

POSTANOWIENIE

Dnia 27 lutego 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dawid Miąsik

w sprawie z odwołania M. B. przeciwko Zakładowi Emerytalno-Rentowemu
Ministerstwa Spraw Wewnętrznych
i Administracji w Warszawie
o wysokość emerytury policyjnej,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 27 lutego 2025 r.,
skargi kasacyjnej ubezpieczonego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie
z dnia 27 marca 2024 r., sygn. akt III AUa 664/22,

**uchyla zaskarżony wyrok oraz poprzedzający go wyrok
Sądu Okręgowego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 15 września
2022 r., sygn. akt VI U 44/20 i umarza postępowanie.**

UZASADNIENIE

Decyzją z 25 maja 2017 r. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie (organ rentowy) ponownie ustalił wysokość emerytury policyjnej M. B. (odwołujący się) na podstawie art. 15c ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r., o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Granicznej, Biura

Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (ustawa zaopatrzeniowa).

Sąd Okręgowy w Gorzowie Wielkopolskim wyrokiem z 15 września 2022 r., VI U 44/20 zmienił zaskarżoną decyzję organu rentowego w ten sposób, że ustalił i emerytura odwołującego się nie podlega ponownemu ustaleniu w trybie art. 15c ustawy zaopatrzeniowej. Sąd Apelacyjny w Szczecinie wyrokiem z 27 marca 2024 r., III AUa 664/22 zmienił wyrok Sądu pierwszej instancji i oddalił odwołanie.

Odwołujący się zaskarżył wyrok Sądu drugiej instancji skargą kasacyjną. Pismem z 27 grudnia 2024 r. organ rentowy poinformował Sąd Najwyższy, że decyzją z 13 listopada 2024 r., wyłączył zastosowanie wobec odwołującego się art. 15c, art. 22a oraz art. 24a ustawy zaopatrzeniowej a następnie wydał decyzje wykonawcze, ustalające na nowo wysokość emerytury oraz renty inwalidzkiej (obie z dnia 18 grudnia 2024 r.). Organ rentowy wniósł o umorzenie postępowania w sprawie. Ustosunkowując się do wniosku organu o umorzenie postępowania, w odpowiedzi na wezwanie Sądu Najwyższego, pełnomocnik odwołującego się pismem z 13 stycznia 2025 r. podtrzymał wnioski skargi kasacyjnej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjęto, że kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka (uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r., III UZP 1/20, OSNP 2021 nr 3, poz. 28). W wyroku z 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22 (OSNP 2023 nr 11, poz. 126), Sąd Najwyższy wyjaśnił dodatkowo, że nie można zaaprobować stanowiska, że w każdym przypadku kryterium pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa określone w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej spełnione jest już tylko w przypadku formalnej przynależności do wymienionych w nim służb. Jednakże, określenie formacji/institucji (z uwzględnieniem jednostek wymienionych w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej) ma istotne znaczenie z uwagi na to, że zakres i przedmiot ich działalności może *prima facie* potwierdzać, iż były one

bezpośrednio ukierunkowane na realizowanie charakterystycznych dla ustroju totalitarnego zadań i funkcji i takie zadania wykonywali wszyscy - bez wyjątku - funkcjonariusze służący w danej jednostce organizacyjnej, stanowiący jej strukturę, bez której niemożliwe byłoby wykonywanie przypisanych tej jednostce zadań. Dlatego w wyroku Sądu Najwyższego z 9 stycznia 2024 r., III USKP 102/23 (LEX nr 3652059) wyrażono pogląd, że nawet brak po stronie ubezpieczonego indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności człowieka, samoistnie nie wyklucza kwalifikacji jego służby jako służby na rzecz państwa totalitarnego. Skoro art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej łączy służbę na rzecz totalitarnego państwa z samym podjęciem służby w instytucjach i formacjach w tym przepisie wymienionych, to istnieje domniemanie faktyczne (wynikające z informacji o przebiegu służby potwierdzającej służbę w tych jednostkach), że służba w nich była służbą na rzecz totalitarnego państwa. Domniemanie to może być obalone w procesie cywilnym przez ubezpieczonego. Nie jest jednak tak, że to na organie rentowym ciąży obowiązek udowodnienia (art. 6 k.c. w związku z art. 232 zdanie pierwsze k.p.c.), że dany funkcjonariusz uczestniczył w łamaniu praw człowieka i obywatela. Gdy ustalenia faktyczne postępowania sądowego potwierdzą służbę w instytucjach i formacjach wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, to ciężar dowodu przechodzi na ubezpieczonego (tak też Sąd Najwyższy w wyroku z 30 listopada 2023 r., III USKP 65/23, OSNP 2024 nr 6, poz. 67).

Sąd Najwyższy uznał również, że art. 15c ust. 3 oraz art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej są sprzeczne z licznymi postanowieniami Konstytucji RP, sądy powszechne są w konsekwencji zobowiązane do niezastosowania tych przepisów (zamiast wielu zob. wyrok Sądu Najwyższego z 4 czerwca 2024 r., III USKP 72/23, LEX nr 3722751 i powołane tam orzecznictwo oraz argumentację). Wspomniana linia orzecznicza została zapoczątkowana wyrokiem z 16 marca 2022 r., II USKP 120/22 (OSNP 2023 nr 9, poz. 104), 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” 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. Rozwiązanie to nie pozostaje w sprzeczności z przepisami Konstytucji RP. „Wyzerowanie” lat służby na rzecz totalitarnego państwa sprawia, że każdy jej rok traktowany jest jako nieistniejący, co w konsekwencji powoduje, że im dłuższa była taka służba w trakcie kariery zawodowej odwołującego się funkcjonariusza, tym bardziej wysokość świadczenia - należnego mu po nowelizacji ustawy zaopatrzeniowej - zbliża się do wysokości najniższej emerytury gwarantowanej przez art. 18 ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej. „Wyzerowanie” lat służby godzi w funkcjonariuszy, których lata służby przypadają przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. Dotkliwość tego rozwiązania jest proporcjonalna i w niewielkim stopniu dotyka osób, które tylko kilka lat służyły w PRL. W rezultacie, rozwiązanie to nadaje się do osiągnięcia celu zakładanego przez ustawodawcę: skutecznie obniża emerytury „osób służących na rzecz totalitarnego państwa”. Sąd Najwyższy uwzględnił, że analogiczne do art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej rozwiązanie (obniżające przelicznik służby z 2,6 do 0,7 podstawy wymiaru) zostało już wcześniej wprowadzone do ustawy zaopatrzeniowej (art. 15b) a Trybunał Konstytucyjny uznał je za zgodne z Konstytucją RP (zob. wyrok z 24 lutego 2010 r., K 6/09, OTK-A 2010 nr 2, poz. 15 oraz z 11 stycznia 2012 r., K 36/09, OTK-A 2012 nr 1, poz. 3). Dlatego według Sądu Najwyższego krytyczna ocena art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej nie prowadzi do uznania jego niezgodności z Konstytucją RP, gdyż nie ma możliwości jednoznacznego zakwalifikowania tego przepisu jako pozostającego w opozycji do wzorców wynikających z Konstytucji RP, zwłaszcza jej art. 2.

W odniesieniu do drugiego z wymienionych mechanizmów Sąd Najwyższy uznał, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej obniża wysokość świadczeń tych funkcjonariuszy, którzy od 1990 r. służyli wolnej Polsce. Służba taka nie może być traktowana jako służba na rzecz totalitarnego państwa. W tej sytuacji zastosowanie w stosunku do takich funkcjonariuszy art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej i obniżenie świadczenia należnego funkcjonariuszowi do pułapu przeciętnej

emerytury, gdy wysokość „ponad” ten wskaźnik została wypracowana po 1990 r.: a) w sposób oczywisty narusza art. 32 ust. 1 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 (zob. też wyrok Sądu Najwyższego z 17 maja 2023 r., I USKP 63/22, OSNP 2024 nr 1, poz. 9 oraz z 24 maja 2023 r., II USKP 40/23, LEX nr 3568174). Akceptując odmowę zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej jako wyrażającego normę sprzeczną z Konstytucją RP, w szczególności przyjmując sankcję o charakterze nieproporcjonalnym, należy również zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 12 ust. 1 tej ustawy, emerytura policyjna przysługuje funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który w dniu zwolnienia posiada 15 lat służby w Policji, wliczając w to okresy równorzędne, wymienione w art. 13 tej ustawy. 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 skarżący nie nabył z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa, lecz z tytułu służby pełnionej w demokratycznym państwie prawa. Niewątpliwie za przywilej należy uznać regulację polegającą na tym, że emerytura funkcjonariusza wzrasta o 2,6% podstawy wymiaru za każdy dalszy rok służby (art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy). Celem nowelizacji z 2016 r. było zniesienie tego przywileju i przyjęcie za okresy służby na rzecz totalitarnego państwa 0% podstawy wymiaru, co jest zgodne z celem ustawy wyrażającym się w pozbawieniu przywilejów nabytych z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa. Natomiast mechanizm określony w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w istocie niweczy uprawnienie funkcjonariusza do obliczenia wysokości emerytury według wskaźnika podstawy wymiaru 1,3% lub 2,6% za okresy służby niebędące służbą na rzecz totalitarnego państwa.

W dalszej kolejności w orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjęto, w odniesieniu do prawa do renty policyjnej, że zastosowanie art. 22a ustawy zaopatrzeniowej jest sprzeczne z powołanymi wyżej postanowieniami Konstytucji RP w przypadku obliczenia wysokości policyjnej renty inwalidzkiej na podstawie

tego przepisu, gdy w sprawie nie ustalono, by prawo do renty zostało nabyte z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa (wyrok Sądu Najwyższego z 13 lutego 2024 r., I USKP 110/23).

Ponadto, w przypadku ponownego obniżenia wysokości świadczeń emerytalno-rentowych byłym funkcjonariuszom służb bezpieczeństwa komunistycznego państwa, należy zawsze dokonać oceny proporcjonalności takiej redukcji (wyroki Sądu Najwyższego z 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21, OSNP 2022 nr 11, poz. 113; z 18 września 2024 r., I USKP 58/24).

Następnie należy zwrócić uwagę, że stosownie do postanowienia Sądu Najwyższego z 8 października 2024 r., II USKP 161/23 „wydanie przez organ rentowy decyzji w całości uwzględniającej żądanie ubezpieczonego, będące przedmiotem skargi kasacyjnej, uzasadnia uchylenie orzeczeń sądów obu instancji i umorzenie postępowania (art. 398¹⁹ w związku z art. 398²¹ w związku z art. 391 § 1 k.p.c. w związku z art. 477¹³ i art. 355 § 1 k.p.c.)”. Sąd Najwyższy w obecnym składzie w pełni podziela powyższą tezę oraz leżącą u jej podstaw argumentację. Jak wyjaśniono w powyższym orzeczeniu, zmiana lub wykonanie przez organ rentowy decyzji nie ma wpływu na bieg sprawy przez sądem ubezpieczeń społecznych (art. 477¹³ zdanie drugie k.p.c.). Sąd ten zobowiązany jest jednak umorzyć postępowanie w całości lub w części, jeżeli przed rozstrzygnięciem sprawy nastąpi wydanie decyzji uwzględniającej w całości lub w części żądanie strony (art. 477¹³ zdanie pierwsze k.p.c.). Przyjmuje się, że wskazany przepis stanowi samodzielną podstawę uchylenia lub zmiany decyzji na korzyść odwołującego się, obok przyczyn przewidzianych w art. 83a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, jednolity tekst: Dz.U. z 2024 r., poz. 497 (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 8 maja 2012 r., II UK 240/11, OSNP 2013 nr 7-8, poz. 98). Jak stwierdził Sąd Najwyższy w postanowieniu z 16 lipca 1998 r., II UKN 138/98 (OSNAPIUS 1999 nr 13, poz. 440), do umorzenia postępowania z omawianej przyczyny zobowiązany jest także sąd drugiej instancji. Nieumorzenie postępowania przez sąd odwoławczy uprawnia Sąd Najwyższy do wydania stosownego orzeczenia. W sprawie II UKN 138/98 Sąd Najwyższy uchylił zaskarżony wyrok Sądu drugiej instancji oraz poprzedzający go wyrok Sądu pierwszej instancji i umorzył postępowanie w sprawie, stwierdzając, że

„rozpoznanie kasacji stało się bezprzedmiotowe, (...) orzeczenia Sądów obu instancji, na podstawie art. 386 § 3 w związku z art. 355 § 1 k.p.c., podlegają uchyleniu a postępowanie zostaje umorzone”, na co pozwala odesłanie z art. 393¹⁹ k.p.c. w związku art. 386 § 3 w związku z art. 477¹³ k.p.c.

W sprawie II USKP 161/23 Sąd Najwyższy uwzględnił, że przepisy dotyczące postępowania kasacyjnego regulują w sposób wyraźny jedynie przyczyny umorzenia przez Sąd Najwyższy całego postępowania w sprawie (art. 398¹⁹ k.p.c.). Natomiast Sąd Najwyższy w wyroku z 26 września 2017 r., II UK 423/16 (LEX nr 2401070) zwrócił uwagę, że art. 477¹³ k.p.c., stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 355 § 1 k.p.c. w tym znaczeniu, że określa szczególne przesłanki umorzenia postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Ten szczególny rodzaj ustania procesu właściwy jest postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, w których sąd nie rozstrzyga o żądaniu pozwu, lecz o zasadności odwołania przez badanie prawidłowości stanowiska organu rentowego zawartego w decyzji. W postępowaniu sądowym organ rentowy staje się stroną, której służy uprawnienie dysponowania procesem. Jako strona bierna w procesie może uznać żądanie, z tym że wyłącznym sposobem wyrażenia takiej woli jest wydanie decyzji o treści odnoszącej się do żądania odwołania; jest to jedyny sposób wypowiedzi organu rentowego. Zgodnie z art. 477¹³ § 1 k.p.c., zmiana przez organ rentowy zaskarżonej decyzji przed rozstrzygnięciem sprawy przez sąd - przez wydanie decyzji lub orzeczenia uwzględniającego w całości lub w części żądanie strony - powoduje umorzenie postępowania w całości lub w części. Z jednolicie przyjętej w orzecznictwie Sądu Najwyższego wykładni tego przepisu wynika, że nie jest konieczna zmiana czy też uchylenie zaskarżonej decyzji, a więc innymi słowy wyeliminowanie jej z obrotu. Chodzi w nim o wydanie takiej decyzji, której skutkiem jest uwzględnienie w całości lub w części żądania strony objętego przedmiotem zaskarżonej decyzji.

Odnosząc powyższe zapatrywania do okoliczności faktycznych niniejszej sprawy, Sąd Najwyższy stwierdził, że w wyniku wydania przez organ rentowy decyzji z 13 listopada 2024 r. o wyłączeniu zastosowania wobec odwołującego się art. 15c, art. 22a oraz art. 24a ustawy zaopatrzeniowej oraz wydaniu decyzji wykonawczych o ponownym ustaleniu wysokości emerytury oraz renty z 18 grudnia

2024 r., należało uznać, że wymienione decyzje uwzględniają żądania odwołującego się w całości. Co prawda pełnomocnik odwołującego się w piśmie procesowym z 13 stycznia 2025 r. podtrzymał wnioski skargi kasacyjnej, jednakże stanowisko to nie pozbawia Sądu Najwyższego uprawnienia do zastosowania art. 477¹³ § 1 k.p.c., tym bardziej, że przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania raczej nie doprowadziłoby – z uwagi na powyższą linię orzecniczą dotyczącą sposobu stosowania art. 13b ustawy zaopatrzeniowej oraz brak związania Sądu Najwyższego kwalifikacją służby dokonaną przez organ rentowy w decyzji z 13 listopada 2024 r. – do wydania orzeczenia zawierające rozstrzygnięcie oczekiwane przez ubezpieczonego w zakresie zmiany wyroku Sądu drugiej instancji w odniesieniu do kwalifikacji części okresu służby ubezpieczonego jako służby na rzecz totalitarnego państwa.

Tym samym należało uznać, że uchylenie orzeczeń sądów obu instancji i umorzenie całego postępowania na podstawie art. 398¹⁹ w związku z art. 398²¹ w związku z art. 391 § 1 k.p.c. w związku z art. 477¹³ i art. 355 § 1 k.p.c. w pełni zabezpiecza interes ubezpieczonego w związku z tym, że decyzje organu rentowego z listopada oraz grudnia 2024 r. uwzględniają jego żądania w całości.

Mając na uwadze powyższe, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

[a.ł.]