



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 14 maja 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Piotr Prusinowski (przewodniczący, sprawozdawca)
SSN Maciej Pacuda
SSN Romualda Spyt

w sprawie z odwołania J. N.
przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw
Wewnętrznych i Administracji w Warszawie
o wysokość emerytury i renty policyjnej,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 14 maja 2024 r.,
skargi kasacyjnej odwołującego się od wyroku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku
z dnia 13 października 2022 r., sygn. akt III AUa 881/21,

**uchyla zaskarżony wyrok w punkcie II i w tym zakresie
przekazuje sprawę Sądowi Apelacyjnemu w Gdańsku do
ponownego rozpoznania i orzeczenia o kosztach postępowania
kasacyjnego.**

Maciej Pacuda Piotr Prusinowski Romualda Spyt

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w Gdańsku wyrokiem z dnia 13 października 2022 r. w sprawie z odwołania J. N. (skarżący) przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie (organ rentowy) zmienił wyrok Sądu Okręgowego w Toruniu z dnia 10 marca 2021 r. w ten sposób, że w zakresie okresu od 1 września 1986 r. do 23 czerwca 1989 r. i od 8 lutego 1990 r. do 31 lipca 1990 r. zobowiązał organ rentowy do przeliczenia emerytury policyjnej i renty policyjnej z pominięciem art. 15c ust. 1 - 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, Biura Ochrony Rządu. Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz.U. z 2023 r., poz. 1280, dalej jako: „ustawa zaopatrzeniowa”). W pozostałym zakresie oddalił apelację.

Decyzjami z dnia 1 sierpnia 2017 r., organ działając na podstawie art. 15c w zw. z art. 32 ust. 1 pkt. 1 ustawy zaopatrzeniowej, jak również w oparciu o otrzymaną z IPN informację nr [...], od dnia 1 października 2017 r. ponownie ustalił skarżącemu wysokość emerytury policyjnej w kwocie 2.059,02 zł, zaś rentę inwalidzką w kwocie 750,00 zł.

Sąd Okręgowy ustalił, że skarżący został przyjęty do służby na stanowisko kursanta ZOMO KWMO w B. 6 kwietnia 1982 r. Od 29 czerwca 1982 r. był kursantem Ośrodka szkolenia ZOMO KWMO w P.; od 30 września 1982 r. był kursantem POP ZOMO KWMO w B. W dniu 6 stycznia 1984 r. skarżący został przekazany na własną prośbę do dyspozycji Szefa WUSW T. Od 16 stycznia 1984 r. pełnił służbę na stanowisku inspektora Wydziału [...] SB RUSW w T. Od 2 kwietnia do 6 czerwca 1984 r. uczestniczył w kursie wstępnym dla nowoprzyjętych funkcjonariuszy SB w WUSW w T. W dniu 29 czerwca 1984 r. uzyskał zezwolenie na obsługę urządzeń łączności radiowej UKF w resorcie spraw wewnętrznych wydane przez Wydział Łączności WSW w T. Podczas pełnienia służby w Wydziale [...] SB RUSW w T. otrzymywał dodatek służbowy i dodatek specjalny. [...] Wydział SB RUSW w T. zajmował się tzw. nadbudową, inwigilował środowiska szkolne (szkoły średnie i podstawowe), służbę zdrowia i kulturę. W okresie od 1 września 1986 r. do 23 czerwca 1989 r. skarżący odbywał stacjonarnie studia wyższe w WSO MSW w L. Od

1 lipca 1989 r. - skarżący zajmował stanowisko Inspektora Inspektoratu [...] SB WUSW w T., otrzymywał dodatek kwalifikacyjny i specjalny. Inspektorat [...] SB był powołany do rozpoznania szeroko rozumianej opozycji i dokonywania analiz zagrożenia na potrzeby kierownictwa WUSW. Od 1 listopada 1989 r. pracował jako Inspektor Wydziału Studiów i Analiz SB WUSW w T. - do 8 lutego 1990 r. Inspektorat [...] SB został rozwiązany, w jego miejsce powstał Wydział Studiów i Analiz, w którym pełnili służbę wszyscy funkcjonariusze z Inspektoratu [...] SB oraz z Wydziału [...] WUSW, który zajmował się rozpracowywaniem środowisk księży katolickich. Po dniu 8 lutego 1990 r. skarżący był oddelegowany jako wsparcie do wydziałów MO. Z dniem 31 lipca 1990 r. został zwolniony ze służby SB z mocy prawa na podstawie art. 131 ust. 1 ustawy o UOP, a następnie z dniem 8 października 1990 r. został przyjęty повторно do służby w Policji. Rozkazem personalnym z dnia 17 września 2007 r. skarżący został zwolniony ze służby na podstawie art. 41 ust. 3 w związku z art. 45 ust. 3 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji. Decyzją z dnia 5 października 2007 r. organ rentowy przyznał skarżącemu prawo do emerytury policyjnej w kwocie 2.452,70 zł, zaliczając do wysługi emerytalnej 25 lat, 2 miesiące i 11 dni. Decyzją z dnia 1 kwietnia 2008 r. skarżący został zaliczony do trzeciej grupy inwalidów i otrzymał prawo do policyjnej renty inwalidzkiej.

Sąd Okręgowy oddalił odwołania, zaś Sąd Apelacyjny wyłączył z okresu służby na rzecz państwa totalitarnego okres od 1 września 1986 r. do 23 czerwca 1989 r. to jest naukę w Wyższej Szkole Oficerskiej MSW w L. oraz okres od 8 lutego 1990 r. do 31 lipca 1990 r., to jest okres oddelegowania do Milicji Obywatelskiej.

Sąd odwoławczy przyjął, że służba skarżącego od 16 stycznia 1984 r. do 31 sierpnia 1986 r. oraz od 1 lipca 1989 r. do 8 lutego 1990 r. stanowiła służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Sąd Apelacyjny wskazał, że istotna była postawa skarżącego we wskazanym okresie. Stwierdzono, że z akt osobowych wynika, iż skarżący pełniąc służbę wykazywał zaangażowanie w realizacji zadań służbowych, wywiązywał się z nałożonych na niego zadań. Sąd miał na względzie, że skarżący pełnił służbę w typowych Wydziałach Służby Bezpieczeństwa, które zajmowały się rozpracowywaniem „S.” i działań antysocjalistycznych w drukarniach, w środowisku nauczycielskim i wśród młodzieży. Podkreślono, że strażacy czerpał korzyści związane ze służbą w organach

bezpieczeństwa w postaci nagród pieniężnych, dodatków do wynagrodzenia itp. Stwierdził, że kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji zostało w przypadku skarżącego oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka zgodnie ze wskazówkami zawartymi w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28).

Powołując się na wymienioną powyżej uchwałę, Sąd Apelacyjny stwierdził, że państwo jest uprawnione do rozliczeń z byłym reżimem, który w warunkach demokratycznych został skutecznie zdyskredytowany, zaś zasada ochrony praw nabytych nie rozciąga się na prawa ustanowione niesprawiedliwie. Sąd ocenił, że w wypadku skarżącego nie sposób było uznać, że służba odwołującego po 31 lipca 1990 r. niejako winna zatrzeć charakter służby jaką pełnił na rzecz państwa totalitarnego. Podkreślono, że ustawa zaopatrzeniowa nie przewiduje korzystniejszego sposobu przeliczania świadczeń osobom, które co prawda pełniły służbę na rzecz totalitarnego państwa, lecz po 31 lipca 1990 r. pełniły służbę w Policji czy Urzędzie Ochrony Państwa. Wskazano natomiast, że art. 8a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowa stanowi jedynie, że Minister właściwy do spraw wewnętrznych, w drodze decyzji, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, może wyłączyć stosowanie art. 15c, art. 22a i art. 24a w stosunku do osób pełniących służbę, o której mowa w art. 13b, ze względu na enumeratywnie wymienione okoliczności.

Zaskarżając wyrok w części oddalającej apelację, skarżący zarzucił naruszenie:

- art. 13b w związku art. 15c ust. 1, 2, 3 i art. 22a ust. 1, 2, 3 w związku z art. 12 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej przez błędną wykładnię i przyjęcie, że okresy służby w Milicji Obywatelskiej od 6 kwietnia 1982 r. do 15 stycznia 1984 r. oraz w Policji od 8 października 1990 r. do 17 września 2007 r. uznane zostały za służbę na rzecz państwa totalitarnego, a które powinny być liczone w wymiarze 2,6% podstawy za każdy rok pełnionej służby i bez zastosowania art. 15c ust. 3 i art. 22 ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej;

- art. 33 ust. 1 i 4 ustawy zaopatrzeniowej, przez jego niezastosowanie i przyjęcie, że zachodzą przesłanki do ponownego ustalenia prawa do zaopatrzenia emerytalnego i rentowego skarżącego, w sytuacji gdy jest to dopuszczalne wyłącznie w przypadku zaistnienia przesłanek z art. 33 ust. 1 ustawy emerytalnej, a także niedopuszczalne wobec upływu terminów z art. 33 ust. 4 ustawy emerytalnej;
- art. 233 § 1 k.p.c. przez nierozważenie znaczenia przebiegu służby w Policji oraz jego wpływu na prawo do emerytury oraz renty inwalidzkiej;
- art. 13 ust. 1c w związku z art. 13b w związku z art. 15c, 22a w związku z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej w sytuacji, gdy przepisy te są niezgodne z przepisami Konstytucji RP: zasadą zaufania do państwa i prawa, ochrony praw nabytych, (art. 2 Konstytucji RP), zasadą gwarancji należytego zabezpieczenia społecznego osób po osiągnięciu wieku emerytalnego i szczególnie potrzebujących (art. 67 ust. 1, art. 69, i art. 71 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), zasadą trójpodziału władzy przez zastosowanie zasady odpowiedzialności quasikarnej w postępowaniu z zakresu ubezpieczeń społecznych, zasadą skazywania prawomocnym wyrokiem sądu a także zasadą równości wobec prawa (art. 10, art. 32 ust. 1, art. 42 ust. 1 i 3, art. 45 ust. 1 w zw. z art. 10 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 11 ust. 1 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, art. 14 ust. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, art. 6 ust. 2 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka).

Skarżący wniósł o zmianę wyroku i poprzedzających go decyzji w części oddalającej apelację i zobowiązanie organu rentowego do przeliczenia policyjnej emerytury oraz policyjnej renty inwalidzkiej z pominięciem art. 15c oraz art. 22a ustawy zaopatrzeniowej - od 1 października 2017 r.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna okazała się zasadna, choć nie w zakresie wszystkich podniesionych zarzutów.

Odnosząc się na wstępie do podstaw dotyczących ustalenia stanu faktycznego, należy stwierdzić, że nie są one trafne. Sąd Apelacyjny prawidłowo ustalił stan faktyczny w sprawie, stwierdzając, że służba skarżącego od 16 stycznia

1984 r. do 31 sierpnia 1986 r. oraz od 1 lipca 1989 r. do 8 lutego 1990 r. stanowiła służbę na rzecz totalitarnego państwa. Postulowane przez skarżącego „nierozważenie znaczenia przebiegu służby w Policji oraz jego wpływu na prawo do emerytury oraz renty inwalidzkiej” nie mieści się w granicach zakreślonych w art. 233 § 1 k.p.c.

Uzasadnienie skarżonego wyroku nie potwierdza również wyrażonego w skardze stanowiska, że okresy służby w Milicji Obywatelskiej od 6 kwietnia 1982 r. do 15 stycznia 1984 r. oraz w Policji od 8 października 1990 r. do 17 września 2007 r. uznane zostały za służbę na rzecz państwa totalitarnego, stąd trafność zarzutu skonstruowanego w oparciu o taką nieistniejącą okoliczność nie może być potwierdzona.

Nadto, nietrafne jest również zarzucenie naruszenia przepisu prawa materialnego, to jest art. 33 ust. 1 i 4 ustawy zaopatrzeniowej, ponieważ postępowania zakończone wydaniem spornych w sprawie decyzji zostały wszczęte na podstawie przepisu szczególnego – art. 2 ust. 1 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, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r., poz. 2270). W sprawie nie miały wobec tego zastosowania przepisy wskazane w tym zarzucie.

Skarga kasacyjna okazała się trafna z innego powodu. Sąd Najwyższy w wielu judykatach krytycznie ocenił wprowadzone od 2017 r. mechanizmy obniżające wysokość świadczeń osób, znajdujących w sytuacji analogicznej do skarżącego. W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2023 r. (II USKP 120/22, OSNP 2023 nr 9, poz. 104) 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. 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 tego wyroku 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” dotyczy wyłącznie okresu służby na rzecz państwa totalitarnego. 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”. 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. Wobec tego w rozpoznawanej sprawie ustalenie należnego skarżącemu odsetka podstawy wymiaru na okres służby na rzecz państwa totalitarnego na 0% należy uznać za odpowiadające prawu.

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), gdy wysokość „ponad” ten wskaźnik została wypracowana służbą mundurową 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 np. wyroki Sądu Najwyższego z 17 maja 2023 r., I USKP 63/22, LEX nr 3563400 oraz z 24 maja 2023 r., II USKP 40/23, LEX nr 3568174). W rozpoznawanej sprawie, przy wydawaniu zaskarżonej decyzji, wskazany mechanizm „gilotyny” miał zastosowanie, a wobec tego należy go pominąć, czego Sąd Apelacyjny nie uwzględnił.

W zakresie decyzji dotyczącej renty inwalidzkiej, Sąd Najwyższy potwierdza trafność spostrzeżeń wyrażonych w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 13 lutego 2024 r., I USKP 110/23 (LEX nr 3670464). Podobnie jak art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, tak również art. 22a ustawy zaopatrzeniowej w wielu indywidualnych przypadkach nie czyni zadość regule proporcjonalności. Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, podstawę wymiaru renty inwalidzkiej stanowi uposażenie należne funkcjonariuszowi na ostatnio zajmowanym stanowisku. Sposób kalkulacji policyjnej renty inwalidzkiej w wielu przypadkach objętych analogicznymi decyzjami nie ma związku z okresem służby na rzecz totalitarnego państwa. Należy wobec tego zgodzić się z twierdzeniem, wyrażonym w sprawie I USKP 110/23, że art. 22a ustawy zaopatrzeniowej nie znajduje zastosowania do obliczenia wysokości policyjnej renty inwalidzkiej, do której prawa zostały nabyte z tytułu służby w Policji, a nie z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa. Podobnie, jak w przywołanej sprawie Sąd Najwyższy nie uwzględnił stanowiska wyrażonego w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 16 czerwca 2021 r., P 10/20, nie traktując tego orzeczenia jako wyroku Trybunału Konstytucyjnego w rozumieniu art. 173 i art. 190 ust. 1 Konstytucji RP z uwagi na udział w składzie orzekającym osób powołanych na zajęte już stanowiska sędziowskie w sądzie konstytucyjnym. Ponadto, wypowiedź ta dotyczyła innego stanu faktycznego niż w sprawie niniejszej, w której staż rentowy wypracowano służbą w Policji i w związku ze służbą w Policji powstała niezdolność do pracy.

Z tej przyczyny Sąd Najwyższy, na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. orzekł jak w sentencji.

[SOP]

[ms]

