

POSTANOWIENIE

Dnia 9 kwietnia 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Zbigniew Korzeniowski

w sprawie z odwołania T.L.

przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie

o wysokość emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w dniu 9 kwietnia 2025 r.,

skarg kasacyjnych odwołującej się i organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie

z dnia 14 kwietnia 2023 r., sygn. akt III AUa 2088/21,

1. odmawia przyjęcia do rozpoznania skargi kasacyjnej T.L.,

2. umarza postępowanie kasacyjne w części dotyczącej skargi kasacyjnej pozwanego Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie wobec jej cofnięcia

3. nie obciąża pozwanego kosztami zastępstwa procesowego T.L. w części dotyczącej odpowiedzi na skargę kasacyjną pozwanego.

M.D.

UZASADNIENIE

Sąd Okręgowy w Warszawie uwzględnił odwołania T.L. i wyrokiem z 13 października 2021 r. zmienił decyzję pozwanego Dyrektora Zakładu Emerytalno-

Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie z 31 maja 2017 r. w ten sposób, że ustalił odwołującej prawo do emerytury policyjnej oraz policyjnej renty inwalidzkiej na zasadach i w wysokości obowiązującej przed 1 października 2017 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie uwzględnił w części apelację pozwanego i wyrokiem z 14 kwietnia 2023 r. zmienił wyrok Sądu Okręgowego w ten sposób, że zmienił decyzje pozwanego z 31 maja 2017 r., ustalając od 1 października 2017 r. wysokość emerytury T.L. na 45,12% podstawy jej wymiaru, przy przyjęciu 0% podstawy wymiaru za każdy rok służby od 16 sierpnia 1980 r. do 31 lipca 1990 r. i uwzględniając podwyższenie z tytułu inwalidztwa pozostającego w związku ze służbą.

Obie strony wniosły skargi kasacyjne.

Pozwany w piśmie procesowym z 31 grudnia 2024 r. oświadczył, że cofa skargę kasacyjną i wnosi o umorzenie postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

I. Skarga kasacyjna może zostać cofnięta w każdym czasie, nawet przez samą stronę i nie wymaga zgody strony przeciwnej. Cofnięcie skargi kasacyjnej stanowi czynność procesową, która nie podlega weryfikacji sądowej i prowadzi do umorzenia postępowania kasacyjnego. Wobec dyspozycji procesowej pozwanego Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie należało umorzyć postępowanie kasacyjne w części dotyczącej jego skargi kasacyjnej (art. 391 § 2 k.p.c. zdanie pierwsze k.p.c. w zw. z art. 398²¹ k.p.c.).

II. Wniosek o przyjęcie do rozpoznania skargi kasacyjnej T.L. nie przedstawia zasadnej podstawy przedsądu i dlatego nie został uwzględniony.

Negatywna ocena wynika z następujących przyczyn.

1. Nie spełnia się zgłoszona podstawa przedsądu z art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c. ze względu na kwalifikowaną potrzebę wykładni przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy i rozbieżność w orzecznictwie Sądów. Racje ma skarżąca, że mimo uchwały 7 sędziów z 16 września 2020 r., III UZP 1/20,

orzecznictwo Sądów nie jest jednolite, co w tej sprawie nie uzasadnia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania z tej przyczyny. Znaczenie mają następujące względy. W sprawie skarżącej spór na etapie kasacyjnym nie dotyczy tzw. gilotyny, czyli regulacji z art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, a tylko tzw. zerowania, czyli regulacji z art. 15c ust. 1 pkt 1 tej ustawy w związku z określoną w ustawie służbą na rzecz totalitarnego państwa z art. 13b ustawy.

Rzecz w tym, iż z perspektywy orzecznictwa Sądu Najwyższego zasadne jest orzeczenie Sądu Apelacyjnego w Warszawie w tej sprawie w części dotyczącej obniżenia emerytury na podstawie art. 15c ust. 1 pkt 1 w związku z art. 13b ustawy z 18 lutego 1994 r. Przemawiają za tym następujące argumenty.

a) Regulacja wprowadzona ustawą zmieniającą z 16 grudnia 2016 r. jest jednoznaczna. Organ rentowy był związany informacją IPN i na tej podstawie, wykonując ustawę, dokonał ponownego ustalenia wysokości emerytury policyjnej skarżącej od 1 października 2017 r.

b) Nowa regulacja nie jest odpłatą za delikty funkcjonariuszy. Oczywiście uchwała Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r., III UZP 1/20, słusznie zwraca uwagę na potrzebę indywidualnej oceny każdego przypadku, jednak nie zmienia istoty sprawy, tak jak rozumiał ją ustawodawca w ustawie zmieniającej z 16 grudnia 2016 r., czyli tego, że nowa regulacja ma u podstaw „sprawiedliwość społeczną”, która nie czerpie uzasadnienia aż tylko z deliktów czy innych niegodziwości funkcjonariuszy.

W uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej jednoznacznie przedstawiono, że *„ustawa ma na celu wprowadzenie rozwiązań zapewniających w pełniejszym zakresie zniesienie przywilejów emerytalnych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa PRL przez ustalenie na nowo świadczeń emerytalnych i rentowych osobom pełniącym służbę na rzecz totalitarnego państwa w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r.” „(...) wprowadzone na gruncie ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy 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 oraz ich rodzin (Dz. U. poz. 145), tzw. "ustawy dezubekizacyjnej", rozwiązania nie okazały się w pełni skuteczne, gdyż cel tej ustawy nie został osiągnięty w zakładanym zakresie". „(...) konieczne jest ograniczenie przywilejów emerytalnych i rentowych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, ponieważ nie zasługują one na ochronę prawną przede wszystkim ze względu na powszechne poczucie naruszenia w tym zakresie zasady sprawiedliwości społecznej. W odczuciu społecznym należy zastosować elementarną sprawiedliwość w traktowaniu przez system prawny wolnej Rzeczypospolitej Polskiej przypadków byłej służby w komunistycznych organach bezpieczeństwa państwa, szczególnie w zakresie podziału dóbr materialnych w demokratycznym społeczeństwie (zniesienie przywilejów emerytalno-rentowych wynikających z faktu wysokich uposażeń, jakie państwo komunistyczne zapewniało funkcjonariuszom aparatu bezpieczeństwa, zwłaszcza tym, którzy wykazywali się gorliwością i dyspozycyjnością). Jako przywilej należy również rozumieć ustalanie świadczeń emerytalnych i rentowych na znacznie korzystniejszych zasadach wynikających z ustawy zaopatrzeniowej, w stosunku do sposobu ustalania emerytur i rent zdecydowanej większości obywateli na podstawie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Jako podstawa wymiaru emerytury lub renty inwalidzkiej w systemie zaopatrzeniowym przyjmowane jest bowiem uposażenie należne na ostatnio zajmowanym stanowisku (a więc co do zasady najwyższe w całej karierze zawodowej), zaś kwota emerytury lub renty inwalidzkiej może stanowić nawet 80% (emerytura) lub 90% (renta inwalidzka) tego uposażenia. O ile taki sposób ustalania świadczeń emerytalnych i rentowych dla funkcjonariuszy strzegących bezpieczeństwa państwa, obywateli i porządku publicznego (jak np. funkcjonariusze Policji czy Państwowej Straży Pożarnej) jest jak najbardziej zasadny, o tyle jest nie do przyjęcia w stosunku do byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa, a więc w organach i instytucjach, które systemowo naruszały przyrodzone prawa człowieka i rządy prawa. Zaproponowane rozwiązania nie mają charakteru represyjnego, nie ustanawiają odpowiedzialności za czyny karalne popełnione w okresie PRL ani nie zastępują takiej odpowiedzialności, a jedynie odbierają niesłusznie przyznane przywileje. Nie

ma bowiem uzasadnienia dla otrzymywania przez byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa (oraz wdów czy wdowców po nich) świadczeń emerytalnych i rentowych w kwotach rażąco przewyższających średnią wysokość świadczenia wypłacanego w ramach powszechnego systemu emerytalnego”. „Mając zatem na uwadze, aby świadczenia z zaopatrzenia emerytalnego wszystkich funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę na rzecz totalitarnego państwa, zarówno tych pobierających emerytury policyjne, jak i policyjne renty inwalidzkie, a także renty rodzinne po tych funkcjonariuszach, zostały realnie zmniejszone, należy wprowadzić nowe rozwiązania prawne”.

c) Tak jasne przedstawienie kauzalności nowej regulacji pozwala zrozumieć kontestowanie przez niektóre Sądy uchwały Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r., III UZP 1/20, nawet z oceną, że jest „prawotwórcza”. To inne spojrzenie na uchwałę może być zrozumiałe, gdy uwzględni się, że uchwała wymaga każdorazowo indywidualnego badania sprzecznych z prawem zachowań funkcjonariuszy (deliktów, niegodziwości), co jednak nie jest warunkiem koniecznym do stosowania ustawy. To „sprawiedliwość społeczna” samodzielnie ma uzasadniać zniesienie przywilejów funkcjonariuszy państwa totalitarnego. Innymi słowy badanie i nawet ustalenie braku deliktu lub niegodziwości, nie jest równoznaczne z wyłączeniem „sprawiedliwości społecznej” jako materialnej podstawy nowej regulacji. Tak rozumiana podstawa jest pojęciem szerszym niż odpowiedzialność za niegodziwość czy delikt funkcjonariusza. Dla wykonania celu nowej regulacji prawodawca za konieczne uznał oparcie ustawy na wykazie cywilnych i wojskowych instytucji i formacji państwa totalitarnego, co ma być wystarczające do stwierdzenia służby na rzecz tego państwa (art. 13b ustawy).

d) Uprawnione jest zatem stwierdzenie, iż tzw. dezubekizacyjna zmiana emerytur i rent, wprowadzona na podstawie ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2016 r., nie zawęży służby na rzecz totalitarnego państwa tylko do zachowania deliktowego czy innego niegodziwego, jako że jest jeszcze punkt wyjścia, czyli w przekonaniu ustawodawcy, sprawiedliwość społeczna, która sama w sobie wymaga i uzasadnia obniżenie emerytur i rent w sposób określony w art. 15c i art. 22a w zw. z art. 13b ustawy z 18 lutego 1994. 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.

Podkreśla się to, gdyż nawet wykazanie przez ubezpieczonego, iż nie dokonał żadnego deliktu, nieprawości czy niegodziwości, nie musi być wystarczające do niestosowania ustawy, bowiem sama służba może być kwalifikowana jako służba na rzecz państwa totalitarnego (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 czerwca 2021 r., P 10/20, dot. obniżenia renty inwalidzkiej byłego funkcjonariusza; wyrok Sąd Najwyższego z 17 maja 2023 r., I USKP 63/22).

e) Istnieje przy tym problem stosowania prawa, bowiem zauważalna jest niemała rozbieżność w orzecznictwie. Sądy I i II instancji wydają diametralnie rozbieżne wyroki w indywidualnej sprawie i nierzadko różnią się prawomocne wyroki Sądów Apelacyjnych w podobnych sprawach. Rozbieżności wynikają nie tylko z wykładni pojęcia „państwa totalitarnego” i „służby” na rzecz takiego państwa. Nie likwiduje ich uchwała III UZP 1/20, zwłaszcza, że ustawodawca oparł regulację na zasadzie sprawiedliwości społecznej. Z drugiej zaś strony to właśnie ta zasada ma u podstaw równe traktowanie i równe prawa. Proceduralnie problem jest także złożony, gdyż Trybunał Konstytucyjny nie odpowiedział do tej pory na pytania prawne dotyczące kwestii zasadniczych. W takiej sytuacji uprawnione jest stanowisko, które przyjął Sąd Najwyższy w wyroku z 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, że ocena zgodności art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu funkcjonariuszy z ustawą zasadniczą w polskim porządku konstytucyjnym to domena Trybunału Konstytucyjnego. Przeprowadzana przez Sąd Najwyższy ocena zgodności przepisów ustawy zaopatrzeniowej z Konstytucją ma charakter subsydiarny. Sąd Najwyższy czyni to wyjątkowo i przypadek opisany w art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej do tej sytuacji nie należy.

f) W tej kwestii należy dodać, że państwo prawne ma realizować zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 ustawy zasadniczej). Taka sprawiedliwość jest zatem podstawą ustaw regulujących stosunki społeczne. Do niej odwołuje się projekt ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2016 r. Zadaniem Sądu Najwyższego jest zapewnienie zgodności z prawem oraz jednolitości orzecznictwa sądów

powszechnych i wojskowych przez rozpoznawanie środków odwoławczych oraz podejmowanie uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne (art. 1 pkt 1 ustawy z 8 grudnia 2017 r o Sądzie Najwyższym). Z drugiej strony sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP). Obowiązuje zasada domniemania zgodności ustaw z Konstytucją, dlatego w kwestiach zasadniczych powinien wypowiedzieć się Trybunał Konstytucyjny (art. 188, art. 190 Konstytucji RP). Nie tylko dla jednolitości orzecznictwa, która składa się na równość w prawie, ale także ze względu na przyczynę nowej regulacji, która nie może być pomijana w stosowaniu prawa. Przyczyna ta jest konkretna, została wyrażona w uzasadnieniu projektu ustawy i w prosty sposób przeniesiona do ustawy. Inną kwestią jest ocena zasadności spornej normy. Jako że ustawodawca odwołał się do „sprawiedliwości społecznej”, to pierwszeństwo w aspekcie zgodności nowego prawa z ustawą zasadniczą należy do Trybunału Konstytucyjnego. Zwłaszcza, iż zajął już określone stanowisko w wyroku z 16 czerwca 2021 r., P 10/20, w którym stwierdził, że art. 22a ust. 2 ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy jest zgodny z art. 2 oraz art. 67 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zgłoszoną we wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania podstawę nieważności postępowania (art. 398⁹ § 1 pkt 3 k.p.c.) rozstrzygnął i ocenił Sąd Najwyższy w uchwale z 26 kwietnia 2023 r., III PZP 6/22, zgodnie z którą *„Rozpoznanie sprawy cywilnej przez sąd drugiej instancji w składzie jednego sędziego ukształtowanym na podstawie art. 15zzs1 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczegółowych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (jednolity tekst: Dz.U. z 2021 r., poz. 2095 z późn. zm.) ogranicza prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), ponieważ nie jest konieczne dla ochrony zdrowia publicznego (art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) i prowadzi do nieważności postępowania (art. 379 pkt 4 k.p.c.) oraz postanowił nadać uchwale moc zasady prawnej i ustalił, że przyjęta w uchwale wykładnia prawa obowiązuje od dnia jej podjęcia”*. Prócz zagadnienia dotyczącego składu sądu uchwała rozstrzyga również kwestię temporalną. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie w tej sprawie został

wydany 14 kwietnia 2023 r., a więc przed podjęciem uchwały, dlatego nie ma podstaw do stwierdzenia nieważności postępowania, ze względu na rozpoznanie apelacji w postępowaniu apelacyjnym przed Sądem w składzie jednego sędziego.

Z tych motywów, wobec braku zasadnej podstawy przedsądu, odmówiono przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania (art. 398⁹ § 2 k.p.c.).

Zważając na wynik postępowania kasacyjnego uwzględniono wniosek o nieobciążanie organu rentowego kosztami zastępstwa procesowego w części dotyczącej odpowiedzi na skargę kasacyjną pozwanego (art. 102 k.p.c. w zw. z art. 398²¹ k.p.c.).

[M.D.]

[SOP]