



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 września 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Bohdan Bieniek (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Jolanta Frańczak

SSN Dawid Miąsik

w sprawie z odwołania J. P.
od decyzji Dyrektora 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 18 września 2024 r.,
skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie
z dnia 23 lutego 2023 r., sygn. akt III AUa 500/21,

- 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.**

Jolanta Frańczak Bohdan Bieniek Dawid Miąsik

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w Lublinie, wyrokiem z dnia 23 lutego 2023 r., zmienił częściowo wyrok Sądu Okręgowego w Siedlcach z dnia 14 kwietnia 2021 r. i ustalił wysokość emerytury policyjnej J. P. na dzień 1 października 2017 r. w kwocie 3.380,02 zł oraz oddalił odwołanie w pozostałej części (pkt I); oddalił apelację w pozostałej części (pkt II) i zniósł wzajemnie koszty postępowania apelacyjnego (pkt III).

W sprawie ustalono, że Instytut Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu w informacji z 12 maja 2017 r. stwierdził, że odwołujący się od 27 czerwca 1985 r. do 15 października 1986 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz.U. 2020 r., poz. 723, dalej jako ustawa zaopatrzeniowa).

Ponadto odwołujący się od 1980 r. był funkcjonariuszem i pełnił służbę w Komendzie Milicji Obywatelskiej W., był także słuchaczem Szkoły Podoficerskiej w P. i Wyższej Szkoły Oficerskiej w S. (1982-1985), a następnie pełnił służbę w Wydziale [...] Biura Śledczego MSW na stanowisku inspektora, by – na swój wniosek – powrócić do Referatu Operacyjno-Dochodzeniowego (przestępczość gospodarcza) RUSW w G. i służbę na tym stanowisku pełnił do 1 lutego 1990 r., po tej zaś dacie od 2 lutego 1990 r. do 13 lipca 1993 r. pełnił służbę na stanowisku Naczelnika Wydziału Kryminalnego w Rejonowym Urzędzie Spraw Wewnętrznych w G. Z dniem 31 października 1998 r. został zwolniony ze służby w Policji.

Na mocy decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 listopada 1998 r. wnioskodawca nabył prawo do emerytury policyjnej. Do wysługi zaliczono okres zasadniczej służby wojskowej (1 rok, 11 miesięcy i 24 dni), okres służby w Policji od 1 marca 1980 r. do 31 października 1998 r. (18 lat, 8 miesięcy i 1 dzień) oraz okresy składkowe przebyte przed służbą (od 1 sierpnia 1977 r. do 24 października 1977 r. i od 19 października 1979 r. do 29 lutego 1980 r. w wymiarze 7 miesięcy i 5 dni). Na dzień 1 marca 2017 r. jego emerytura wyniosła 3.572,45 zł brutto miesięcznie.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, zgromadzony materiał dowodowy uprawnia do stwierdzenia (wbrew stanowisku Sądu Okręgowego), że J. P. od 27 czerwca 1985 r. do 15 października 1986 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której

mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. To jednak nie zamyka sprawy, gdyż – wyjątkowo – dopuszczalne jest zbadanie konstytucyjności rozwiązania opisanego w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, zwłaszcza że Trybunał Konstytucyjny nie udzielił dotąd odpowiedzi na pytanie prawne w sprawie P 4/18, a decyzji administracyjnej nadano przymiot natychmiastowej wykonalności. Nadto niezbędne było zagwarantowanie merytorycznej oceny zaskarżonych decyzji, co stanowi realizację konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 Konstytucji RP). Analiza powyższych okoliczności nie pozwala podzielić stanowiska organu rentowego odnośnie do naruszenia art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, bowiem poprzestanie wyłącznie na wykładni językowej tego przepisu godzi w art. 64 Konstytucji RP. Odwołujący się uzyskał prawo do emerytury na podstawie służby w Policji, a nie z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa. Zastosowanie tego mechanizmu w stosunku do takiego funkcjonariusza stanowiłoby w istocie rodzaj nieproporcjonalnej sankcji za to, że pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa. Dlatego przy ustaleniu wysokości emerytury pominięto art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, co oznacza, że świadczenie emerytalne J. P., na dzień 1 października 2017 r., wynosi 3.380,02 zł. Z tych wszystkich względów Sąd Apelacyjny orzekł jak w sentencji.

Wyrok Sądu Apelacyjnego zaskarżył w części (w zakresie pkt II) skargą kasacyjną pełnomocnik strony pozwanej, zarzucając naruszenie: (-) art. 15c ust. 3 w związku z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, przez ich niezastosowanie i uznanie, że przepisów tych nie należy stosować wobec świadczeniobiorcy w sytuacji, gdy Sąd uznał, że ubezpieczony pełnił służbę na rzecz państwa totalitarnego w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej; (-) 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; (-) art. 64 ust. 1-3 i art. 2 Konstytucji RP w związku z art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, przez błędną ich wykładnię, co doprowadziło do przyjęcia przez Sąd, iż w skutek ponownego przeliczenia świadczenia odwołującego się doszło do naruszenia jego praw nabytych, prawa własności, podczas, gdy przepisy tej ustawy nie pozbawiły go 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 uległo obniżeniu i doszło do naruszenia zasady proporcjonalności słusznie nabytego prawa.

Mając powyższe na uwadze, wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości oraz przekazanie sprawy w tym zakresie do rozpoznania Sądowi drugiej Instancji i pozostawienie temu Sądowi rozstrzygnięcia o kosztach postępowania III USKP 70/23 4 kasacyjnego; ewentualnie wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości i zmianę zaskarżonego wyroku przez oddalenie odwołania w całości i orzeczenie od odwołującego się na rzecz organu rentowego zwrotu kosztów postępowania w postępowaniu kasacyjnym, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm prawem przepisanych.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną odwołujący się wniósł o jej oddalenie i zasądzenie zwrotu kosztów procesu za postępowanie kasacyjne.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie jest zasadna, bowiem nie doszło do ułomnego zastosowania norm prawa materialnego, jakie zostały wskazane w skardze kasacyjnej. Problem wywołany przez skarżącego został już wyjaśniony w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Chodzi o sytuację, w której funkcjonariusz pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której w mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, lecz także pełnił służbę w innych formacjach (poza zakresem art. 13b tej ustawy), w tym także w wolnej Polsce po 1990 r. Innymi słowy, po wyłączeniu okresu służby na rzecz totalitarnego państwa legitymuje się innym jej okresem, który pozwala na uzyskanie pełnej emerytury. W sprawie 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 kasatora nie zasługuje na uwzględnienie. Wbrew jego wywodom możliwość odmowy zastosowania przez sąd przepisu ustawy, który uznał za niezgodny z Konstytucją RP, jest dopuszczalna (pod pewnymi warunkami, co słusznie zasygnalizował Sąd Apelacyjny). Sąd Najwyższy zwrócił na to uwagę w postanowieniu z dnia 21 czerwca 2023 r., III USK 268/22 (Zeszyty naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2023 nr 5, s. 97-100, z omówieniem M. Szpyrki, LEX nr 3571906), w którym podkreślił, że z uwagi na bezpieczeństwo obrotu prawnego kształtowanego również przez indywidualne akty stosowania prawa, jakimi są orzeczenia sądowe - odmowa zastosowania przepisu ustawy może nastąpić w wypadku, gdy sąd rozpoznający sprawę nie ma wątpliwości co do niezgodności tego przepisu z Konstytucją RP, a sprzeczność ma charakter oczywisty. Inaczej mówiąc, gdy zachodzi sytuacja oczywistej niekonstytucyjności przepisu. W wyroku z dnia 8 października 2015 r., III KRS 34/12 (OSNP 2017 nr 9, poz. 119; OSP 2016 nr 11, poz. 103, z glosą M. Wiącka) Sąd Najwyższy przyjął, że jeżeli jest to niezbędne do rozpatrzenia sprawy (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) sąd może odmówić zastosowania przepisów ustawy niezgodnych z Konstytucją RP, gdy przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności tych przepisów z Konstytucją (art. 193 Konstytucji RP), a Trybunał Konstytucyjny nie udzielił na nie odpowiedzi. W tym przypadku nie chodzi więc o przeprowadzanie przez Sąd Najwyższy – „w zastępstwie” Trybunału Konstytucyjnego - oceny konstytucyjności przepisów ustawowych, lecz o „odmowę zastosowania” przepisów, które są niezgodne (zwłaszcza w sposób oczywisty) z przepisami (wzorcami) Konstytucji RP. Ocena konstytucyjności prawa sprawowana przez sądy w ramach

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

W wyroku z dnia 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21 (OSNP 2022 nr 11, poz. 113) Sąd Najwyższy stwierdził (między innymi), że jeśli nie jest możliwe uzyskanie

kontroli konstytucyjnej przez przewidziany do tego organ (Trybunał Konstytucyjny) z jednoczesnym zapewnieniem stronie rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie, to do sądu powszechnego rozpoznającego sprawę należy zapewnienie obywatelowi właściwej kontroli konstytucyjnej i jego powinnością jest samodzielne dokonanie oceny zgodności z Konstytucją RP wskazanych przepisów ustawy (praktyka rozproszonej, konkretnej kontroli konstytucyjności przepisów ustawy zaopatrzeniowej jest coraz powszechniejsza; por. wyrok Sądu Okręgowego w Częstochowie z dnia 31 maja 2019 r., IV U 241/19, *Studia Iuridica Toruniensia* 2019 Tom 25, s. 234, z glosą P. Lewandowskiego; wyrok Sądu Okręgowego w Łodzi z dnia 16 października 2020 r., VIII U 2082/20, LEX nr 3076534; wyrok Sądu Okręgowego w Suwałkach z dnia 29 października 2019 r., III U 819/19, LEX nr 2752612; wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 18 sierpnia 2021 r., III AUa 1599/20, LEX nr 3230517).

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

rozwiązania przyjętego w art. 15c ust. 3 tej ustawy, „wyzerowanie lat służby” godzi w funkcjonariuszy, których lata służby przypadają przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. Systemowy imposybilizm prowadzący do niemożliwości wypełniania swojej roli przez Trybunał Konstytucyjny nie może prowadzić do bezładu, w którym sytuacja prawna polskich obywateli nie zostanie zweryfikowana w oparciu o wzorce konstytucyjne.

W rezultacie, Sąd Najwyższy podziela wskazanie wyrażone w przywołanym już wyroku z dnia 9 czerwca 2022 r. (III USKP 145/21). W tym zakresie rozwiązanie określone w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w sposób może być ocenione jako naruszające art. 32 ust. 1 ust. 2 Konstytucji RP. Jeśli potraktować prawo do określonej wysokości emerytury w kategorii „prawa do własności”, co wydaje się uzasadnione, to wskazany efekt art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej godzi również w art. 64 ust. 1-3 Konstytucji RP. Dlatego ma rację Sąd Apelacyjny, gdy podkreśla, że omawiana regulacja nie wpisuje się w deklarowane „urzeczywistnienie zasad sprawiedliwości społecznej. O ile można się zastanawiać, czy wzorzec „sprawiedliwości społecznej” jest realizowany w przypadku pomysłu „zerowania” podstawy wymiaru (określonego w art. 15c ust. 1 pkt 1), co ma służyć zrównaniu wysokości emerytur funkcjonariuszy i osób represjonowanych przez totalitarne państwo, to z pewnością ze „sprawiedliwością” nie ma nic wspólnego obniżanie świadczenia do pułapu przeciętnej emerytur, gdy wysokość „ponad” ten wskaźnik została wypracowana po 1990 r. (albo poza formacjami wskazanymi w art. 13b tej ustawy). Tym samym Sąd Apelacyjny dokonał poprawnej wykładni prawa materialnego, a jego działania nie tylko nie sprzeciwiały się ustawie zasadniczej, a wręcz przeciwnie doprowadziły do rzeczywistego jej uwzględnienia w procesie stosowania prawa.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Najwyższy orzekł z mocy art. 398¹⁴ k.p.c. O kosztach orzeczono w myśl art. 98 § 1 w związku z art. 398²¹ k.p.c.

[SOP]

[ms]

