



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 4 czerwca 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jolanta Frańczak (przewodniczący)
SSN Krzysztof Rączka
SSA Marek Szymanowski (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania H. W.
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 4 czerwca 2024 r.,
skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie
z dnia 12 października 2022 r., sygn. akt III AUa 373/22,

oddala skargę kasacyjną.

SSA Marek Szymanowski Jolanta Frańczak Krzysztof Rączka

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 17 marca 2022 r. Sąd Okręgowy w Lublinie zmienił zaskarżone decyzje Dyrektora Zakładu Emerytalno - Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie z dnia 28 czerwca 2017 r. (znak: [...] i [...]) w ten sposób, że:

- ustalił wysokość emerytury policyjnej H. W. 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, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2020 r., poz. 723), ale bez uwzględnienia treści art. 15c ust. 3 tej ustawy;

- ustalił wysokość renty policyjnej H. W. od dnia 1 października 2017 r. z uwzględnieniem treści art. 22a ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (...) ale bez uwzględnienia treści art. 22a ust. 2 i 3 tej ustawy, a w pozostałym zakresie odwołania oddalił.

Sąd Okręgowy w Lublinie ustalił, że H. W. urodził się [...] 1958 r., a w dniu 28 października 1986 r. H. W. złożył podanie, w którym wnosił o przyjęcie go do pracy w Rejonowym Urzędzie Spraw Wewnętrznych w B. - od dnia 15 listopada 1986 r. - do referatu Służby Bezpieczeństwa. Z dniem 16 grudnia 1986 r. odwołujący się został przyjęty na stanowisko inspektora Grupy [...] Służby Bezpieczeństwa w Rejonowym Urzędzie Spraw Wewnętrznych w B. W okresie od dnia 3 maja 1983 r. do dnia 20 kwietnia 1984 r. był studentem Wyższej Szkoły Oficerskiej [...] w T. Od 1 października 1987 r. do 23 czerwca 1988 r. odwołujący się odbył naukę stacjonarną w Studium Podyplomowym w WSO MSW im. [...] w L. W notatce służbowej z dnia 18 grudnia 1989 r. podkreślono, że w okresie służby przygotowawczej odwołujący się dobrze poznał zasady pracy operacyjnej. Realizował zadania operacyjne i opracował stosowne dokumenty. W opinii służbowej - z którą odwołujący się zapoznał się w dniu 19 grudnia 1989 r. - wskazano, że odwołujący się współpracuje z osobowymi źródłami informacji i prowadzi sprawy operacyjne. W okresie służby przygotowawczej, opracował i pozyskał do współpracy 4 tw (akta osobowe - płyta CD).

Po zakończeniu służby w Służbie Bezpieczeństwa (co nastąpiło w dniu 31 stycznia 1990 r.) przeszedł do służby w MO, a potem - po pozytywnym przejściu weryfikacji - w Policji. W latach 1998-2000 był naczelnikiem Wydziału w Komendzie w B. Potem przeniósł się do Komendy Wojewódzkiej Policji w L. Wydziału Dochodzeniowo-Śledczego. W 2014 r. został przeniesiony do Wydziału Prezydialnego, a w 2007 r. do Wydziału Ruchu Drogowego. W 2003 r. otrzymał Brązową Odznakę „Zasłużony Policjant”, a w 2005 r. został odznaczony Brązowym Krzyżem Zasługi.

Z dniem 16 lutego 2009 r. odwołujący się został zwolniony ze służby w Policji. Na ten dzień H.W. posiadał następujące okresy zaliczane do stażu emerytalnego: 19 lat i 16 dni służby w Policji (MO), 11 miesięcy i 18 dni służby wojskowej, 4 lata i 6 miesięcy okresów nieskładkowych - przed służbą, 4 lata, 4 miesiące i 10 dni okresów składkowych - przed służbą oraz 3 lata, 1 miesiąc i 16 dni służby w organach Służby Bezpieczeństwa.

Decyzją z dnia 27 lutego 2009 r. ustalono H. W. prawo do emerytury policyjnej od dnia 16 lutego 2009 r. Wysokość świadczenia wyniosła 72,40% podstawy wymiaru. Decyzją z dnia 12 sierpnia 2009 r. ustalono odwołującemu się prawo do renty inwalidzkiej z tytułu zaliczenia do III grupy inwalidzkiej pozostającej w związku ze służbą w Policji w wysokości 40% podstawy wymiaru.

W dniu 9 maja 2017 r. Instytut Pamięci Narodowej - Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu sporządziła informację o przebiegu służby nr [...], zgodnie z którą H. W. w okresie od dnia 16 grudnia 1986 r. do dnia 31 stycznia 1990 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Informacja ta stała się podstawą do wydania obu zaskarżonych decyzji.

Instytut Pamięci Narodowej zakwalifikował okresy służby odwołującego się od 16 grudnia 1986 r. do dnia 30 września 1987 r. i od dnia 24 czerwca 1988 r. do dnia 31 października 1989 r. (Grupa VI RUSW B.) według art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. „b” tiret 8 ustawy zaopatrzeniowej; okres służby od 1 października 1987 r. do 23 czerwca 1988 r. (odbywanie nauki w stacjonarnym Studium Oficerskiego WSO w L.) według art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. „e” tiret 6 ustawy zaopatrzeniowej; a okres od 1 listopada 1989

r. do 31 stycznia 1990 r. (Grupa SB RUSW B.) według art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. „c” ustawy zaopatrzeniowej.

Dokonując oceny informacji Instytutu Pamięci Narodowej o przebiegu służby nr [...] z dnia 9 maja 2017 r., zgodnie z którą odwołujący się w okresie od dnia 16 grudnia 1986 r. do dnia 31 stycznia 1990 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, Sąd Okręgowy uznał, że tego rodzaju informacja podlega weryfikacji w postępowaniu przed właściwym organem emerytalnym, jak również wszechstronnej kontroli sądowej w postępowaniu sądowym. W razie zaskarżenia decyzji organu emerytalnego o ostatecznym ukształtowaniu praw emerytalnych funkcjonariusza rozstrzyga co do istoty sąd powszechny, który nie jest prawnie związany treścią tej informacji. Sąd pierwszej instancji powołał się przy tym na taki właśnie pogląd wyrażony w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2012 r., K 36/09 (OTK-A 2012 z. 1, poz. 3). Podobnie wypowiedział się Sąd Najwyższy w uzasadnieniu postanowienia z dnia 9 grudnia 2011 r., II UZP 10/11, (OSNP 2012 nr 23-24, poz. 298), w którym przyjął, że sąd powszechny (sąd ubezpieczeń społecznych), rozpoznający sprawę w wyniku wniesienia odwołania od decyzji organu emerytalnego (Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie) w sprawie ponownego ustalenia (obniżenia) wysokości emerytury policyjnej byłego funkcjonariusza Służby Bezpieczeństwa, nie jest związany treścią informacji o przebiegu służby w organach bezpieczeństwa państwa przedstawionej przez Instytut Pamięci Narodowej, zarówno co do faktów (ustalonego w tym zaświadczeniu przebiegu służby), jak i co do kwalifikacji prawnej tych faktów (zakwalifikowania określonego okresu służby jako służby w organach bezpieczeństwa państwa). Związanie to obejmuje jedynie organ emerytalny, który przy wydawaniu decyzji musi kierować się danymi zawartymi w informacji o przebiegu służby”. Podzielając ten pogląd, Sąd Okręgowy wskazał, że informacja IPN o przebiegu służby jest dokumentem urzędowym w rozumieniu art. 244 § 1 k.p.c. i podlega weryfikacji przez pryzmat całokształtu materiału dowodowego.

Sąd Okręgowy przypomniał, że celem poddanych analizie przepisów, dodanych ustawą zmieniającą, nie było pozbawienie praw nabytych z zakresu zabezpieczenia społecznego z tytułu służby w latach 1944-1990 w totalitarnych

organach bezpieczeństwa PRL przez emerytów korzystających z zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy policji. Ustawodawca nie odebrał tej kategorii ubezpieczonych prawa do korzystania z zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych z uwzględnieniem także okresów pełnionych w służbach bezpieczeństwa PRL. Zgodnie z konstytucyjnymi zasadami sprawiedliwości społecznej oraz elementarnej (zwykłej) przyzwoitości celem uchwalonej w 2016 r. nowelizacji było dostosowanie wysokości świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych - tylko za okresy służby polegającej na sprzeniewierzeniu się wartościom niepodległościowym, wolnościowym i demokratycznym - do poziomu świadczeń nabywanych z powszechnego systemu emerytalnego, bez dalszej możliwości korzystania z przywilejów niesłusznie, niegodnie lub niegodziwie uzyskanych z tytułu i okresów pełnienia w latach 1944-1990 służby w organach bezpieczeństwa państwa totalitarnego. Podkreślić trzeba, na co zwrócił uwagę Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z dnia 3 marca 2011 r. (II UZP 2/11, OSNP 2011 nr 15-16, poz. 210), iż uprzednia nowelizacja z 2009 r. zaliczała okresy służby w organach bezpieczeństwa państwa do tzw. wysługi emerytalnej funkcjonariuszy służb mundurowych i przyznanie po 0,7% podstawy wymiaru emerytury obliczanej od ostatniego, tj. z reguły najwyższego miesięcznego uposażenia na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym, w żaden sposób nie dyskryminowała tych osób. Przeciwnie, jak akcentował Sąd Najwyższy, nadal, pomimo tej nowelizacji i obniżenia współczynnika z 1,3% do 0,7% świadczenia tej grupy ubezpieczonych (adresatów nowelizacji z 2009 r.) były co najmniej porównywalne, a nawet korzystniejsze niż świadczenia ustalane w systemie nabywania świadczeń emerytalnych lub rentowych z powszechnym systemem ubezpieczeń społecznych. Sąd Najwyższy argumentował wówczas, że uprawnionym do świadczeń z systemu powszechnego ustala się podstawę wymiaru świadczeń nie od najwyższego dochodu osiąganego w jednym (ostatnim) miesiącu podlegania ubezpieczeniom społecznym, ale z wieloletniego okresu ubezpieczenia i od przeciętnej podstawy wymiaru składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe według przepisów prawa polskiego z okresu kolejnych 10 kalendarzowych z ostatnich 20 lat kalendarzowych, albo z 20 lat kalendarzowych wybranych z całego okresu ubezpieczenia, poprzedzających bezpośrednio rok zgłoszenia wniosku o

świadczenie (art. 15 ust. 1 i 6 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych).

Odnosząc powyższą ocenę do obecnej regulacji prawnej Sąd Okręgowy uznał, iż sporna legislacja (art. 15c, art. 22a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy) nie stanowi jakiegokolwiek naruszenia powszechnej zasady równości lub proporcjonalności świadczeń uzyskiwanych z zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych przez osoby pełniące służbę na rzecz totalitarnego państwa, które stosowały bezprawne, niegodne lub niegodziwe akty lub metody przemocy politycznej wobec innych obywateli, w porównaniu do standardów świadczeń uzyskiwanych z powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego. Należy koniecznie dostrzec, co także podniósł Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 3 marca 2011 r., iż nadal (po wprowadzeniu zasad nowelizacją z 2009 r.) mniej korzystne jest uregulowanie uprawnień emerytalno-rentowych ofiar systemu represji politycznych stosowanych przez organy bezpieczeństwa państwa totalitarnego, którym wprawdzie okresy uwięzienia z przyczyn politycznych uwzględnia się jako składkowe okresy ubezpieczenia, ale z „zerową” podstawą wymiaru świadczeń za konkretne lata (okresy) pozbawienia wolności z przyczyn politycznych wobec nieuzyskiwania podlegającego obowiązkowi składkowemu dochodu wskutek poddania ich bezprawnym represjom politycznym ze strony tzw. aparatu bezpieczeństwa PRL. Zatem, obecne przyjęcie „zerowego” wskaźnika podstawy wymiaru (z ostatniego, w normalnym biegu zdarzeń najwyższego uposażenia przysługującego na zajmowanym stanowisku służbowym) za okresy świadomej służby na rzecz totalitarnego państwa tj. w organach bezpieczeństwa państwa stosujących totalitarną przemoc polityczną, represje polityczne jest społecznie sprawiedliwie. 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, tj. przywilejów z tytułu służby w organach, które w istocie rzeczy były strukturami niebezpieczeństwa państwa totalitarnego, przeznaczonymi do zwalczania ruchów niepodległościowo-wolnościowych i

demokratycznych dążeń oraz aspiracji do odzyskania lub przywrócenia podstawowych praw i wolności obywatelskich. Powyższe znajduje także oparcie w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r. (III UZP 1/20, OSNP 2021 nr 3, poz. 28), akcentującej konieczność analizy służby ubezpieczonego przez pryzmat naruszeń podstawowych praw i wolności innych osób, zwłaszcza osób walczących o niepodległość, suwerenność, i o wolną Polskę, których dopuszczał się dany ubezpieczony. Jednoznacznie krytycznie należy ocenić powoływanie się na jakiegokolwiek argumenty zmierzające do utrzymania przywilejów nabytych z tytułu lub w związku z uczestnictwem w systemie zniewolenia i stosowania represji politycznych przez służby niebezpieczeństwa państwa komunistyczno - totalitarnego przez świadomych swej służby funkcjonariuszy SB. Powoływanie się na zasadę praw nabytych, które w istocie rzeczy zmierza do utrzymania przywilejów (bo w dalszym ciągu korzystniej liczonych świadczeń według nowelizacji z 2009 r., z uwagi na sposób ustalania wysokości świadczenia) nabytych niesłusznie, niegodnie lub niegodziwie z tytułu lub związku z uczestnictwem w strukturach służb niebezpieczeństwa totalitarnego PRL, które zwalczały przyrodzone prawa człowieka i narodu oraz podstawowe wolności obywatelskie, nie stanowi prawnej, prawniczej ani etyczno-moralnej podstawy do kontestowania zgodnej z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej legalności zmian ustawodawczych zmierzających do zrównoważenia uprawnień zaopatrzeniowych byłych funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa państwa totalitarnego i co istotne - tylko za okresy takiej represyjnej służby - do standardów i poziomu powszechnych uprawnień emerytalno-rentowych ogółu ubezpieczonych obywateli. Odpowiada to konstytucyjnym zasadom urzeczywistniania nie tylko zasady sprawiedliwości społecznej, ale realizuje ustawodawczy i jurysdykcyjny obowiązek zapewnienia reguł elementarnej przyzwoitości, które wymagają, aby przywileje zaopatrzeniowe sprawców lub uczestników systemu zniewolenia i stosowania totalitarnych represji politycznych PRL, uzyskane w okresach i z takiego nielegalnego, niegodnego lub niegodziwego tytułu, nie odbiegały znacząco od standardów świadczeń emerytalno-rentowych wynikających z powszechnego systemu świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Z bezprawnego tytułu i okresów uczestnictwa w zwalczaniu przyrodzonych praw człowieka i narodu oraz podstawowych wolności obywatelskich nie sposób prawnie

ani racjonalnie wywodzić żądania utrzymania niesłusznie, niegodnie lub niegodziwie nabytych przywilejów z zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych. Tak uzyskane przywileje nie podlegają ochronie w demokratycznym porządku prawa krajowego, wspólnotowego i międzynarodowego, ponieważ osoby zwalczające przyrodzone prawa człowieka i narodu oraz podstawowe wolności obywatelskie nie mają prawa podmiotowego ani tytułu moralnego domagania się utrzymania przywilejów zaopatrzeniowych za okresy zniewalania dążeń niepodległościowych, wolnościowych i demokratycznych narodu polskiego (orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2012 r., K 39/09, z dnia 24 lutego 2010 r., K 6/09, z dnia 11 lutego 1992 r., K 14/91, z dnia 23 listopada 1998 r., SK 7/98, z dnia 22 czerwca 1999 r., K 5/99, uchwała siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20). Sąd Okręgowy doszedł do przekonania, iż konieczne jest dokonywanie ustaleń i oceny w indywidualnej sprawie odrębnie każdego ubezpieczonego, przez pryzmat działań jakie podejmował w okresie swej służby. Wymaga zatem analizy okoliczności faktycznych w aspekcie podejmowania świadomych działań w ramach takiej struktury, w tym pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka. Sąd Okręgowy podniósł, że Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 24 lutego 2010 r. (K 6/09, OTK - A 2010 Nr 2, poz. 15) podkreślił, iż względy wykładni celowościowej prowadzą do wniosku, że ograniczenie wysokości świadczeń emerytalnych nie może dotyczyć funkcjonariuszy, którzy tylko formalnie pozostawali w służbie w jednostce organizacyjnej kwalifikowanej jako organ bezpieczeństwa państwa, ale winno obejmować tych, którzy rzeczywiście pełnili służbę w tych organach realizując obowiązki przypisane do stanowisk, które mieściły się w danej strukturze.

W ocenie Sądu Okręgowego analiza wyników postępowania dowodowego, w szczególności danych zawartych w aktach osobowych odwołującego się oraz jego zeznań pozwala na przypisanie mu, iż w okresie od dnia 16 grudnia 1986 r. do dnia 31 stycznia 1990 r. wykonywał służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu ustawy zaopatrzeniowej. Skarżący w pełni świadomie przystąpił do struktur SB i zajmował się „rozpracowywaniem organizacji związkowych w rolnictwie”, korzystając przy tym z osobowych źródeł informacji. Wobec powyższego, zdaniem Sądu orzekającego, w oparciu o treść art. 15c ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej należało

obniżyć emeryturę odwołujący się poprzez „wyzerowanie” mu okresu wykonywania służby na rzecz totalitarnego państwa oraz w oparciu o art. 22a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej zmniejszyć wysokość policyjnej renty inwalidzkiej za każdy rok służby we wskazanym okresie.

Sąd Okręgowy stanął natomiast na stanowisku, że w rozpatrywanej sprawie niezasadnie zastosowano w stosunku do odwołującego się przepis art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej zmniejszając wysokość emerytury ustalonej zgodnie z ust. 1 cyt. ustawy do kwoty przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Nie można bowiem tracić z pola widzenia, że odwołujący się po pozytywnym przejściu weryfikacji został przyjęty do służby w Policji, którą kontynuował aż do dnia 16 lutego 2009 r., wykonując pracę rzetelnie i prawidłowo. Okres służby ubezpieczonego po dniu 1 lutego 1990 r. aż do dnia 16 lutego 2009 r. wynosi ponad 19 lat i 7 miesięcy. Zastosowanie art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej skutkowało tym, że ten okres pracy odwołujący się w ogóle nie miał znaczenia, przy ustalaniu wysokości jego emerytury. W ocenie Sądu Okręgowego stosowanie art. 15c ust. 3 tej ustawy powoduje zatem „ukaranie” nie za okres pracy na rzecz totalitarnego państwa, tylko za okres pracy w Policji, a więc okres pracy w służbach demokratycznego państwa. Stosowanie w takiej sytuacji przepisu art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej nie stanowi realizacji zasad sprawiedliwości społecznej, ale jest w istocie sankcją karną i dyskryminacją. Nie można bowiem nie zauważyć, że ustawodawca wprowadzając przepis art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej nie różnicował osób, które przez cały okres swojej służby pracowały na rzecz totalitarnego państwa, jak i osób, które po 1990 r. pracowały na rzecz demokratycznego państwa, „wypracowując” emeryturę - pracując tak jak w przypadku odwołującego się ponad 15 lat w strukturach Policji - już w wolnej Polsce. Zdaniem Sądu orzekającego, takie rozwiązanie ustawowe nie powinno mieć miejsca w państwie prawa, gdyż jest ewidentnie sprzeczne z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa i zasadą sprawiedliwości społecznej, o czym mowa w art. 2 Konstytucji RP. Nie można przy tym nie poprzeć tak zajętego stanowiska poglądem prezentowanym przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 11 maja 2007 r. (K 2/07), który podniósł, że likwidując spuściznę po totalitarnych systemach

komunistycznych, demokratyczne państwo oparte na rządach prawa musi stosować środki formalnoprawne takiego państwa. Nie może stosować żadnych innych środków, ponieważ wówczas nie byłoby lepsze od totalitarnego reżimu, który ma zostać całkowicie zlikwidowany. Demokratyczne państwo oparte na rządach prawa dysponuje wystarczającymi środkami, aby zagwarantować, że sprawiedliwości stanie się zadość, a winni zostaną ukarani. Nie może ono jednak i nie powinno zaspokajać żądzy zemsty, zamiast służyć sprawiedliwości. Z tych samych powodów Sąd Okręgowy zdecydował o konieczności pominięcia art. 22a ust. 3 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym (...) przy ustalaniu wysokości policyjnej renty inwalidzkiej odwołującego się.

W konsekwencji powyższych ustaleń i rozważań Sąd Okręgowy na podstawie powołanych przepisów oraz art. 477¹⁴ § 2 k.p.c. zmienił częściowo obie zaskarżone decyzje, ustalając wysokość emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej odwołującego się od dnia 1 października 2017 r. z zastosowaniem art. 15c ust. 1 i art. 22a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, co do okresu jego służby od dnia 16 grudnia 1986 r. do dnia 31 stycznia 1990 r., uznając, że okres ten był służbą na rzecz totalitarnego państwa. Jednocześnie Sąd Okręgowy uznał, że ponownie przeliczając oba świadczenia organ rentowy powinien pominąć art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 3 tej ustawy.

Wyrokiem z dnia 12 października 2022 r. Sąd Apelacyjny w Lublinie oddalił apelację Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie (organu rentowego).

Sąd Apelacyjny w pełni podzielił i przyjął za własne, zarówno poczynione przez Sąd pierwszej instancji ustalenia faktyczne, jak i rozważania prawne zawarte w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, czyniąc je, stosownie do art. 387 § 2¹ k.p.c., podstawą własnego rozstrzygnięcia, wobec czego zbędne jest ponowne ich przedstawianie. Zdaniem Sądu Apelacyjnego Istota sporu w postępowaniu apelacyjnym sprowadzała się do zagadnienia, czy byłemu funkcjonariuszowi, który 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, może być ponownie ustalona wysokość emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej z pominięciem przepisów art. 15c ust. 3 oraz art. 22a ust. 3 tej ustawy.

Przedstawione w apelacji pozwanego organu emerytalnego zarzuty obraży przepisów art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) oraz ich rodzin, a także art. 178 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, w istocie są związane z oceną zgodności powołanych ostatnio przepisów ustawy zaopatrzeniowej z Konstytucją RP. Do stwierdzenia zgodności danego przepisu ustawy zwykłej z Konstytucją RP, zgodnie z art. 188 pkt 1 Konstytucji RP, uprawniony jest Trybunał Konstytucyjny. Kwestią sporną w orzecznictwie Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego jest natomiast możliwość pominięcia w procesie stosowania prawa w danym stanie faktycznym określonego przepisu z uwagi na jego niekonstytucyjność bez uprzedniego rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego. Przegląd najistotniejszych orzeczeń dotyczących tej materii został przedstawiony w uzasadnieniu postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 9 października 2020 r., III CZP 95/19 (LEX nr 3066660).

W orzecznictwie przeważa pogląd, który Sąd Apelacyjny podzielił, że w pewnych sytuacjach - na zasadzie wyjątku - dopuszczalna jest kontrola konstytucyjności przepisu ustawy zwykłej w toku rozpoznawania konkretnej sprawy. Wyjątek ten uzasadniany jest koniecznością sprawiedliwego rozstrzygnięcia sprawy oraz stanem wyżej konieczności, który wynika, z jednej strony z faktu braku udzielenia przez Trybunał Konstytucyjny odpowiedzi na pytanie prawne, a z drugiej strony z powinności rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP).

Zgodnie z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP sędzia w sprawowaniu swojego urzędu podlega zarówno Konstytucji, jak i ustawom, natomiast art. 8 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej. Oznacza to, że w procesie stosowania prawa sąd zawsze winien mieć na względzie normy konstytucyjne i je respektować oraz dokonywać takiej wykładni norm zawartych w ustawach zwykłych, która pozwoli na pełną realizację wartości konstytucyjnych. Reguły konstytucyjne dotyczące ochrony praw nabytych oraz ochrony własności i innych praw majątkowych nie są ogólnymi wskazaniemi, nie pozwalającymi na wydanie na ich podstawie indywidualnych rozstrzygnięć, lecz są wiążącymi sąd unormowaniami, które zawsze winien on

uwzględniać ferując werdykt w indywidualnej sprawie. Faktem jest, że przed Trybunałem Konstytucyjnym zawisła sprawa, sygn. akt P 4/18, w której ma być rozstrzygnięta kwestia zgodności z Konstytucją RP przepisów art. 15c, art. 22a, art. 13 ust. 1 pkt 1c w związku z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Odpowiedź na to pytanie prawne leży w szeroko pojętym interesie wymiaru sprawiedliwości. Po pierwsze, dlatego że powyższe przepisy dotyczą tysięcy obywateli, którzy mają prawo oczekiwać niezwłocznego przesądzenia, czy w/w przepisy ustawy zaopatrzeniowej są zgodne z Konstytucją RP. Po wtóre, przepisy te dotyczą istotnego obniżenia świadczeń emerytalnych i rentowych, które są podstawą utrzymania emerytów, rencistów oraz ich rodzin. Wskazać również należy, iż zgodnie z art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r., poz. 2270), wniesienie odwołania od decyzji organu emerytalnego dotyczącej wysokości świadczeń nie wstrzymuje jej wykonania, co jest ewenementem w obszarze stosunków zarówno z zakresu ubezpieczeń społecznych, jak i dotyczących zaopatrzenia emerytalnego. Z powyższych względów rozstrzygnięcie w przedmiocie konstytucyjności przepisów stanowiących podstawę obniżenia świadczeń winno być priorytetem organów państwa. W kontekście powyższych uwag należy z przykrością skonstatować, że dotychczas nie nastąpiło wydanie przez Trybunał Konstytucyjny wyroku w powyższej sprawie, choć od zadania pytania prawnego minęło już przeszło cztery i pół roku (I). Oczekiwanie przez sądy powszechne na rozstrzygnięcie w/w sprawy pozostaje w coraz wyraźniejszej kolizji z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Prowadzi to do destabilizacji sprawowania wymiaru sprawiedliwości polegającej na nierozstrzygnięciu kilkudziesięciu tysięcy odwołań od decyzji policyjnego organu emerytalnego wydanych często jeszcze w 2017 r. Należy z całą mocą podkreślić, że koncyliacyjny charakter współpracy sądów i trybunałów winien zakładać wzajemne dostrzeganie istotnych społecznie oczekiwań w dziedzinie stosowania prawa.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, mając na względzie treść przepisu art. 8 ust. 2 Konstytucji RP, w sytuacji kumulatywnego zaistnienia następujących okoliczności:

- 1/ braku odpowiedzi Trybunału Konstytucyjnego na pytanie prawne;

2/ nadania decyzji administracyjnej przymiotu natychmiastowej wykonalności;

3/ przedmiotu sprawy dotyczącego emerytur i rent, czyli świadczeń stanowiących podstawę utrzymania odwołujących się;

4/ konieczności zagwarantowania merytorycznej oceny zaskarżonych decyzji, co stanowi realizację konstytucyjnego prawa do sądu - sąd powszechny na zasadzie wyjątku, w celu realizacji konstytucyjnego obowiązku wymierzania sprawiedliwości bez nieuzasadnionej zwłoki, ma prawo pominąć w danym stanie faktycznym przepis ustawy zwykłej ze względu na jego sprzeczność z przepisami Konstytucji RP. Wymierzanie sprawiedliwości nie ma bowiem jedynie charakteru formalnego, który sprowadza się do wydania orzeczenia w określonym trybie, lecz także aspekt materialny wyrażający się w rozstrzygnięciu o prawach i obowiązkach stron z uwzględnieniem fundamentalnych dla porządku prawnego wartości takich jak godność, równość wobec prawa, ochrona prawa słuszenie nabytego, ochrona własności i innych praw majątkowych. Stanowisko to nie godzi w stabilność porządku prawnego i nie jest wyrazem uzurpacji określonych uprawnień przez sąd. Nie stanowi również lekceważenia innych organów władzy. Przeciwnie, zmierza do zachowania w zakresie stosunków społecznych prymatu podstawowych zasad, na których zbudowany jest system prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Uwagi te należy odnieść, zdaniem Sądu Apelacyjnego, do mających istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy niniejszej przepisów art. 15c ust. 3 oraz art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej. Prawidłowo Sąd pierwszej instancji uznał, że te przepisy nie powinny być stosowane wobec odwołującego się. Zdaniem Sądu Apelacyjnego istotnym przywilejem funkcjonariusza Policji jest również bardzo korzystna regulacja polegająca na tym, że jego świadczenie emerytalne wzrasta o 2,6% podstawy wymiaru za każdy dalszy rok służby (art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej). Celem ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. nowelizującej ustawę zaopatrzeniową było zniesienie tego przywileju i przyjęcie 0% podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa.

Można zatem stwierdzić, że tak rozumiany cel ustawy wyraża się w pozbawieniu przywilejów nabytych z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa. W tym miejscu należy jednak wskazać, iż zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy o

zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) oraz ich rodzin, emerytura policyjna przysługuje funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który w dniu zwolnienia posiada 15 lat służby w Policji, wliczając w to okresy równorzędne, które zostały wymienione w art. 13 tej ustawy. W świetle tej podstawowej regulacji dotyczącej zasad nabywania emerytury policyjnej podnieść należy, że H.W. (wyłączając okres 3 lat, 1 miesiąca i 16 dni służby w Grupie [...] SB oraz Grupie SB RUSW w B.) posiada niepodlegające „wyzerowaniu”: okres w wymiarze 6 miesięcy służby w Milicji Obywatelskiej (od 1 lutego 1990 r. do 31 lipca 1990 r.), okres 18 lat, 6 miesięcy i 16 dni służby w Policji (od 1 sierpnia 1990 r. do 16 lutego 2009 r.) oraz wynoszące łącznie 3 lata, 4 miesiące i 10 dni okresy składkowy przed służbą (od 20 sierpnia 1982 r. do 2 maja 1983 r. oraz od 21 kwietnia 1984 r. do 15 grudnia 1986 r.), a także wynoszący 4 lata i 6 miesięcy okres nieskładkowy przed służbą (od 1 października 1977 r. do 31 marca 1982 r.). Oznacza, to że podstawowego przywileju emerytalnego polegającego na możliwości przejścia na emeryturę po 15 latach służby ze świadczeniem wynoszącym co najmniej 40% podstawy jego wymiaru odwołujący się nie nabył z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa, lecz z tytułu służby w Milicji Obywatelskiej i Policji w niepodlegających „wyzerowaniu” w/w okresach (łącznie 19 lat i 16 dni), polegającej na strzeżeniu bezpieczeństwa obywateli oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Sąd Apelacyjny przypomniał, że art. 15c ustawy zaopatrzeniowej stanowi, że w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa wysokość emerytury obliczana jest na zasadach wskazanych w tym przepisie. Przyjmuje się 0% podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, 2,6% za każdy rok służby lub okresów równorzędnych, a wysokość emerytury nie może być wyższa od przeciętnej emerytury wypłacanej przez ZUS. Przepisy art. 15 ust. 1-3a ustawy stosuje się odpowiednio. Z kolei zgodnie z art. 22a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) oraz ich rodzin, przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa wysokość policyjnej renty inwalidzkiej obliczana jest na zasadach wskazanych w tym przepisie. Rentę inwalidzką, ustaloną zgodnie z art. 22 ostatnio powołanej ustawy, zmniejsza się o 10% podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b. Podobnie jak w przypadku emerytury policyjnej, której wysokość jest ustalana z

zastosowaniem art. 15c ustawy zaopatrzeniowej, zgodnie z art. 22a ust. 3 tej ustawy, wysokość renty inwalidzkiej nie może być wyższa od przeciętnej renty z tytułu niezdolności do pracy wypłacanej przez ZUS. Mając na względzie cel ustawy oraz fakt posiadania przez odwołującego się niepodlegającego „wyzerowaniu” ponad 15-letniego okresu służby w MO i Policji, razem z okresami równorzędnymi, istnieje niespójność systemowa przepisów ustawy zaopatrzeniowej, jak również sprzeczność niektórych jej unormowań z deklarowanym celem, którym jest pozbawienie przywilejów emerytalnych byłych funkcjonariuszy, którzy nabyli je z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa. Z jednej strony przepis art. 12 ustawy zaopatrzeniowej gwarantuje funkcjonariuszowi pełniącemu służbę w Policji emeryturę po 15 latach służby w wysokości określonej w art. 15 ust. 1, zaś z drugiej strony, zgodnie z art. 15c ust. 3 tej ustawy, emerytura osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa ZUS. Z literalnego brzmienia tego przepisu wynika, że powyższy mechanizm obniżający świadczenie należy zastosować do każdego funkcjonariusza, także takiego, który nie nabył podstawowego przywileju emerytalnego wskazanego w art. 12 ustawy zaopatrzeniowej z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa. Oznaczałoby to, że stosunkowo krótki (w przypadku odwołującego się okres 3 lat, 1 miesiąca i 16 dni), nie wpływający na spełnienie przesłanek do nabycia prawa do emerytury, okres służby na rzecz totalitarnego państwa uzasadnia zastosowanie tego mechanizmu. Wykładnia językowa tego przepisu pozostaje więc w sprzeczności, zarówno z celem ustawy, którym jest obniżenie świadczeń osobom, które nabyły przywilej emerytalny z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa, jak i z brzmieniem gwarancyjnych przepisów art. 12, art. 15 ust. 1, jak również art. 15c ust. 2, który odsyła do odpowiedniego stosowania art. 15 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej. Mechanizm określony w art. 15c ust. 3 ostatnio powołanej ustawy 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%. Uwagi powyższe zdaniem Sądu Apelacyjnego w pełni odnoszą się również do przepisu art. 22a ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) oraz ich rodzin. Zdaniem Sądu Apelacyjnego odwołując

się do zasad konstytucyjnych i przy uwzględnieniu metod wykładni systemowej, celowościowej i aksjologicznej, należało dokonać takiej wykładni przepisów art. 15c ust. 3 oraz art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, zgodnie z którą przepisy te nie mają zastosowania do funkcjonariusza, który nie nabył emerytury policyjnej (odpowiednio policyjnej renty inwalidzkiej, zwłaszcza gdy inwalidztwo powstało w związku ze służbą w Policji) z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa, a okres tej służby jest jedynie okresem dodatkowym, nie wpływającym na nabycie prawa do tego świadczenia.

Dyrektor Zakładu Emerytalno - Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie zaskarżył powyższy wyrok skargą kasacyjną w części tj. w zakresie w jakim Sąd Apelacyjny oddalił apelację dotyczącą ponownego ustalenia wysokości emerytury i zarzucił mu w tym zakresie naruszenie przepisów prawa materialnego, a to:

1. art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej poprzez jego niezastosowanie w sytuacji gdy Sąd Apelacyjny nie zakwestionował, że ubezpieczony pełnił służbę na rzecz formacji wskazanych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej oraz uznał za zasadne przyjęcie wskaźnika wysokości podstawy wymiaru 0,0% do okresu od dnia 16 grudnia 1986 r. do dnia 31 stycznia 1990 r. i uznał za zasadne zastosowanie do wyliczenia świadczenia art. 15c ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej;

2. art. 12 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej poprzez ich błędne zastosowanie i uznanie, że posiadanie przez ubezpieczonego co najmniej 15-letniego stażu służby realizowanej poza formacjami, o których mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej oraz w Policji stanowi przesłankę dla niestosowania regulacji art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, podczas gdy brak jest podstawy prawnej dla aprobaty takiego stanowiska, gdyż takie okoliczności nie wyłączają konieczności ponownego ustalenia wysokości świadczenia przez organ rentowy na zasadach sprecyzowanych w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, zaś art. 15c stanowi *lex specialis* w stosunku do przywołanych przez Sąd Apelacyjny regulacji.

W konsekwencji wywiedzionych zarzutów skarga kasacyjna wносиła o uchylenie zaskarżonego wyroku w części objętej przedmiotem zaskarżenia i orzeczenie w tym zakresie co do istoty sprawy poprzez zmianę zaskarżonego wyroku Sądu Okręgowego w Lublinie, poprzez oddalenie odwołania od decyzji z dnia

28 czerwca 2017 r. o ponownym ustaleniu wysokości emerytury policyjnej w całości oraz zasądzenie od ubezpieczonego na rzecz organu rentowego kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. Alternatywnie w skardze kasacyjnej wniesiono o uchylenie zaskarżonego orzeczenia Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 12 października 2022 r. w zakresie objętym przedmiotem zaskarżenia (emerytury policyjnej), to jest w części w jakiej Sąd Apelacyjny oddalił apelację organu rentowego od wyroku Sądu Okręgowego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie ma uzasadnionych podstaw i dlatego podlegała oddalaniu (art. 398¹⁴ k.p.c.). Dostrzec trzeba, że w skardze nie podniesiono zarzutów naruszenia przepisów postępowania (art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c.), co musi oznaczać - wobec braku podstaw do stwierdzenia nieważności postępowania - związanie ustaleniami faktycznymi Sądu drugiej instancji, jako poczynionymi niewadliwe (art. 398¹³ § 2 k.p.c.). Podniesione przez skarżącego zarzuty nie okazały się uzasadnione i nie prowadzą do zmiany zaskarżonego wyroku Sądu drugiej instancji. Sąd Najwyższy podziela rozważania Sądów obu instancji co do niekonstytucyjności regulacji art. 15c 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; Dz.U. z 2022 r., poz. 1626 z późn. zm., dalej jako ustawa z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym (...).

Szerzej patrząc na konstytucyjność art. 15c ust. 1 i 3 tej ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym (...), rozważania w tym zakresie wypada rozpocząć od dostrzeżenia ujawnionej w ostatnich latach dysfunkcjonalności Trybunału Konstytucyjnego. Źródła tej dysfunkcjonalności są zasadniczo dwa.

Po pierwsze zakwestionowano sposób wyboru trzech sędziów Trybunału, co przekłada się na ważność orzeczeń wydawanych z udziałem tych sędziów. W dniu 2 grudnia 2015 r. doszło bowiem do wyboru przez Sejm trzech sędziów Trybunału

na miejsca sędziów prawidłowo wybranych już przez Sejm poprzedniej kadencji w dniu 8 października 2015 r., a w 2017 r., na miejsce dwóch zmarłych z tej trójki sędziów wybrano nowych, co nie zmienia faktu, że wybrano ich również na miejsce pierwotnie zajęte na okres 9 lat. W fundamentalnym w tym zakresie wyroku ETPCz z dnia 7 maja 2021 r. (ostateczny od 7 sierpnia 2021 r.) Xero Flor przeciwko Polsce, skarga Nr 4907/18, ETPCz przesądził, że prawo do sądu w polskim systemie prawnym obejmuje również postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, które musi spełniać standardy art. 6 ust. 1 Konwencji, w tym również co do prawidłowości powołania jego sędziów tego Trybunału. Wyrok ten znalazł swoje potwierdzenie w kolejnym wyroku ETPCz (w wyroku pilotażowym w rozumieniu art. 61 Regulaminu ETPCz) Europejskiego Trybunału Praw Człowieka) z dnia 23 listopada 2023 r. w sprawie Wałęsa przeciwko Polsce (skarga Nr 50849/21).

Po drugie niejasne są kryteria i zasady doboru składów oraz kolejność rozpoznawania wpływających do Trybunału spraw (por. zdanie odrębne sędziego TK P. Pszczółkowskiego do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 października 2021 r., K 3/21; OTK-A 2022, nr 65), jak i sposób procedowania w niektórych sprawach, który trudno jest osadzić w przepisach (art. 33 i następne) ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (jednolity tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 2393). Dobrym przykładem w tym zakresie jest właśnie sposób procedowania przez Trybunał w sprawie dotyczącej ustawy mającej zastosowanie w niniejszej sprawie z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym (...). Przed Trybunałem Konstytucyjnym toczy się bowiem postępowanie (w sprawie P 4/18), w przedmiocie odpowiedzi na pytanie prawne Sądu Okręgowego w Warszawie, który postanowieniem z dnia 24 stycznia 2018 r. (sygn. akt XIII 1 U 326/18), zapytał Trybunał o to czy:

a) art. 15c, art. 22a oraz art. 13 ust. 1 lit. 1c w związku z art. 13b ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym (...) w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym (...) w związku z art. 2 ustawy z 16 grudnia 2016 r. są zgodne z art. 2, art. 30, art. 32 ust. 1 i ust. 2, art. 67 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP – z uwagi na ukształtowanie regulacji ustawowej w sposób ograniczający wysokość emerytury i renty mimo odpowiedniego okresu służby, w zakresie w jakim dokonano tą regulacją naruszenia

zasady ochrony praw nabytych, zaufania obywatela do państwa prawa i stanowionego przez niego prawa, niedziałania prawa wstecz, powodującego nierówne traktowanie części funkcjonariuszy w porównaniu z tymi, którzy rozpoczęli służbę po raz pierwszy po dniu 11 września 1989 r., skutkując ich dyskryminacją;

b) art. 1 i 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym (...) są zgodne z art. 2, art. 7, art. 95 ust. 1, art. 96 ust. 1, art. 104, art. 106, art. 109 ust. 1, art. 119, art. 120, art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP, z uwagi na sposób i tryb uchwalenia zaskarżonych przepisów oraz wątpliwości, czy spełnione zostały merytoryczne przesłanki do ich uchwalenia.

Fakty dotyczące procedowania w tej sprawie Trybunału wskazują, że pierwszą rozprawę w tej sprawie wyznaczono na 17 marca 2020 r. - po ponad 2 latach od wpływu sprawy - przy czym termin ten nie doszedł do skutku. Następny termin zaplanowano na 21 kwietnia 2020 r., ale również nie doszedł on do skutku. Następny termin wyznaczono na dzień 15 lipca 2020 r., na którym zarządzono przerwę w rozprawie do dnia 18 sierpnia 2020 r., na którym z kolei zarządzono przerwę w rozprawie do dnia 11 września 2020 r. godz. 11:00. Termin ten nie doszedł do skutku, a następny termin rozprawy wyznaczono na dzień 6 października 2020 r., na którym odroczone ogłoszenie wyroku do dnia 13 października 2020 r., które przesunięto następnie na 20 października 2020 r., ale termin ten został odwołany. Po ponad 6 latach od wpływu tej sprawy do Trybunału sprawy nadal nie rozstrzygnięto i trudno jest wiarygodnie ustalić przyczyny takiego procedowania i aktualnego stanu tej sprawy. Ten sposób procedowania doprowadził pośrednio do uwzględnienia przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu wyrokiem z dnia 21 lipca 2022 r. ETPCz wniesionych przeciwko Polsce skarg (Bieliński przeciwko Polsce skarga nr 48762/19 i 22 innych połączonych sprawach). W wyroku tym ETPCz stwierdził mianowicie naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji poprzez nierozpoznanie tej sprawy w rozsądnym terminie, a nadto naruszenie art. 13 Konwencji poprzez niezagwarantowanie w istocie skarżącemu środka do skutecznego zaskarżenia zawieszenia przez sąd krajowy tego postępowania z uwagi na postępowanie przed polskim Trybunałem Konstytucyjnym, bowiem skargi wnoszone na przewlekłość w trybie art. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub

nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (jednolity tekst: Dz. U. z 2018 r., poz. 75 z późn. zm.) okazywały się środkiem nie spełniającym swojej roli. Istota skarg wnoszonych do ETPCz polegała na tym, że przewlekłość przed polskimi sądami powszechnymi, wynikała z tego, że sądy te zawieszały postępowania w sprawach byłych funkcjonariuszy (ich następców prawnych) na podstawie art. 177 § 1 pkt 3¹ k.p.c., z uwagi na postępowania toczące się przed Trybunałem Konstytucyjnym, który w istocie sam nie rozpoznawał sprawy, i nie uczynił tego nadal.

W sytuacji opisanej wyżej dysfunkcji Trybunału Konstytucyjnego, na sądy powszechne i Sąd Najwyższy, spadł obowiązek wypełnienia luki powstałej w systemie wywołanej aktualną dysfunkcją w tym systemie Trybunału Konstytucyjnego.

Istotne znaczenie w tym zakresie mają zwłaszcza wyroki Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22 (OSNP 2023 nr 9, poz. 104) oraz z dnia 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21, (OSNP 2022 nr 11, poz. 113), w których Sąd Najwyższy podniósł, iż mimo że nie jest to jego ustrojową rolą - dopuszcza możliwość stosowania przez sądy tak zwanej rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw. Szczegółowy wywód w tym zakresie Sąd Najwyższy przedstawił zwłaszcza we wspomnianym wyroku z dnia 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21 (OSNP 2022 nr 11, poz. 113) nawiązując do bezczynności Trybunału Konstytucyjnego i dysfunkcji tego Organu w obecnym stanie, co przerzuca na Sąd Najwyższy ciężar zweryfikowania zgodności z Konstytucją rozwiązań zawartych w ustawie o zaopatrzeniu (...), w tym art. 15c ust. 1 pkt 1 i art. 15c ust. 3 tejże ustawy. Sąd Najwyższy podniósł, że struktury Państwa muszą funkcjonować, a systemowy imposybilizm prowadzący do niemożności wypełniania swojej roli przez Trybunał Konstytucyjny nie może prowadzić do bezładu, w którym sytuacja prawna tysięcy polskich obywateli nie zostanie zweryfikowana w oparciu o wzorce konstytucyjne. W rezultacie, Sąd Najwyższy wyraził pogląd, zgodnie z którym, jeśli sąd rozpoznający sprawę indywidualną uzna, że:

- 1) 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;

2) po drugie, że w sprawie nie wypowiedział się dotąd Trybunał Konstytucyjny, i

3) po trzecie, że nie istnieją warunki pozwalające na uzyskanie rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego - to sąd ten dysponuje kompetencją do odmowy zastosowania (pominięcia) tego przepisu przy wydawaniu rozstrzygnięcia.

W kontekście oceny zgodności art. 15c ust. 1 pkt 1 i art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej z wzorcami konstytucyjnymi mającymi znaczenie w niniejsze sprawie istotne znaczenie ma wykładnia przepisów dokonana w przywołanym już wyroku Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, w którym wyjaśniono, że prawodawca wprowadził do ustawy zaopatrzeniowej dwa mechanizmy korygujące wysokość emerytur funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa. Pierwszy z nich "zeruje" tak zwane kwalifikowane lata służby. Drugi zaś obniża wysokość świadczenia do przeciętnej emerytury przysługującej w powszechnym systemie ubezpieczenia. Weryfikując zgodność z Konstytucją rozwiązań zawartych w art. 15c ust. 1 pkt 1 i art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej wobec wieloletniej, autodestruktywnej bezczynności Trybunału Konstytucyjnego w sprawach o dokonanie kontroli konstytucyjności art. 13b i art. 15c tej ustawy Sąd Najwyższy 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. W uzasadnieniu wyroku w sprawie II USKP 120/22, wyjaśniono, 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. Dotkliwość tego rozwiązania jest proporcjonalna. W rezultacie, rozwiązanie

to - przez swoją proporcjonalność - wpisuje się w cel promowany przez ustawodawcę. Skutecznie obniża emerytury "osób służących na rzecz totalitarnego państwa". W pewnym sensie dostrzegalna jest również adekwatność tego rozwiązania względem przyświecającego ustawodawcy zamysłu. Wzorzec wpisany w art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej skutecznie zrównuje emerytury policyjne do - lub nawet poniżej - wysokości świadczeń pobieranych przez obywateli prześladowanych przed 1990 r. Dlatego krytyczna ocena art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej nie prowadzi do uznania niezgodności tego przepisu z Konstytucją RP, ponieważ nie ma możliwości jednoznacznego zakwalifikowania tego przepisu jako pozostającego w opozycji do wzorców wynikających z Konstytucji RP, zwłaszcza zaś jej art. 2.

W odniesieniu do drugiego z wymienionych mechanizmów Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku w sprawie II USKP 120/22, przyjął, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej zawiera mechanizm swoistej "gilotyny" obniżającej wysokość świadczeń tych funkcjonariuszy, którzy pomyślnie przeszli weryfikację w 1990 r. i w kolejnych latach służyli wolnej Polsce. Obniżenie świadczenia do pułapu przeciętnej emerytury (art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej), gdy wysokość "ponad" ten wskaźnik została wypracowana po 1990 r.:

- a) w sposób oczywisty narusza art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP;
- b) godzi w art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP;
- c) narusza prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP;
- d) narusza art. 2 Konstytucji RP. Przemawia to za odmową zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej. Sąd Najwyższy uwzględnił, że przewidziane tym drugim mechanizmem 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.

Przyjęta w powyższych wyrokach wykładnia, w tym co do spełniania standardów konstytucyjnych przez przepisy ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym (...), podzielana jest nie tylko przez skład orzekający w niniejszej sprawie, albo była podzielana w kolejnych orzeczeniach Sądu Najwyższego (por. w tym zakresie np. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 17 maja 2023 r., I USKP 63/22, LEX nr 3563400; z dnia 24 maja 2023 r., II USKP 40/23,

LEX nr 3568174; z dnia 9 stycznia 2024 r., III USKP 74/23, LEX nr 3652108; z dnia 9 stycznia 2024 r., III USKP 102/23, LEX nr 3652059; z dnia 30 listopada 2023 r., III USKP 65/23, LEX nr 3635453; z dnia 30 listopada 2023 r., III USKP 79/23, LEX nr 3689950; w postanowieniach Sądu Najwyższego: z dnia 10 stycznia 2024 r., II USK 334/22, LEX nr 3652180; z dnia 10 stycznia 2024 r., II USK 81/23, LEX nr 3655338; z dnia 9 stycznia 2024 r., III USK 254/22, LEX nr 3655331; z dnia 13 grudnia 2023 r., III USK 246/22, LEX nr 3666247; z dnia 13 grudnia 2023 r., III USK 48/23, LEX nr 3666246; z dnia 12 grudnia 2023 r., II USK 165/23, LEX nr 3649995; z dnia 22 maja 2024 r., III PSKP 19/23, niepubl.; z dnia 8 maja 2024 r., II USKP 8/24, niepubl.).

Nietrafny jest także drugi z podniesionych zatem zarzutów tj. zarzut obrazy art. 12 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym (...), bowiem sugerowana w zarzucie teza nie wynika z obszernego uzasadnienia Sądu Apelacyjnego. Sąd ten nie uznał bowiem - co sugeruje skarżący – że art. 15c ust. 3 ustawy jest niekonstytucyjny „warunkowo”, i nie uzależniał niekonstytucyjności tej regulacji od posiadania przez odwołującego się, co najmniej 15-letniego stażu służby realizowanej w Policji. Sąd Apelacyjny dostrzegł jedynie, 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. To właśnie legło u podstaw stanowiska Sądu drugiej instancji, że nie znajduje żadnego uzasadnienia zastosowanie wynikającej z art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej redukcji emerytury odwołującego się, nabytej z tytułu służby (lub okresów z nią równorzędnych), nie będącej służbą na rzecz totalitarnego państwa, bez prostej korelacji z art. 12 tej ustawy.

Reasumując powyższe rozważania podniesione zarzuty naruszenia prawa materialnego nie zyskały aprobaty Sądu Najwyższego i dlatego Sąd Najwyższy na zasadzie art. 398¹⁴ k.p.c. oddalił skargę kasacyjną organu rentowego.

[SOP]

[ms]