



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 stycznia 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Bohdan Bieniek (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Piotr Prusinowski

SSN Romualda Spyt

w sprawie z odwołania S. D.

od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno - Rentowego MSWiA w Warszawie

o wysokość emerytury policyjnej,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń

Społecznych w dniu 15 stycznia 2025 r.,

skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie

z dnia 29 września 2022 r., sygn. akt III AUa 679/21,

1. oddala skargę kasacyjną,

**2. zasądza od skarżącego na rzecz odwołującego się kwotę 240
(dwieście czterdzieści) zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa
procesowego w postępowaniu kasacyjnym.**

Piotr Prusinowski

Bohdan Bieniek

Romualda Spyt

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w Lublinie, wyrokiem z dnia 29 września 2022 r., oddalił apelację Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie od wyroku Sądu Okręgowego w Lublinie z dnia 10 czerwca 2021 r., mocą którego zmieniono zaskarżoną decyzję i ustalono wysokość emerytury policyjnej S.D. od dnia 1 października 2017 r., z uwzględnieniem treści 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 2024 r., poz. 1121 ze zm., dalej jako „ustawa zaopatrzeniowa”), ale bez uwzględnienia treści art. 15c ust. 3 tej ustawy.

Sąd Apelacyjny uznał apelację pozwanego za bezzasadną, w szczególności nie doszło do naruszenia art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej. W ocenie Sądu Apelacyjnego, jakkolwiek w stosunkach ubezpieczeniowych priorytet ma wykładnia językowa, to jednak nie jest wykluczone sięganie do pozostałych metod wykładni. Tak jest w szczególności w przypadku takich regulacji prawnych, które modyfikują ustalone stosunki ubezpieczeniowe z uwagi na ważne racje aksjologiczne.

Sąd Okręgowy w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku podzielił stanowisko, że pozbawienie funkcjonariuszy policji przywilejów nabytych w związku ze służbą na rzecz totalitarnego państwa odpowiada zasadom sprawiedliwości. Sąd ten wskazał bowiem, że służba w organach totalitarnej państwowej przemocy politycznej w warunkach demokratycznego państwa prawnego nie może być tytułem do dalszego utrzymywania lub korzystania z przywilejów uzyskanych z nielegalnej, niegodnej lub niegodziwej służby z natury rzeczy i z punktu widzenia podstawowych bo przyrodzonych naturze ludzkiej standardów prawnych i obywatelskich demokratycznego państwa prawnego. Sąd Apelacyjny w pełni się z tą oceną zgadza.

Jednak nie można pominąć, że odwołujący się legitymuje ponad 15 letnim okresem służby w Policji, co już wstępnie powoduje niespójność systemową nowych przepisów i *prima facie* kłóci się z art. 64 Konstytucji RP. Dlatego nie można

poprzestać na wykładni językowej i tym samym dokonać takiej wykładni art. 15c ust.3 ustawy zaopatrzeniowej, zgodnie z którą przepis ten 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. Z informacji IPN-u wynikało, że odwołujący się pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa od 16 września 1982 r. do 15 stycznia 1990 r., a więc tylko ten okres może być oceniany negatywnie.

Wyrok Sądu odwoławczego zaskarżył w całości organ rentowy, zarzucając naruszenie: (-) art. 15c 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 tych przepisów; (-) art. 64 ust. 1-3 Konstytucji RP w związku z art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, przez błędną ich wykładnię.

Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości 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, LEX nr 3732572, 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. Wiacka) 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 (miedzy 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 głosem 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 niemożności 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 sprzeciwiały 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]

[a.ł.]

