



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 listopada 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Romualda Spyt (przewodniczący)

SSN Piotr Prusinowski (sprawozdawca)

SSN Krzysztof Staryk

w sprawie z odwołania S. O.

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

o wysokość świadczeń,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń

Społecznych w dniu 20 listopada 2024 r.,

skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Białymstoku
z dnia 20 września 2022 r., sygn. akt III AUa 1530/21,

I. oddala skargę kasacyjną;

**II. zasądza od Zakładu Emerytalno - Rentowego Ministerstwa
Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie na rzecz
odwołującego się 240 zł (dwieście czterdzieści) z odsetkami z art.
98 § 1¹ k.p.c. tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w Białymstoku wyrokiem z dnia 20 września 2022 r., na skutek apelacji odwołującego się S. O. od wyroku Sądu Okręgowego w Białymstoku z dnia 28 września 2021 r., zmienił zaskarżony wyrok i poprzedzające go decyzje Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie z dnia 3 lipca 2017 r. w ten sposób, że zobowiązał organ rentowy do przeliczenia od dnia 1 października 2017 r. emerytury i renty inwalidzkiej odwołującego się z przyjęciem 0% podstawy wymiaru za okres służby w okresie od 13 grudnia 1981 r. do 31 grudnia 1982 r., z pominięciem jednakże dalszych mechanizmów obniżania świadczeń przewidzianych w szczególności w art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 3 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 2024 r., poz. 1121 ze zm., dalej jako „ustawa zaopatrzeniowa”) oraz oddalił apelację w pozostałym zakresie.

Pierwszą spośród spornych decyzji przeliczono emeryturę odwołującego się, obniżając dotychczasową wysokość z powodu służby na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 1 lutego 1963 r. do 5 czerwca 1990 r. stosownie do informacji IPN z dnia 5 kwietnia 2017 r. Obliczona emerytura stanowiła 19,07 % podstawy wymiaru świadczenia, którą stanowiła kwota 5.501,61 zł. Jej łączna wysokość to 1.049,16 zł. Drugą decyzją organ ponownie ustalił wysokość renty inwalidzkiej odwołującego się na kwotę 1.000 zł.

Sąd Okręgowy oddalił odwołanie od obu decyzji. Przyjął, że odwołujący się rozpoczął służbę od 1 lutego 1963 r. jako oficer operacyjny Wydziału III KWMO w B. Od 7 listopada 1964 r. był słuchaczem Centrum Wyszkożenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w L.. Następnie od sierpnia 1965 r. pełnił służbę w KWMO w B. jako oficer operacyjny Wydziału III, od 1 kwietnia 1967 r. jako inspektor Wydziału III SB, od 1 października 1973 r. jako starszy inspektor Wydziału III SB, od 1 sierpnia 1979 r. jako kierownik sekcji Wydziału III SB, od 16 czerwca 1981 r. jako zastępca naczelnika

Wydziału III SB, od 1 września 1984 r. jako naczelnik Wydziału B WUSW w B.. Zwolniony ze służby został z dniem 5 czerwca 1990 r. Szef WUSW w B. decyzją z 3 lipca 1990 r. przyznał odwołującemu się prawo do emerytury milicyjnej. Organ rentowy decyzją z 27 lutego 2017 r. ustalił wysokość emerytury na kwotę 4.393,83 zł. Sąd pierwszej instancji stwierdził, że niewątpliwie w spornym okresie odwołujący się pełnił służbę w organach wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej co wynika wprost z dokumentów znajdujących się w aktach osobowych, w szczególności z karty przebiegu służby. Odwołujący się przesłuchany w charakterze strony przyznał, że w Wydziale III „opiekował się” zakładami M., zakładami kolejowymi, fabryką Przyrządów i Uchwyków. Natomiast w Wydziale B zajmował się obserwacją dyplomatów i cudzoziemców.

Sąd zwrócił również uwagę, że z akt osobowych odwołującego się wynika, że regularnie awansował, otrzymywał podwyżki, nagrody, dodatki specjalne, służbowe i operacyjne oraz nagrody i odznaczenia państwowe. Jednocześnie w aktach personalnych odwołującego się Sąd nie doszukał się okoliczności, które przemawiałyby za odstąpieniem od stosowania art. 15c ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, a mianowicie brak było przesłanek kwalifikowanych jako szczególnie uzasadnione przypadki, o których mowa w art. 8a tej ustawy. Nie było również informacji, które świadczyłyby, że odwołujący przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych podjął współpracę i czynnie wspierał osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległego Państwa Polskiego (art. 15c ust. 5). Sąd stwierdził, że odwołujący nie podnosił powyższej okoliczności. Nie zaprzeczał przy tym, że w spornym okresie działał w wymienionych powyżej strukturach aparatu bezpieczeństwa PRL, które na mocy ustawy zostały uznane za instytucje pracujące na rzecz totalitarnego państwa. Powołując się na uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28), Sąd Okręgowy wskazał, że w przedmiotowej sprawie odwołujący się nie przedstawił żadnych okoliczności, które pozwoliłyby na uznanie zasadności złożonego odwołania w aspekcie powyższego stanowiska. Nie przedłożono żadnych wniosków dowodowych. W ocenie Sądu, okoliczności sprawy, w tym analiza informacji IPN nie pozwala na uznanie stanowiska odwołującego się za zasadne.

W ocenie Sądu Apelacyjnego należało uznać, że apelacja jest częściowo zasadna. Sąd stwierdził, że odwołujący pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 13 grudnia 1981 r. do 31 grudnia 1982 r., to jest od momentu wprowadzenia w Polsce stanu wojennego do jego zawieszenia. Sąd Apelacyjny uznał, że zgromadzony w sprawie materiał dowodowy nie dawał jednocześnie wystarczających podstaw do przyjęcia, że odwołujący się w okresie od 1 lutego 1963 r. do 12 grudnia 1981 r. oraz od 1 stycznia 1983 r. do 5 czerwca 1990 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Sąd podsumował, że w odniesieniu do okresu od 13 grudnia 1981 r. do 31 grudnia 1982 r. zastosowanie ma art. 15c ust. 1 pkt 1 oraz art. 22a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej. Natomiast nie ma zastosowania art. 15c ust. 3 oraz art. 22a ust. 2 tej ustawy. W ocenie Sądu Apelacyjnego zastosowanie tych ostatnich przepisów w okolicznościach sprawy naruszałoby art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzony w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. (Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175/1 ze zm.) w zw. z art. 2 i art. 6 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej.

Sąd odwoławczy podkreślił wreszcie, że o ile obniżenie renty według mechanizmu ustawowego leży w interesie społecznym, gdyż zwraca uwagę na istotne społecznie wartości dotyczące służby, o tyle nastąpiło ponad ćwierć wieku od czasu transformacji ustrojowej, czyli od czasu, kiedy taka możliwość mogła być deliberowana w ramach instytucji demokratycznego państwa. Sąd Apelacyjny miał również na uwadze to, że znaczne obniżenie świadczeń odwołującego się, który z powodu wieku (85 lat) i stanu zdrowia nie będzie w stanie podjąć zatrudnienia, uniemożliwi mu zapewnienia sobie utrzymania i leczenia na poziomie choćby tylko minimalnym. Sąd podkreślił wreszcie, że odwołujący się po śmierci żony w ubiegłym roku jest osobą samotną i pozbawioną opieki.

Wyrok Sądu odwoławczego zaskarżył w części (zmieniającej) organ rentowy. Zarzucił naruszenie przepisów prawa materialnego, to jest:

- art. 15c ust. 3 i art. 13b ustawy zaopatrzeniowej przez ich niezastosowanie,
- art. 22a ust. 3 i art. 13b ustawy zaopatrzeniowej przez ich niezastosowanie,
- art. 178 ust. 1 w związku z art. 188 Konstytucji RP przez ich błędną wykładnię i odmowę uznania mocy obowiązującej ustawie zaopatrzeniowej w zakresie regulacji

art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 3 i art. 13b ustawy zaopatrzeniowej oraz z pominięciem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 czerwca 2021 r. wydanego w sprawie o sygn. akt: P 10/20 stwierdzającym, że art. 22a ustawy zaopatrzeniowej jest zgodny z art. 2 oraz z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP,

- art. 64 ust. 1-3 Konstytucji RP w związku z art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej przez błędną ich wykładnię.

Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w zaskarżonej części i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, alternatywnie o uchylenie wyroku oraz orzeczenie co do istoty sprawy.

Odwołujący w odpowiedzi na skargę wniósł o jej oddalenie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie jest zasadna. Problem wywołany przez skarżącego został już wyjaśniony w orzecznictwie Sądu Najwyższego (zob. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 września 2024 r., III USKP 3/24, LEX nr 3765826). Mowa o sytuacji, 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 odwołujący się legitymuje się takim okresem co słusznie dostrzegł Sąd odwoławczy. 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); z dnia 10 lipca 2024 r., III USKP 70/23 (niepubl.), 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, LEX nr 3713582). Dlatego stanowisko organu rentowego 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). Sąd Najwyższy zwrócił na to uwagę w postanowieniu z dnia 21 czerwca 2023 r., III USK 268/22 (Zeszyty naukowe Sądownictwa Administracyjnego z 2023 r., 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 na rzecz totalitarnego państwa 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 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. 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 poza służbą zaklasyfikowaną zgodnie z 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 na uwadze powyższe, na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. orzeczono jak w sentencji wyroku. O kosztach orzeczono na podstawie art. 98 § 1 w zw. z art. 398²¹ k.p.c.

[SOP]

r.g.