru takiego rozumienia, które będzie zgodne z Konstytucją w stopniu najwyższym. Stosowanie powyższych metod wykładni umożliwia „promieniowanie” ustawy zasadniczej na inne normy prawne, gwarantując spójność aksjologiczną systemu prawnego, pewność prawa oraz stabilizację i przewidywalność rozstrzygnięć. W sytuacji, gdy są możliwe różne sposoby interpretacji przepisu, należy dokonać wykładni w zgodzie z Konstytucją. Priorytet ma bowiem stosowanie prawa prowadzące do zachowania domniemania zgodności z Konstytucją i - w efekcie - stabilizacji systemu prawnego. Dopiero jeżeli prokonstytucyjna wykładnia danej regulacji prawnej nie prowadzi do jednoznacznego ustalenia treści normy (kwalifikowana niejasność przepisu), uzasadnione jest stwierdzenie jej niekonstytucyjności ze względu na naruszenie

zasady poprawnej legislacji, wzmocnionej przez przepisy Konstytucji ustalające szczególne wymogi co do określoności przepisów prawnych w niektórych gałęziach prawa czy w odniesieniu do niektórych zagadnień. Nie można również a priori zakładać, że ustawa będzie stosowana w sposób niezgodny z Konstytucją, w sytuacji gdy jej prokonstytucyjna wykładnia jest możliwa.

Odnosząc się do prawidłowości wykładni prokonstytucyjnej art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, wypada przytoczyć uzasadnienie wyroku z dnia 16 marca 2023 r. I USKP 120/22 (niepublikowanego), w którym Sąd Najwyższy badał, czy istnieją podstawy do odmowy zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej (obniżenia emerytury policyjnej do średniej emerytury z systemu powszechnego).

Zdaniem Sądu Najwyższego, odniesienie się do tego zagadnienia nie było możliwe bez podkreślenia istoty „gilotyny” umieszczonej w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej. Paradoksalnie jest ona wymierzona przede wszystkim w funkcjonariuszy, którzy pomyślnie przeszli weryfikację w 1990 r. i w kolejnych latach służyli wolnej Polsce. Staje się to jasne, jeśli weźmie się pod uwagę, że 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 wysokości świadczenia. 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 dla wolnej Polski. Sąd Najwyższy powziął poważne wątpliwości, czy wskazana konsekwencja 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 (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. 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 takie osoby

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.

W ocenie Sądu Najwyższego, zaprezentowane okoliczności samoistnie przemawiają za odmową zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej.

Sąd Najwyższy dostrzegł jednak dalej idący defekt tej regulacji, który godzi w fundament, na którym zbudowano porządek konstytucyjny. Nawet pobieżna analiza badanego przekazu normatywnego zmusza do wypuklenia przypadkowości i nieproporcjonalności skutku wpisanego w art. 15c ust. 3 ustawy. Efekt ten jest widoczny przy zastosowaniu spojrzenia systemowego. Zgodnie z art. 15 ustawy zaopatrzeniowej wysokość emerytury policyjnej uzależniono od ilości lat aktywności zawodowej, w tym pełnienia służby. Według założeń ustawy nowelizującej wzorzec ten został zmodyfikowany (zastąpiony) w stosunku do „osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa”. Charakterystyczne jest przy tym, że art. 15 ust. 1 ustawy nazywa beneficjentów „funkcjonariuszami”, zaś art. 15c ust. 1 ustawy mówi o uprawnionych do emerytury *per* „osoba”. Nie jest to przypadek. W ten sposób ustawodawca sygnalizuje negatywną ocenę adresatów normy prawnej. Poza słownymi sygnałami, zasadnicze znaczenie ma obniżenie świadczenia do „kwoty przeciętnej emerytury” z art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej. Regulację tę należy odczytywać w konfrontacji z mechanizmem obliczenia świadczenia omówionym w art. 15c ust. 1 pkt 2 i ust. 2 tej ustawy. Przekaz jest klarowny. Po pierwsze, polega na uznaniu, że przypisanie danej osobie cechy „deprecjonującej” (pełnienie służby na rzecz totalitarnego państwa), niemającej związku z przyjętym w ustawie modelem obliczania wysokości emerytur policyjnych, wyłącza ją z dotychczas ustalonego wzorca służącego ustaleniu wysokości świadczenia. Po drugie, wprowadzie sposób obliczenia emerytury z art. 15c ust. 1 i 2 ustawy zaopatrzeniowej nawiązuje metodologicznie do mechanizmu przyjętego w art. 15 ustawy (adresowanego dla

funkcjonariuszy, którzy pozostawali w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r.), jednak podlega on istotnej defragmentacji przez rozwiązanie przyjęte w art. 15c ust. 3 ustawy. Po trzecie, oczywiste jest – czego ilustracją jest skala redukcji emerytury u odwołującego się – że limitowanie wysokości świadczenia pułapem „przeciętnej emerytury” w większości przypadków doprowadzi do efektu, zgodnie z którym mechanizm „stażowy” z art. 15c ust. 1 i 2 ustawy nie będzie miał żadnego znaczenia. Po czwarte, zastosowane w omawianym przepisie „równanie w dół” ma charakter „ślepy”. Dotyczy każdego, kto pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, bez względu na czasowy wymiar tej służby do 31 lipca 1990 r., jak również bez względu na okres służby po 31 lipca 1990 r. Rygoryzm i nieadekwatność tego rozwiązania dostrzegł, jak się wydaje, również ustawodawca, wprowadzając w art. 13c ustawy zastrzeżenie, że za służbę na rzecz totalitarnego państwa nie uznaje się służby, która rozpoczęła się po raz pierwszy nie wcześniej niż w dniu 12 września 1989 r. Po piąte, jasne jest, że art. 15c ust. 3 ustawy ma właściwości represywne. Karze finansowo za pełnienie służby na rzecz totalitarnego państwa, przy czym najbardziej pokrzywdzonymi są ci, którzy relatywnie najkrócej służyli totalitarnemu państwu. Po szóste, konsekwencja z art. 15c ust. 3 ustawy powiązana została z czynnikiem występującym przed dniem 1 sierpnia 1990 r., jednak oddziałuje ona na sposób postrzegania okresów służby przypadających od tej daty. Po siódme, omawiany mechanizm sprawia, że funkcjonariusze mający taki sam staż służby po 31 lipca 1990 r. mogą mieć prawo do diametralnie odmiennej wysokości świadczenia, w zależności od tego, czy choćby przez jeden dzień służyli na rzecz totalitarnego państwa.

W ocenie Sądu Najwyższego, przedstawione właściwości obrazują normatywną niedorzeczność konstrukcji wprowadzonej do art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej i prowadzą do jedynych możliwych konkluzji. Redukcja z art. 15c ust. 3 ustawy, po pierwsze, oderwana jest całkowicie od reguły proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), czyli wzorca, który jest fundamentem „demokratycznego państwa prawa, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej”. Po drugie, logika tego przepisu prowadzi wręcz do skutku odwrotnego względem zamierzonego. Osoba w mniejszym stopniu dotknięta „cechą piętnującą” (pełnieniem służby na rzecz totalitarnego państwa), bo krócej służąca przed

1 sierpnia 1990 r., jest dotkliwiej sankcjonowania niż osoba posiadająca dłuższy staż służby do 31 lipca 1990 r. Po trzeciej, przepis art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej abstrahuje od powszechnie rozumianego i akceptowanego poczucia sprawiedliwości. Polega ono na występowaniu racjonalnej adekwatności między czynem a sankcją. W polskiej kulturze prawnej „sprawiedliwość społeczna”, na którą powołuje się Prawodawca konstytucyjny w art. 2 Konstytucji, zabarwiona jest spojrzeniem miłosierdzia, głęboko zakorzenionego w religii wyznawanej przez większość Polaków. Tak rozumiana „sprawiedliwość społeczna”, będąca celem i spoiwem funkcjonowania demokratycznego państwa prawa, nie szuka „tępego” i „ślepego” odwetu na „winowajcach”, koncentruje natomiast uwagę na adekwatnym i proporcjonalnym wyrównaniu „krzywd”, mając na uwadze potrzebę stabilizowania postaw, odczuć i zachowań poszczególnych grup społecznych.

Sumą wyводу zaprezentowanego przez Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 16 marca 2023 r., I USKP 120/22, jest konkluzja, że służą „dobru Trzeciej Rzeczypospolitej”, a tym samym są „źródłem prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna” (patrz Preambuła Konstytucji RP), tylko takie normy prawne, które znajdują odwzorowanie w cesze proporcjonalności i adekwatności oraz mają stabilizować relacje społeczne, bo tylko takie normy „urzeczywistniają zasady sprawiedliwości społecznej”, a tym samym mieszczą się w formule ustrojowej „demokratycznego państwa prawa”. Mając na uwadze przedstawione wzorce konstytucyjne, dla każdego, kto w sposób obiektywny postrzega rzeczywistość, a tym samym „nienawiść” lub „indoktrynacja” nie przysłania mu jasności osądu, jest pewne, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej narusza model wyznaczony przez art. 2 Konstytucji RP. W demokratycznym państwie prawa nie mogą korzystać z ochrony rozwiązania normatywne w jawny sposób nierówno traktujące obywateli, które w bezmyślny i odwetowy sposób sankcjonują na gruncie prawa zabezpieczenia społecznego „rozliczenia historyczne” i które nawet przez zdecydowaną część „dawnych opozycjonistów” traktowane są jako niesprawiedliwe.

Kierując się przywołanymi wartościami konstytucyjnymi, Sąd Najwyższy - wobec nieusprawiedliwionej i destrukcyjnej bezczynności Trybunału Konstytucyjnego, która miała wpływa na liczne toczące się przed Sądem Najwyższym sprawy (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 czerwca 2022 r., III USKP

145/21, OSNP 2022 nr 11, poz. 113; uchwała Sądu Najwyższego z dnia 17 listopada 2022 r., III PZP 2/21, OSNP 2023 nr 3, poz. 25, uchwała składu siedmiu sędziów z dnia 26 kwietnia 2023 r., III PZP 6/22, OSNP 2023 nr 10, poz. 104) - 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.

Wyżej zaprezentowana wykładnia powołanych przepisów została przyjęta przez Sąd drugiej instancji, co prowadziło w ostateczności do oddalenia apelacji organu rentowego w części wykraczającej poza okres zakwalifikowany przez Sąd Apelacyjny jako służbę na rzecz totalitarnego państwa.

Wobec prawidłowości zaskarżonego wyroku Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. orzekł o oddaleniu skargi kasacyjnej. O kosztach postępowania kasacyjnego rozstrzygnięto stosownie do art. 98 § 1 i 3 w związku z art. 398²¹ k.p.c.

[SOP]

[ał]