

Z orzecnictwa Sądu Najwyższego

Dr Eliza Maniewska

Uniwersytet Warszawski

ORCID: 0000-0002-8101-7351

e-mail: e.maniewska@wpia.uw.edu.pl

Prawo do emerytury wojskowej — okresy pełnienia służby w innych formacjach mundurowych jako okresy równorzędne ze służbą wojskową

The right to military old age pension — periods of service in other uniformed formations as periods equivalent to military service

Streszczenie

Opracowanie zawiera omówienie wyroku Sądu Najwyższego dotyczącego wymagań (okresów) stażowych uprawniających do uzyskania prawa do emerytury wojskowej w kontekście popełnienia przez uprawnionego przestępstwa w okresie pełnienia służby. Problematyczne jest, czy okres ten powinien być zaliczony do tego stażu. Z zagadnieniem tym została powiązana kwestia wiodących zasad (metod) wykładni prawa zabezpieczenia społecznego.

Słowa kluczowe

emerytura wojskowa, emerytura policyjna, prawo zabezpieczenia społecznego — wykładnia

Abstract

The study discusses the judgment of the Supreme Court on requirements (periods) entitling to obtain the right to a military old age pension in the context of an offense crime by the entitled person during service. It is problematic to include this period in this internship. This issue was related to the issue of leading principles (methods) for the interpretation of social insurance law.

Keywords

military old age pension; police old age pension; social security law — interpretation

JEL: K31

Przypomnijmy, że zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy z 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 (DzU z 2020 r. poz. 723 ze zm., dalej powoływana jako ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy lub jako policyjna ustawa emerytalna) skazanie emeryta albo rencisty prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne lub przestępstwo skarbowe umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego, popełnione w związku z wykonywaniem czynności służbowych i w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, albo za przestępstwo określone w art. 258 kodeksu karnego lub wobec którego orzeczono prawomocnie środek karny pozbawienia praw publicznych za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe popełnione przed zwolnieniem ze służby, powoduje utratę prawa do zaopatrzenia emerytalnego na podstawie ustawy (czyli do emerytury policyjnej — por. art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. a tej ustawy).

Z kolei zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (DzU z 2020 r. poz. 586 ze zm., dalej powoływana jako wojskowa ustawa emerytalna) jako równorzędne ze służbą wojskową w Wojsku Polskim traktuje się okresy służby uwzględniane przy ustalaniu prawa do emerytury policyjnej (czyli prawa do emerytury przysługującej na podstawie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy).

Sąd Najwyższy, wyrokiem z 25 lutego 2020 r., II UK 281/18 (niepubl.), wykładając przepisy wojskowej ustawy emerytalnej przesądził, że okres zawieszenia w czynnościach służbowych w okresie pełnienia służby w Straży Granicznej w związku z popełnieniem w czasie tej służby umyślnego przestępstwa, ściganego z oskarżenia publicznego, o którym mowa w art. 10 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, zalicza się do stażu wymaganego do uzyskania prawa do emerytury wojskowej.

Ad casum wojskowy organ rentowy na podstawie art. 10, 13 ust. 1 pkt 2, 15 ust. 3a, 16 ust. 2, 32 ust. 1 i 38 ust. 1 pkt 1 wojskowej ustawy emerytalnej w związku z art. 10 ust. 2 i 16 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy stwierdził, że od 1 marca 2016 r. ustaje prawo wnioskodawcy do emerytury wojskowej.

W sprawie ustalono, że podczas służby w Straży Granicznej wnioskodawcy przedstawiono zarzuty popełnienia przestępstwa z art. 18 § 2 w związku z art. 231 § 1 i 2 w związku z art. 12 k.k. oraz 228 § 3 k.k. w związku z art. 12 k.k. i art. 65 k.k. (nadużycie uprawnień przez funkcjonariusza; sprzedajność pełniącego funkcję publiczną). W okresie od 21 września 2004 r. do 28 czerwca 2005 r. zastosowano wobec niego środek zapobiegawczy w postaci tymczasowego aresztowania. Poczynając od 30 września 2004 r. do 2 czerwca 2007 r., kolejnymi decyzjami Komendanta Oddziału Straży Granicznej, wnioskodawca pozostawał zawieszony w czynnościach służbowych. Rozkazem Komendanta z 25 maja 2007 r. zwolniono wnioskodawcę ze służby w Straży Granicznej z dniem 2 czerwca 2007 r.

Wyrokiem z 22 czerwca 2015 r. sąd skazał wnioskodawcę za zarzucane mu przestępstwo umyślne. Wyrok ten został utrzymany w mocy przez sąd drugiej instancji. Po otrzymaniu informacji o prawomocnym skazaniu wnioskodawcy, decyzją z 25 lutego 2016 r. dyrektor właściwego wojskowego organu rentowego stwierdził, że od 1 marca 2016 r. ustaje prawo wnioskodawcy do emerytury wojskowej.

Sąd Najwyższy uznał, że decyzja ta była wadliwa, a wnioskodawcy przysługuje prawo do emerytury wojskowej.

Sąd Najwyższy podkreślił, że system zabezpieczenia społecznego wykazuje znaczną dyferencjację podmiotową. Odrębnie uregulowano sytuację prawną żołnierzy zawodowych, funkcjonariuszy, sędziów i innych grup zawodowych. Reguła ta znajduje wyraz w treści poszczególnych aktów prawnych. Przykładowo z art. 1 wojskowej ustawy emerytalnej jednoznacznie wynika, że świadczenia przysługują „żołnierzom”, jednak „na zasadach określonych w ustawie”. Identyczny zapis znajduje się w art. 1 ust. 1 policyjnej ustawy emerytalnej. Oznacza to, że ustawodawca wybrał model autonomiczny, w którym posiłkowanie się regulacją właściwą dla innej grupy uprawnionych dopuszczalne jest tylko z mocy wyraźnego upoważnienia. Przykłady takiego umocowania można znaleźć w obu aktach prawnych. Z art. 13 ust. 2 policyjnej ustawy emerytalnej wynika, że jako równorzędną ze służbą w Policji traktuje się „służbę wojskową uwzględnianą przy ustalaniu prawa do emerytury wojskowej”. Rozwiązanie to działa również w przeciwnym kierunku, o czym zaświadcza art. 13 ust. 1 pkt 2 wojskowej ustawy emerytalnej. Użyty w tym przepisie zwrot „jako równorzędną ze służbą wojskową w Wojsku Polskim traktuje się okresy służby uwzględniane przy ustalaniu prawa do emerytury policyjnej” wytycza jasne granice przedmiotowe i podmiotowe. Oznacza to, że żołnierz w ramach wymogów stażowych uprawniających do świadczenia może legitymować się okresem służby w Policji, jednak tylko „uwzględnianym przy ustaleniu prawa do emerytury policyjnej” (zob. wyrok SN z 12 lipca 2017 r., II UK 190/16, LEX nr 2323654).

Przepis art. 10 ust. 2 policyjnej ustawy emerytalnej przewiduje, że skazanie emeryta albo rencisty prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne lub przestępstwo skarbowe umyślne, ścigane z oskarżenia publicz-

nego, popełnione w związku z wykonywaniem czynności służbowych i w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, albo za przestępstwo określone w art. 258 kodeksu karnego lub wobec którego orzeczono prawomocnie środek karny pozbawienia praw publicznych za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe popełnione przed zwolnieniem ze służby, powoduje utratę prawa do zaopatrzenia emerytalnego na podstawie ustawy. Jak zauważył Sąd Najwyższy, przepis ten nie reguluje zatem kwestii okresów równorzędnych uwzględnianych do stażu warunkującego prawo do świadczenia, ale określa przypadek, w którym następuje „utrata prawa do zaopatrzenia emerytalnego” na podstawie policyjnej ustawy emerytalnej. Według Sądu Najwyższego znaczy to tyle, że zakres desygatów art. 13 ust. 1 pkt 2 wojskowej ustawy emerytalnej nie obejmuje konstrukcji przewidzianej w art. 10 ust. 2 policyjnej ustawy emerytalnej. Czym innym jest bowiem pojęcie okresów równorzędnych, a czym innym pozbawienie prawa do zaopatrzenia emerytalnego.

Sąd Najwyższy wskazał, że konkluzję tę wzmacnia spostrzeżenie, że wojskowa ustawa emerytalna w art. 10 przewidziała podobną regulację. W przepisie tym stwierdzono, że „prawo do zaopatrzenia emerytalnego na podstawie ustawy nie przysługuje żołnierzowi, który został skazany prawomocnym wyrokiem sądu na karę dodatkową pozbawienia praw publicznych lub na karę degradacji za przestępstwo, które zostało popełnione przed zwolnieniem ze służby”. Porównanie obu regulacji — art. 10 ust. 2 ustawy policyjnej i art. 10 ustawy wojskowej — daje podstawę do twierdzenia, że pozbawienie prawa do zaopatrzenia emerytalnego w stosunku do żołnierzy i policjantów (funkcjonariuszy) zostało uregulowane podobnie, ale nie jednolicie. Wspólny jest przypadek „skazania na karę pozbawienia praw publicznych”, żołnierz traci jednak prawo, gdy zostanie mu wymierzona „kara degradacji”, co u policjantów (funkcjonariuszy) nie występuje, a funkcjonariusz zostaje pozbawiony uprawnień także w przypadku skazania za przestępstwo (spełniające określone kryteria ustawowe). Można zatem stwierdzić, że omawiane przepisy pod względem przedmiotowym pozostają w relacji krzyżowania się, w ujęciu podmiotowym nie wchodzą w relację. Każdy z nich podkreśla, że utracenie prawa do zaopatrzenia emerytalnego dotyczy świadczeń „na podstawie ustawy”, przy czym nie ma wątpliwości, że chodzi o ustawę właściwą podmiotowo. Wobec braku wyraźnego upoważnienia wyklucza to odwzorowanie rozwiązań przewidzianych dla funkcjonariuszy w stosunku do sytuacji prawnej żołnierzy.

Konkluzję tę, według Sądu Najwyższego, wspierają również inne argumenty. Prawo ubezpieczeń społecznych, czy szerzej prawo zabezpieczenia społecznego, ma charakter publiczny. Cecha ta ma znaczenie, gdyż powszechnie przyjmuje się prymat językowej wykładni norm prawa publicznego (szczególnie w zakresie, w którym reglamentują one prawo do świadczeń), uznając, że stosowanie dyrektyw systemowych i funkcjonalnych jest co do zasady niedopuszczalne (zob. ostatnio uchwała SN z 11 lipca 2019 r., III UZP 1/19, OSNP 2020/1/7). Ten kierunek akceptuje judykatura i przyjmuje, że w pań-

stwie prawnym interpretator musi zawsze w pierwszym rzędzie brać pod uwagę językowe znaczenie tekstu prawnego. Jeżeli językowe znaczenie tekstu jest jasne, wówczas nie ma potrzeby sięgania po inne, pozajęzykowe metody wykładni prawa. Ten kanon gwarantuje przewidywalność stosowania prawa i zapobiega — co do zasady — możliwości niemal dowolnego stosowania innych wykładni uwzględniających funkcje i cele domniemane przez interpretatora. Wykorzystanie innych metod wykładni prawa ma miejsce dopiero gdy poddawane ocenie unormowania okażą się dysfunkcjonalne albo zmierzają do nadużycia prawa. Zbieżne stanowisko w tej mierze wyraził także Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 25 czerwca 2000 r., K 25/99 (OTK 2000/5/141). Trybunał przypominał, że wykładnia celowościowa jest odmianą wykładni funkcjonalnej, która charakteryzuje się tym, że — ustalając znaczenie tekstu prawnego — bierze się pod uwagę cele prawa. Stosunkowo szerokie korzystanie z wykładni funkcjonalnej i celowościowej nie może oznaczać jednak okazjonalnego odwołania się do tej metody. Dopiero w pewnych szczególnych sytuacjach rola wykładni funkcjonalnej nie będzie jednak ograniczać się wyłącznie do roli dyrektywy wyboru jednego ze znaczeń językowych, ale może tworzyć swoiste, różne od alternatyw językowych, znaczenie tekstu prawnego. Oznacza to jedynie, że do przekroczenia tej granicy niezbędne jest silne uzasadnienie aksjologiczne, odwołujące się przede wszystkim do wartości konstytucyjnych. W takim wypadku wykładnia pozajęzykowa może jedynie dodatkowo potwierdzać, a więc wzmocniać, wyniki wykładni językowej wykładnią systemową czy funkcjonalną. Sąd Najwyższy wielokrotnie zaś podkreślał, że przepisy regulujące system zabezpieczenia społecznego ze względu na swoją istotę i konstrukcję podlegają wykładni ścisłej. Nie powinno stosować się wykładni celowościowej, funkcjonalnej lub aksjologicznej w opozycji do wykładni językowej, jeżeli ta ostatnia prowadzi do jednoznacznych rezultatów interpretacyjnych, a zatem nie można przepisów prawa ubezpieczeń społecznych poddawać ani wykładni rozszerzającej, ani zężającej czy modyfikującej (por. wyroki SN: z 16 sierpnia 2005 r., I UK 378/04, OSNP 2006/13-14/218, z 23 października 2006 r., I UK 128/06, OSNP 2007/23-24/359, z 29 stycznia 2008 r., I UK 239/07, OSNP 2009/7-8/103, z 4 marca 2008 r., II UK 129/07, OSNP 2009/11-12/155, z 19 maja 2009 r., III UK 6/09, LEX nr 509028).

Sąd Najwyższy wywiódł również, że treść art. 10 woj-skowej ustawy emerytalnej nie godzi także w spójność systemu zabezpieczenia społecznego. Nie jest bowiem tak, że różne podmioty (funkcjonariusze i wojskowi) w zakresie przesłanek pozbawiających prawa do zabezpieczenia powinni zostać potraktowani identycznie. Aspekt ten został już wyjaśniony w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W uzasadnieniu orzeczenia z 9 marca 1988 r., U. 7/87 (OTK 1988/1/1; por. też uzasadnienie orzeczenia z 3 marca 1987 r., P. 2/87, OTK 1987/1/2; „Państwo i Prawo” 1987, nr 10, s. 173 z głosem R. Wieruszewskiego), Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że równość oznacza także

akceptację różnego traktowania przez prawo różnych podmiotów (adresatów norm prawnych), bo równe traktowanie przez prawo tych samych podmiotów pod pewnym względem oznacza z reguły różne traktowanie tych samych podmiotów pod innym względem. Różne traktowanie przez prawo określonych grup (klas) podmiotów powinno być uzasadnione w tym sensie, że musi być oparte na uznanych kryteriach oceny klasyfikacji różniacej podmioty prawa. Oznacza to tym samym akceptację różnego traktowania przez prawo różnych podmiotów. Zasada równości jest więc ujmowana w kategoriach względnych i nie wyklucza określonych ulg czy preferencji (przywilejów). W ujęciu konstytucyjnym równość wobec prawa zakłada istnienie wspólnej istotnej cechy faktycznej, uzasadniającej równe traktowanie obywateli. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał związek równości z zasadą sprawiedliwości,

Mając na uwadze wskazane racje i zapatrywania, Sąd Najwyższy uznał, że nie ma podstaw do twierdzenia, że emerytalna sytuacja żołnierzy i funkcjonariuszy została przez ustawodawcę uregulowana identycznie. Podmioty te, również w sferze zabezpieczenia emerytalnego, nie wykazują takich samych cech relewantnych, a to oznacza, że nie narusza zasady równego traktowania odmienne ukształtowanie przesłanek ustania prawa do emerytury.

Rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego i jego uzasadnienie zostało skrytykowane w zdaniu odrębnym zgłoszonym do opisanego wyroku. Według zdania odrębnego przyjęta w wyroku wykładnia prowadzi do niesprawiedliwego efektu, gdyż funkcjonariusz, który nie mógłby otrzymać emerytury policyjnej za kilkanaście lat służby w Straży Granicznej, otrzymuje emeryturę wojskową po krótkim okresie służby jako żołnierz (w sprawie po 2 latach i 8 miesiącach). Nie można opierać się także, tak jak uczynił to Sąd, na wykładni gramatycznej, gdy pozostaje ona w kolizji z wykładnią logiczną. W tej sprawie uprawnione było wnioskowanie z większego na mniejsze (*argumentum a maiori ad minus*). W uzasadnieniu zdania odrębnego podkreślono, że skoro prawomocne skazanie za przestępstwo powoduje utratę prawa do zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy, to tym bardziej nie jest możliwe zaliczenie okresów służby w Straży Granicznej do okresów uprawniających do emerytury wojskowej. Skoro funkcjonariusz wobec popełnienia przestępstwa traci więcej (szczególne zaopatrzenie emerytalne), to tym bardziej traci też mniej, czyli możliwość zaliczenia okresu służby w Straży Granicznej do okresu służby wojskowej wymaganej do emerytury wojskowej. W zdaniu odrębnym wskazano także, że również żołnierze zawodowi podlegają zwolnieniu z zawodowej służby wojskowej, obligatoryjnie lub fakultatywnie, w związku z popełnieniem przestępstw lub na skutek dyscyplinarnego wydalenia ze służby (art. 111 i art. 112 ustawy z 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, DzU z 2020 r. poz. 860 ze zm.) i wówczas mogą nie nabyć stażu do emerytury wojskowej. Zakładając, że po zwolnieniu mogą rozpocząć służbę jako funkcjonariusze, to dalej ich sytuacja jest taka sama. Również wówczas funkcjonariusz musi się liczyć z utratą

emerytury, gdy zostanie skazany za popełnienie przestępstwa w związku z pełnieniem służby (art. 10 ust. 2 policyjnej ustawy emerytalnej). Nie stanowi zatem argumentu

stwierdzenie, że żołnierz traci prawo do emerytury wojсковей, gdy zostanie mu wymierzona „kara degradacji”, co u funkcjonariuszy nie występuje.

Dr Eliza Maniewska, doktor nauk prawnych, absolwentka Wydziału Filozofii oraz Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Od 1998 r. zatrudniona w Sądzie Najwyższym, obecnie na stanowisku członka Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego. W 2007 r. zdała egzamin sędziowski z wynikiem bardzo dobrym; wpisana na listę radców prawnych. Od 2018 r. adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego w Katedrze Prawa Pracy i Polityki Społecznej. Autorka wielu publikacji z zakresu prawa pracy oraz prawa konstytucyjnego. Współautorka — wraz z SSN Kazimierzem Jańskim (obecnie w stanie spoczynku) — Komentarza do Kodeksu pracy, który doczekał się już 12 wydań.

Dr Eliza Maniewska, Doctor of Law, graduate of the Faculty of Philosophy and the Faculty of Law and Administration at Warsaw University. Since 1998, she has been employed in the Supreme Court, currently as a member of the Supreme Court Research and Analyses Office. In 2007 she passed the judicial exam with a very good result; entered on the list of legal advisers. From 2018, a lecturer at the Faculty of Law and Administration of the University of Warsaw in the Department of Labour Law and Social Policy. Author of many publications in the field of labour law and constitutional law. Co-author — together with SSN Kazimierz Jański (currently retired) — Commentary on the Labour Code, which has 12 editions.



Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne

ZAPOWIEDŹ

poleca

Adam Budnikowski

Ekonomia międzynarodowa



➤ www.pwe.com.pl ◀

Zakres tematyczny prezentowanego podręcznika obejmuje wszystkie podstawowe zagadnienia wchodzące w skład tradycyjnego kursu tego przedmiotu i nawiązuje do jednego z rozwiązań dominujących w literaturze światowej.

Praca składa się z pięciu części podzielonych na 20 rozdziałów. Część I, wprowadzająca, kończy się próbą zdefiniowania pojęcia i zakresu ekonomii międzynarodowej i, zgodnie z zamierzeniem autora, powinna ułatwić Czytelnikowi przyswojenie dalszych części wykładu. Część II została poświęcona teorii handlu międzynarodowego, część III — polityce handlowej, a część IV — między narodowym stosunkom finansowym. Przedmiotem części V jest miejsce zajmowane w ekonomii międzynarodowej przez wybrane problemy globalne.

Podział na części ma ułatwić Czytelnikowi orientację, a jednocześnie nawiązuje do tradycyjnego podziału ekonomii międzynarodowej na teorię handlu i finanse międzynarodowe. Podział bloków tematycznych na kolejno numerowane rozdziały pozwala na umieszczanie pytań po mniejszych fragmentach tekstu oraz nadaje całości pracy układ modułowy, umożliwiając także jej fragmentaryczne studiowanie.

Książka może być także użyteczna jako podręcznik do wstępnego, wprowadzającego wykładu ekonomii międzynarodowej.