



Sygn. akt II UK 190/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 lipca 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jerzy Kuźniar (przewodniczący)
SSN Bohdan Bieniek (sprawozdawca)
SSN Krzysztof Rączka

Protokolant Małgorzata Ślubowska

w sprawie z wniosku A. S.
przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw
Wewnętrznych w W.
o wysokość emerytury dla funkcjonariusza Straży Granicznej,
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw
Publicznych w dniu 12 lipca 2017 r.,
skargi kasacyjnej wnioskodawcy od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)
z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. akt III AUa (...),

oddala skargę kasacyjną.

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 4 listopada 2015 r. Sąd Apelacyjny w (...) oddalił apelację
A. S. od wyroku Sądu Okręgowego w W. z dnia 30 czerwca 2014 r., którym
oddalono odwołanie wnioskodawcy od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-
Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z dnia 21 lutego 2013 r., ustalającej
prawo i wysokość emerytury policyjnej.

Sąd Okręgowy ustalił, że wnioskodawca pełnił służbę w Straży Granicznej od dnia 15 kwietnia 1999 r. do dnia 31 grudnia 2012 r., to jest przez 13 lat, 8 miesięcy i 16 dni. Organ emerytalny decyzją z dnia 21 lutego 2013 r. przyznał wnioskodawcy prawo do emerytury, zaliczając do wysługi emerytalnej okres służby w Straży Granicznej oraz okres pełnienia służby wojskowej od dnia 26 października 1978 r. do dnia 4 października 1980 r. Świadczenie obliczono na zasadach wynikających z przepisu art. 15a ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 708 ze zm., dalej jako ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy). Zgodnie z powołanym przepisem emerytura dla funkcjonariusza, który został przyjęty do służby po raz pierwszy po dniu 1 stycznia 1999 r., wynosi 40% podstawy jej wymiaru za 15 lat służby i wzrasta na zasadach określonych w art. 15 ust. 1 pkt 1 i ust. 2-5, a więc przy obliczaniu jej wysokości nie uwzględnienia się w wysłudze emerytalnej okresów składkowych i nieskładkowych przebytych przed podjęciem służby.

Przy tak niespornych ustaleniach, Sąd odwoławczy podzielił ocenę prawną Sądu pierwszej instancji. Opiera się ona na założeniu, że skoro wnioskodawca został przyjęty do służby po dniu 1 stycznia 1999 r., to znajduje do niego zastosowanie art. 15a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, a nie art. 15 ust. 1 tej ustawy. W rezultacie brak jest podstaw do zaliczenia do wysługi emerytalnej wnioskodawcy, od której uzależniona jest wysokość emerytury, okresów składkowych przypadających przed podjęciem przez niego służby w Straży Granicznej.

W ocenie Sądu drugiej instancji, nie można potraktować okresu służby wojskowej wnioskodawcy od 26 października 1978 r. do 4 października 1980 r. jako „przyjęcia do służby po raz pierwszy”. Służbą w rozumieniu ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy jest bowiem wyłącznie służbą pełnioną w jednostkach wymienionych w tej ustawie. Zgodnie z art. 12 ustawy, emerytura policyjna przysługuje funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który w dniu zwolnienia posiada 15 lat służby w Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji

Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Straży Granicznej, Biurze Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej lub w Służbie Więziennej. Ponadto, do okresów równorzędnych ze służbą zalicza się - w myśl art. 13 ust. 1 pkt 2 - służbę wojskową uwzględnianą przy ustalaniu prawa do emerytury wojskowej. Równorzędne traktowanie okresu zasadniczej służby wojskowej nie może jednak oznaczać, że każdy kto odbył taką służbę, pełnił służbę uprawniającą do świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego w rozumieniu ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Okresy równorzędne ze służbą, w tym między innymi zasadnicza służba wojskowa, są uwzględniane tylko do wysługi emerytalnej funkcjonariusza przy ustalaniu prawa do emerytury, ale nie stanowią okresów służby. Służbą w rozumieniu art. 15 i 15a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy jest zatem wyłącznie służba w charakterze funkcjonariusza w Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Straży Granicznej, Biurze Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej lub Służbie Więziennej.

Jednocześnie Sąd Apelacyjny zauważył, że Trybunał Konstytucyjny, postanowieniem z dnia 29 marca 2012 r. (Tw 35/11), odmówił wnioskowi Krajowej Komisji Wykonawczej Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Funkcjonariuszy Straży Granicznej zbadania zgodności art. 15a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy z przepisami art. 2 i art. 36 ust. 3 Konstytucji RP. W uzasadnieniu tego judykatu stwierdzono brak przesłanek do kwestionowania skutków art. 15a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w odniesieniu do osób podejmujących służbę po dniu 1 stycznia 1999 r.

Dodatkowo Sąd drugiej instancji podniósł, że w dniu wejścia w życie przepisu art. 15a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (1 października 2003 r.) skarżący legitymował się okresem 4 lat, 5 miesięcy i 18 dni służby w Straży Granicznej. Stąd, nawet po doliczeniu do tego okresu czasokresu pełnienia zasadniczej służby wojskowej, nie spełnia warunku legitymowania się okresem 15 lat służby w celu uzyskania prawa do emerytury policyjnej.

Wobec powyższego Sąd Apelacyjny oddalił apelację wnioskodawcy z mocy art. 385 k.p.c.

W skardze kasacyjnej wnioskodawca zarzucił naruszenie art. 15 i art. 15a w związku z art. 12 i art. 13 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, polegające na przyjęciu, że okresy równorzędne ze służbą wskazane w art. 13 ustawy nie mogą być traktowane jako służba w rozumieniu art. 12 ustawy w kontekście wstąpienia do służby stosownie do art. 15 i 15a ustawy, a w konsekwencji pełnienie zasadniczej służby wojskowej przed dniem 2 stycznia 1999 r. nie stanowi pełnienia służby w rozumieniu art. 15 i 15a ustawy, podczas gdy art. 13 ustawy należy interpretować w ten sposób, że pełnienie służby z katalogu zawartego w przepisie jest ekwiwalentne z pełnieniem służby z katalogu zawartego w art. 12 ustawy, a w konsekwencji nie pozostaje bez znaczenia dla pełnienia służby w myśl art. 15 i 15a ustawy.

Wskazując na powyższy zarzut skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i orzeczenie co do istoty sprawy w sposób uwzględniający żądanie, to jest zmianę decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z dnia 21 lutego 2013 r., znak W08744/SG, przez ustalenie emerytury skarżącego w oparciu o art. 15 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy; ewentualnie domagał się przekazania sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Skarga kasacyjna nie zawiera uzasadnionych podstaw. W sprawie spór sprowadza się wyłącznie do wykładni prawa materialnego w obrębie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Skarżący w zarzutach wyeksponował konglomerat norm prawa, które jego zdaniem, dowodzą o błędnej wykładni art. 15 i art. 15a powołanej wyżej ustawy.

Wstępnie należy zauważyć, że błędna wykładnia określonego tekstu prawnego nie może dokonana *in gremio*, to jest w zakresie całego brzmienia art. 15 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Przedmiotowy przepis składa się bowiem z kilku ustępów, a niektóre z nich z punktów. Stąd skuteczne zanegowanie określonego modelu interpretacyjnego wymaga dookreślenia konkretnych norm przepisu, a nie jego powołania *en block*. Podobnie rzecz wygląda

w przypadku powołania art. 13 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Dodatkowo przypomnieć należy, że pod pojęciem podstaw skargi kasacyjnej rozumie się konkretny przepis prawa, który został w niej wskazany z jednoczesnym stwierdzeniem, iż wydanie wyroku nastąpiło z jego obrazą.

Niemniej jednak w uzasadnieniu skargi kasacyjnej doszło do sprecyzowania stanowiska odwołującej się strony, co ostatecznie konwaliduje opisane wczesnej mankamenty i pozwala uchwycić istotę wywołanego problemu. W sprawie wyraża się on wyborem sposobu obliczenia wysokości należnej emerytury w zależności od momentu przystąpienia do służby. Krótko mówiąc, funkcjonariusz który pozostawał w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., ma prawo do obliczenia emerytury według algorytmu wskazanego w art. 15 ust. 1 pkt 1-4 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Natomiast osoba, która po raz pierwszy została przyjęta do służby po dniu 1 stycznia 1999 r., uzyska prawo do obliczenia emerytury w myśl art. 15a tej ustawy. Na marginesie należy zauważyć, że oba mechanizmy zawierają wspólne rozwiązania, a mianowicie: emerytura wynosi 40% podstawy jej wymiaru za 15 lat służby. Jej wzrost w art. 15 ustawy obejmuje okresy składkowe i nieskładkowe poprzedzające służbę. Natomiast art. 15a ustawy odwołuje się jedynie do okresu wymienione w art. 15 ust. 1 pkt 1 i ust. 2-5.

Stanowisko prezentowane w skardze kasacyjnej opiera się na rozumowaniu, że skoro ubezpieczony został powołany do odbycia zasadniczej służby wojskowej przed 2 stycznia 1999 r. (odbywał ją w okresie od 26 października 1978 r. do 4 października 1980 r.), to jest uprawniony do obliczenia wysokości emerytury w sposób opisany w art. 15 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Przedmiotowa konstatacja nie zasługuje na aprobatę, a klarowny wywód Sądu drugiej instancji staje się przekonujący w razie usystematyzowania poszczególnych zagadnień wywołanych w skardze. Zabiegiem ułatwiającym właściwą denotację jest przypomnienie sekwencji zdarzeń ubezpieczeniowych skarżącego. Do zasadniczej służby wojskowej został powołany, będąc pracownikiem. Po zakończeniu służby wojskowej wrócił do wykonywania pracy najemnej. W powszechnym systemie ubezpieczenia społecznego pozostawał do dnia 14 stycznia 1999 r. W dniu 15 kwietnia 1999 r. przystąpił do służby w Straży Granicznej.

Powyższy rys kariery zawodowej skarżącego ujawnia, że po zakończeniu zasadniczej służby wojskowej wrócił do powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego, a okres tej służby został uwzględniony w strefie uprawnień pracowniczych. Nie można więc, z faktu jej odbycia, wywodzić o zamiarze przystąpienia do specjalnego systemu emerytalnego, jaki obejmował służby mundurowe. Pozostaje to w zgodzie z faktem, że obrona Ojczyzny jest sprawą i obowiązkiem wszystkich obywateli Rzeczypospolitej Polskiej (art. 1 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej - jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 1534). Tymczasem podjęcie służby w Straży Granicznej na podstawie ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 1643) stanowi dobrowolne podjęcie służby i jest obwarowane kryteriami podmiotowo - przedmiotowymi, których nie weryfikuje zasadnicza służba wojskowa. Jest poprzedzone postępowaniem kwalifikacyjnym, a stosunek służbowy funkcjonariusza powstaje w drodze mianowania. Z tego względu sam fakt powołania do „wojska” nie otwiera - w tym stanie faktycznym - drogi do obliczenia emerytury w myśl stanowiska skarżącego, skoro po zakończeniu służby w Wojsku Polskim nie kontynuował on dalszej ścieżki kariery w służbach mundurowych. Do służby w Straży Granicznej przystąpił w dniu 15 kwietnia 1999 r. i stąd jego uprawnienie do obliczenia wysokości emerytury jest uregulowane w art. 15a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, co też wyklucza akceptację tezy o błędnej wykładni tego przepisu, jakiej miał się dopuścić Sąd drugiej instancji.

Z tego wynika, że termin „który pozostawał w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r.” obejmuje następujące sytuacje. Po pierwsze, funkcjonariusza pełniącego przed dniem 2 stycznia 1999 r. służbę w Straży Granicznej. Po drugie, funkcjonariusza, który przed dniem 2 stycznia 1999 r. pełnił służbę w innej formacji (np. Policji, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego lub Centralnego Biura Antykorupcyjnego), ale po dniu 2 stycznia 1999 r. został przeniesiony do Straży Granicznej. W każdym wypadku jest zachowana ciągłość służby, która stanowi walor obliczenia późniejszej wysokości emerytury w myśl art. 15 ustawy o zaopatrzeniu

emerytalnym funkcjonariuszy. Ten wzorzec eliminuje poszukiwanie okresów równorzędnych ze służbą, bowiem nacisk kładzie się nie na sam fakt jej pełnienia, bez względu na jej rodzaj i sposób pełnienia, ale na „przyjęcie do służby” (wstąpienie do niej). W tej mierze aktualne pozostają argumenty podniesione przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 11 kwietnia 2017 r., II UK 118/16 (LEX nr 2312477), które obecny skład Sądu Najwyższego w pełni podziela.

To, że art. 15 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy nie dookreśla, o jaką służbę chodzi nie prowadzi do aprobaty stanowiska skarżącego. Termin „pozostawał w służbie” dekoduje się jakościowo. Chodzi o służbę w rozumieniu ustawy, która otwiera drogę do uzyskania emerytury policyjnej, to jest służbę w Straży Granicznej (w tym wypadku).

Kierunku wykładni prawa nie zmienia odwołanie się do art. 13 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Relacje tej normy do art. 15 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy należy wyjaśnić systemowo.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że regulacje zawarte w art. 15 i art. 15a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 166, poz. 1609 ze zm.), stanowiły realizację celu, jakim było objęcie zaopatrzeniowym systemem emerytalnym wszystkich funkcjonariuszy służb mundurowych bez względu na datę wstąpienia do służby, a więc również tych, którzy do służby wstąpili po dniu 1 stycznia 1999 r. i zostali objęci powszechnym systemem ubezpieczeń społecznych (por. uzasadnienie projektu ustawy zmieniającej, druk sejmowy nr IV.1160).

Dalej, należy przypomnieć, że w myśl art. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, funkcjonariuszom zwolnionym ze służby w Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej, zwanym dalej „funkcjonariuszami”, przysługuje z budżetu państwa, na zasadach określonych w ustawie, zaopatrzenie emerytalne z tytułu wysługi lat. Stosownie do art. 3 ust. 1 pkt 7 tej ustawy, określenie wysługa emerytalna oznacza

okresy służby w formacjach wymienionych w art. 1, z wyjątkiem okresów zawieszenia w czynnościach służbowych, a także okresy im równorzędne.

Z kolei, zgodnie z art. 12 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, emerytura policyjna przysługuje funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który w dniu zwolnienia posiada 15 lat służby w formacjach wskazanych w art. 1, z wyjątkiem funkcjonariusza, który ma ustalone prawo do emerytury określonej w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, obliczonej z uwzględnieniem okresów służby i okresów z nią równorzędnych.

Z zestawienia przytoczonych powyżej norm wynika podstawowa zasada, że przy obliczaniu „wysługi lat”, a więc przy ustalaniu warunków prawa do emerytury, uwzględnia się okres służby w Straży Granicznej oraz inne okresy równorzędne (np. wymienione w art. 13 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy). Zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 2 tej ustawy służbę wojskową, uwzględnianą przy ustalaniu prawa do emerytury wojskowej, bierze się pod uwagę. Okres tej służby wojskowej został skarżącemu uwzględniony do ustalenia prawa. W ten sposób zresztą, uzyskał on niezbędny próg stażowy w postaci 15 lat służby, gdyż sam okres jej pełnienia w Straży Granicznej wynosił 13 lat, 8 miesięcy i 16 dni. Okres zasadniczej służby wojskowej, uwzględniany przy ustalaniu prawa do emerytury wojskowej, podlega zatem uwzględnieniu jako okres równorzędny w wysłudze lat uprawniającej do emerytury policyjnej przysługującej na podstawie art. 12 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Podobnie, na zasadzie wzajemności, okresy służby uwzględniane przy ustalaniu prawa do emerytury policyjnej uwzględniane są - jako okresy równorzędne ze służbą wojskową - przy ustalaniu prawa do emerytury wojskowej (art. 12 i art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych – jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 1037).

Mając powyższe na uwadze, Sąd Najwyższy orzekł z mocy art. 398¹⁴ k.p.c.

r.g.