



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 9 kwietnia 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Halina Kiriło (przewodniczący)

SSN Zbigniew Korzeniowski (sprawozdawca)

SSN Piotr Prusinowski

w sprawie z odwołania A. S.

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

Spółecznych w dniu 9 kwietnia 2025 r.,

skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie

z dnia 18 lutego 2022 r., sygn. akt III AUa 1002/21,

oddala skargę kasacyjną.

M.D.

Zbigniew Korzeniowski Halina Kiriło Piotr Prusinowski

UZASADNIENIE

Sąd Okręgowy w Warszawie uwzględnił odwołania A. S. i wyrokiem z 24 maja 2021 r. zmienił decyzje pozwanego Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie z 8 czerwca 2017 r.

w ten sposób, że przywrócił odwołującemu prawo do emerytury policyjnej i do policyjnej renty inwalidzkiej w wysokościach ustalonych przed 1 października 2017 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie w części uwzględnił apelację pozwanego i wyrokiem z 18 lutego 2022 r. zmienił wyrok Sądu Okręgowego w ten sposób, że zmienił decyzję pozwanego i ustalił od 1 października 2017 r. wysokość emerytury A. S. na 69,33% podstawy jej wymiaru, przy przyjęciu 0% podstawy wymiaru za każdy rok służby od 15 stycznia 1982 r. do 30 czerwca 1989 r.

Sąd Okręgowy ustalił, że A. S. do służby w MSW wstąpił 8 lipca 1968 r. Został zatrudniony w Centralnej Składnicy Łączności jednostki organizacyjnej Zarząd Łączności MSW w charakterze magazyniera, konserwatora-magazyniera. Potem awansował i podnosił swoje kwalifikacje. W 1982 r. został mianowany na stanowisko starszego inspektora w Sekretariacie Szefa Służby Zabezpieczenia Materiałowego Wydziału Prezydialnego w ramach Gabinetu Ministra Spraw Wewnętrznych. 1 lipca 1990 r. został naczelnikiem Wydziału Gospodarki Kwatermistrzowskiej, a od 1 maja 1992 r. został Zastępcą Dyrektora Biura Administracyjno-Gospodarczego. Służbę pełnił do końca kwietnia 1998 r. Otrzymał emeryturę i rentę inwalidzką 3 grupy w związku ze służbą w Policji. W związku z wejściem w życie ustawy z 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) organ rentowy otrzymał informację z Instytutu Pamięci Narodowej o przebiegu służby strony odwołującej się na rzecz totalitarnego państwa. Pozwany decyzją z 8 czerwca 2017 r. dokonał ponownego ustalenia wysokości emerytury policyjnej, określając ją od 1 października 2017 r. na kwotę 2.069,02 zł oraz ponownie ustalił wysokości policyjnej renty inwalidzkiej, określając ją od 1 października 2017 r. na kwotę 750,00 zł. Pozwany wskazał, że wskaźnik podstawy wymiaru emerytury za okres służby na rzecz totalitarnego państwa obniżono do 0,0% podstawy wymiaru za każdy rok we wskazanym okresie. Wobec regulacji z art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym wysokość emerytury nie mogła być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z

Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, czyli 2.069,02 zł brutto.

Sąd Okręgowy uwzględnił odwołania. Wskazał na wykładnię przyjętą w uchwale Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r., III UZP 1/20 i stwierdził, że samo określenie miejsca pracy i okresu pełnienia służby jest niewystarczające dla obniżenia funkcjonariuszowi świadczenia, szczególnie gdy osoby te już w wolnej Polsce w dalszym ciągu pełniły służbę, co miało miejsce w przypadku strony odwołującej się. Zwrot „na rzecz” użyty w art. 13 b ustawy należy interpretować z punktu widzenia wykładni językowej jako działanie podejmowane „na korzyść” państwa totalitarnego (...). Analizując zgromadzony w niniejszej sprawie materiał dowodowy Sąd stwierdził, że brak jest dowodów, aby odwołujący faktycznie pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, skoro wykonywał czynności polegające na zaopatrzeniu wydziału w materiały i sprzęt techniczny, a później brał udział w przygotowaniu projektów aktów normatywnych, wykonywał więc czynności stricte gospodarcze a później czynności legislacyjne. Realizował tylko zadania gospodarcze, była to służba zaopatrzeniowa. Wykonywał zadania opiniodawcze i koncepcyjno-sztabowe, nie wykonywał czynności operacyjnych lub operacyjno-rozpoznawczych, nie prowadził postępowań przygotowawczych. Odwołujący pełniąc służbę, nie zajmował się zwalczaniem opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, swoim postępowaniem nie godził w podstawowe prawa i wolności człowieka. Nie przechodził bezpośredniej weryfikacji, jego dokumentacja została sprawdzona przez komisję weryfikacyjną. Po 1990 r. nadal pełnił służbę już w demokratycznym państwie, tj. w Urzędzie Ochrony Państwa do kwietnia 1998 r. Po uwzględnieniu treści powyższej uchwały Sądu Najwyższego, stwierdzić należy, że w niniejszym przypadku brak było przesłanek do redukcji wysokości świadczeń odwołującego (już zresztą raz zredukowanych w 2009 r. w ramach tzw. „małej dezubekizacji”). Sąd opierając się na rozważaniach zawartych w treści uchwały Sądu Najwyższego, sygn. III UZP 1/20, co do zakresu podmiotowego art. 13b związanych z wykładnią nieostrego pojęcia „służby na rzecz państwa totalitarnego” i przeprowadzając przez jej pryzmat postępowanie dowodowe, doszedł do wniosku, że brak jest dowodów na to, aby odwołujący faktycznie pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa i dopuścił

się przed rokiem 1990 czynów wymierzonych przeciwko opozycji demokratycznej, związkom zawodowym, stowarzyszeniom, kościołom, czy też łamania podstawowych praw i wolności człowieka. Wobec tego odwołanie uznał za uzasadnione.

Sąd Apelacyjny w punkcie 1. wyroku zmienił zaskarżony wyrok Sądu Okręgowego w ten sposób, że zmienił zaskarżoną decyzję pozwanego obniżając wysokość świadczenia emerytalnego, ustalając od 1 października 2017 r. wysokość emerytury A.S. na 69,33% podstawy jej wymiaru, przy przyjęciu 0% podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa tj. od 15 stycznia 1982 r. do 30 czerwca 1989 r. oraz oddalił odwołanie od tej decyzji (tj. dotyczącej emerytury) w pozostałej części - na podstawie 386 § 1 k.p.c. w zw. art. 477¹⁴ § 2 k.p.c. i w zw. z art. 477¹⁴ § 1 k.p.c. W punkcie 2. wyroku Sąd Apelacyjny w pozostałej części (tj. dotyczącej renty inwalidzkiej i emerytury w wymiarze wykraczającym ponad rozstrzygnięcie zawarte w punkcie 1. wyroku) oddalił apelację jako bezzasadną, na mocy art. 385 k.p.c.

Sąd Apelacyjny ustalił, że służba A.S. w Sekretariacie Szefa Służby Zabezpieczenia Materiałowego Wydziału Prezydialnego Gabinetu Ministra Spraw Wewnętrznych w Departamencie II MSW pełniona w okresie od 1 stycznia 1982 r. do 30 czerwca 1989 r. stanowi służbę na rzecz totalitarnego państwa, zgodnie z art. 13 b ust. 1 pkt 5) podpunkt a) tiret pierwsze 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, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin. Sąd Apelacyjny zauważył, iż Sąd pierwszej instancji opierając się na ustaleniu, że odwołujący nie zajmował się zwalczaniem opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, błędnie ocenił służbę pełnioną przez odwołującego w Gabinetie Ministra w okresie od 15 stycznia 1982 r. do 30 czerwca 1989 r., jako służbę nie pełnioną na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13 b ustawy zaopatrzeniowej (...).

Sąd Apelacyjny podkreślił, że działania organów bezpieczeństwa państwa miały charakter systemowy. Czynności poszczególnych funkcjonariuszy, łącznie

tworzyły opresyjny system, w którym dopuszczano się czynów naruszających podstawowe, przynależne ludziom, w tym współobywatelom, prawa i wolności, również czynów zbrodniczych. Z tych też powodów ustalanie indywidualnej odpowiedzialności i pojedynczych czynów konkretnych funkcjonariuszy, niewątpliwie sprzeczne z intencją ustawodawcy, jest nieuzasadnione, gdyż dopiero suma poszczególnych działań funkcjonariuszy tworzyła system uznany powszechnie i bezspornie za bezprawny.

W konsekwencji Sąd Apelacyjny podzielił zarzut apelacji naruszenia przez Sąd Okręgowy przepisów prawa materialnego poprzez niezastosowanie art. 15c ust. 1 pkt 1) ustawy zaopatrzeniowej przy ustalaniu wysokości emerytury odwołującego się, z uwagi na nieuprawnione przyjęcie, że nie pełnił on służby na rzecz państwa totalitarnego, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, pomimo pozostawania w spornym okresie w służbie w Gabinetie Ministra oraz wykonując z zaangażowaniem czynności przynależne do powierzonego zakresu obowiązków, niezbędne dla funkcjonowania służby bezpieczeństwa PRL. W tym stanie rzeczy, decyzję o obniżeniu świadczenia emerytalnego, należało uznać za uzasadnioną w części, w jakiej do obliczenia emerytury policyjnej odwołującego się uwzględnia wskaźnik podstawy wymiaru emerytury za każdy rok służby w warunkach wynikających z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej w wysokości 0%, a tym samym zaskarżony wyrok w tej części za błędny, co skutkowało koniecznością jego zmiany na podstawie art. 386 § 1 k.p.c.

Odmierna ocena dotyczy służby A.S. nie będącej służbą na rzecz państwa totalitarnego.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej emerytura policyjna przysługuje funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który w dniu zwolnienia posiada 15 lat służby, 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. W świetle tej podstawowej regulacji dotyczącej zasad nabywania emerytury policyjnej należało wskazać, że A.S. (pomijając okres służby zakwalifikowanej, jako służba na rzecz totalitarnego państwa - art. 13 b ustawy zaopatrzeniowej) posiada ponad piętnastoletnią wysługę mundurową. 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 odwołujący nie nabył z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa, lecz z tytułu służby w innych jednostkach, nie objętych dyspozycją art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Emerytura obliczona z uwzględnieniem tej wysługi stanowi 69,33% podstawy wymiaru.

Zważywszy na fakt posiadania przez odwołującego się, z pominięciem okresu służby na rzecz totalitarnego państwa, ponad 15 letniego okresu wysługi, Sąd zwrócił uwagę na niespójność systemową przepisów ustawy z 8 lutego 1994 r. po nowelizacji ustawą z 2016 r., jak również sprzeczność niektórych jej unormowań z deklarowanym celem, którym jest pozbawienie przywilejów emerytalnych funkcjonariuszy policji, którzy nabyli je z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa. Interpretacyjne dyrektywy systemowe opierają się na założeniu określonego stopnia spójności i niesprzeczności systemu prawa, w którym nie powinny występować normy wzajemnie niezgodne. Nakazują one w taki sposób ustalić znaczenie normy, aby nie była sprzeczna z innymi normami należącymi do systemu prawa. Jeżeli wynikiem wykładni językowej są dwa lub więcej możliwych znaczeń normy, należy wybrać takie, które nie jest sprzeczne z jakąkolwiek inną normą systemu prawa. Tymczasem z jednej strony przepis art. 12 ustawy zaopatrzeniowej gwarantuje funkcjonariuszowi pełniącemu służbę już tylko po 1990 r. oraz posiadającemu wysługę mundurową przed podjęciem służby w Gabinecie Ministra, emeryturę po 15 latach służby w wysokości określonej w art. 15 ust. 1, z drugiej zaś przepis art. 15c ust. 3 stanowi, że emerytura osoby pełniącej służbę z rzecz totalitarnego państwa nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Z literalnego brzmienia tego przepisu wynika, że należy zastosować powyższy mechanizm obniżający świadczenie do każdego funkcjonariusza, także takiego, który nie nabył podstawowego przywileju emerytalnego wskazanego w ww. art. 12 z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa. Oznaczałoby to, że krótki, nie wpływający na spełnienie przesłanek do nabycia prawa do emerytury okres służby na rzecz totalitarnego państwa uzasadnia zastosowanie w/w mechanizmu. Wykładnia językowa tego przepisu stoi jednak w rażącej sprzeczności zarówno z celem ustawy, którym jest obniżenie świadczeń tym, którzy nabyli przywilej

emerytalny z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa jak i z kategorycznym brzmieniem gwarancyjnych przepisów art. 12, 15 ust. 1 jak również 15c ust. 1 który odsyła do stosowania art. 15 ust. 1 ustawy. Mechanizm określony w art. 15c ust. 3 w istocie niweczy uprawnienie funkcjonariusza do przyjęcia przy ustalaniu podstawy wymiaru świadczenia okresów, co do których ustawa nakazuje przyjąć wskaźnik 1,3% lub 2,6%.

Określone w art. 12 w zw. z art. 15 ust. 1 ustawy przywileje emerytalne funkcjonariusza służb mundurowych są ściśle związane z pełnieniem służby mającej określone znaczenie dla funkcjonowania państwa oraz w przynależnych tej służbie warunkach, tj. niejednokrotnie z narażeniem na utratę życia lub zdrowia. Jakkolwiek żaden z systemów emerytalnych w Polsce nie jest oparty na zasadzie ekwiwalentności, to jednak regulacje ustawowe dotyczące przesłanek nabycia prawa do świadczenia emerytalnego mają charakter gwarancyjny i majątkowy. Funkcjonariusz, który podejmuje się pełnienia odpowiedzialnej służby ma prawo liczyć, że po spełnieniu wymaganych przez ustawę przesłanek i po zwolnieniu ze służby będzie miał prawo do godziwego świadczenia, odpowiadającego warunkom pełnienia służby. Przyznanie określonego przywileju jest bowiem zawsze w korelacji z nałożonym uprzednio określonym szczególnym obowiązkiem. Uprawnienie emerytalne jest zarazem istotnym uprawnieniem majątkowym i, jak wskazuje sam tytuł ustawy, jest zaopatrzeniem funkcjonariusza po zwolnieniu ze służby, obliczonym według korzystnych zasad wynikających z ustawy, a związanym z doniosłością zadań pełnionych przez niego w czasie służby. Nie znajduje zatem uzasadnienia zastosowanie wynikającej z art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej redukcji emerytury odwołującego się, nabytej z tytułu służby nie będącej służbą na rzecz totalitarnego państwa.

Pominięcie w stanie faktycznym niniejszej sprawy w procesie stosowania prawa przepisu art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w odniesieniu do okresu takiej służby staje się konieczne również z uwagi na regulacje zawarte w art. 64 i 32, a także art. 2 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Należy mieć na uwadze dyrektywę interpretacyjną nakazującą dokonywanie wykładni przepisów prawa w taki sposób, aby - o ile stosowane metody wykładni na to pozwalają - uzyskać wynik

wyrażający się w pełnej zgodności dekodowanego przepisu z unormowaniami Konstytucji (...).

Obniżenie emerytury odwołującego się z zastosowaniem przepisu art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w odniesieniu do okresu służby nie objętej dyspozycją przepisu art. 13 b ustawy zaopatrzeniowej pozostawałoby w oczywistej kolizji z art. 64 Konstytucji, stanowiąc naruszenie słuszenie nabytego prawa do zabezpieczenia społecznego z tytułu służby nie będącej służbą na rzecz totalitarnego państwa. W istocie byłoby to arbitralne i całkowicie nieuzasadnione odjęcie przysługującego wnioskodawcy dotychczas z mocy ustawy uprawnienia majątkowego. Należy przy tym podkreślić, mając na uwadze uzasadnienie cytowanego wyżej projektu, że rozwiązania zawarte w noweli z dnia 16 grudnia 2016 r. nie mogą mieć charakteru represyjnego. W świetle wynikającej z art. 2 Konstytucji konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej nie ma żadnych racji do pozbawiania funkcjonariusza pełniącego służbę w warunkach określonych przepisami art. 12-13 ustawy zaopatrzeniowej, świadczenia emerytalnego w wysokości przysługującej z tytułu tej służby. Zastosowanie w opisanych okolicznościach mechanizmu wskazanego w art. 15c ust. 3 stanowiłoby w istocie rodzaj nieproporcjonalnej, całkowicie nieuzasadnionej sankcji wobec takiego funkcjonariusza.

Niezależnie od powyższego, zastosowanie w stanie faktycznym niniejszej sprawy art. 15c ust. 3 ustawy pozostawałoby również w oczywistej sprzeczności z zasadą równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Nie sposób bowiem wskazać istotnej różnicy w aspekcie spełnienia przesłanek do nabycia emerytury w wysokości określonej w art. 15 ust. 1 między funkcjonariuszami, z których każdy posiada co najmniej 15 - letni okres służby pełnionej w tożsamy warunkach. Brak jest tym samym uzasadnienia dla zróżnicowania ich sytuacji majątkowej. Pełnienie służby publicznej, na rzecz bezpieczeństwa obywateli stanowi dla wszystkich funkcjonariuszy realizację ich obowiązku i zadań, za co mają słuszenie prawo spodziewać się ustalonego według tych samych zasad zaopatrzenia emerytalnego. O istnieniu takiej różnicy z pewnością nie może stanowić sam fakt pełnienia przez odwołującego się przed 1 sierpnia 1990 r. służby w jednostce MSW należącej do struktur SB. Obniżenie świadczenia słuszenie nabytego, z uwagi na ww. okoliczność,

miałoby ewidentnie charakter represyjny, co nie było celem ustawodawcy i co jest nie do zaakceptowania, zważywszy na omówione wyżej zasady rangi konstytucyjnej.

Regulacja art. 15c ust. 3 w sposób oczywisty koliduje z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą demokratycznego państwa prawa realizującego zasady sprawiedliwości społecznej oraz z wynikającą z powyższych wartości zasadą zaufania obywateli do państwa i obowiązującego prawa. Niezależnie zatem od opisanego wyżej wyniku zastosowania reguł interpretacyjnych, wobec faktu, że obniżenie świadczenia nabytego z tytułu służby bezspornie niepodlegającej zakwalifikowaniu, jako służba na rzecz totalitarnego państwa, jest nie do pogodzenia ze wskazanymi wartościami wyrażonymi w Ustawie Zasadniczej, uznać należy, że przepis art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, będący podstawą takiego obniżenia, nie może mieć w niniejszej sprawie zastosowania. W konsekwencji emerytura odwołującego się powinna zostać obliczona z uwzględnieniem podstawy jej wymiaru w wysokości 69,33% odpowiedniej do wysługi emerytalnej A.S. nie objętej dyspozycją art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Zaskarżony wyrok zatem w części, w jakiej dotyczy wysokości emerytury mundurowej A.S., do jakiej nabył prawo niezależnie od służby na rzecz totalitarnego państwa, stanowiącej 69,33% podstawy jej wymiaru, jest prawidłowy, zaś apelacja jako bezzasadna w tej części podlega oddaleniu na podstawie art. 385 k.p.c.

Sąd Apelacyjny oceniając zaskarżony wyrok w części dotyczącej renty inwalidzkiej uwzględnił różnice wynikające z przesłanek nabycia prawa do tego świadczenia oraz regulacji wprowadzonej ustawą nowelizującą z 16 grudnia 2016 r. dotyczącą rent inwalidzkich. Decyzją z 17 listopada 1998 r. organ rentowy ustalił prawo A.S. do policyjnej renty inwalidzkiej. Przy ustalaniu wysokości renty uwzględniono fakt zaliczenia odwołującego się do III grupy inwalidów i renta z tytułu ustalonego inwalidztwa wynosi 40% podstawy wymiaru. Jak wynika z zaskarżonej decyzji z 8 czerwca 2017 r. organ rentowy ponownie ustalił wysokość renty inwalidzkiej dla A.S. od 1 października 2017 r. na kwotę 750 złotych w oparciu o art. 22a w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. W uzasadnieniu swego stanowiska organ rentowy wskazał, iż łączna wysokość renty inwalidzkiej z tytułu zaliczenia do grupy III inwalidów stanowi 0,00% podstawy wymiaru wynosząc) złotych i wobec tego, że ustalona kwota jest niższa od kwoty

odpowiedniego świadczenia w najniższej wysokości podlega podwyższeniu do kwoty 750 zł.

Przepis art. 22a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej stanowi, że w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, rentę inwalidzką ustaloną zgodnie z art. 22 zmniejsza się o 10% podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b. Przy zmniejszaniu renty inwalidzkiej okresy służby, o której mowa w art. 13b, ustala się z uwzględnieniem pełnych miesięcy.

W stanie faktycznym niniejszej sprawy odwołujący się nabył policyjną rentę inwalidzką w 1998 r., całkowicie niezależnie od służby na rzecz totalitarnego państwa zakończonej 30 czerwca 1989 r. Przesłanki nabycia przez A.S. prawa do renty inwalidzkiej zostały ustalone po ponad 10 latach od zakończenia pełnienia tej służby, przy ponad 25 - letniej zwykłej wysłudze mundurowej. W ocenie Sądu Apelacyjnego, w tym stanie rzeczy brak jest podstaw faktycznych i prawnych, do uznania, aby służba określona w art. 13b mogła mieć wpływ na wysokość świadczenia rentowego odwołującego się. Sąd pierwszej instancji trafnie zatem ocenił, że nie istnieją podstawy do obniżenia świadczenia rentowego na zasadach określonych w znowelizowanej ustawie zaopatrzeniowej. Mając na uwadze argumentację przedstawioną we wcześniejszej części niniejszego uzasadnienia, a dotyczącą zastosowania wobec emerytury odwołującego się przepisu art. 15c ust. 3 znowelizowanej ustawy zaopatrzeniowej, obniżenie renty na zasadach wynikających z art. 22a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, prowadzące do zmniejszenia wysokości świadczenia nabytego całkowicie niezależnie od służby pełnionej na rzecz totalitarnego państwa, pozostawałoby w oczywistej sprzeczności z przepisem art. 2 Konstytucji RP i wyrażonymi w tym przepisie kardynalnymi zasadami obowiązującymi państwo polskie, będące według powołanej regulacji państwem prawa wyrażającym zasadę sprawiedliwości społecznej, co implikuje zasadę zaufania obywatela do państwa, zasadę ochrony praw nabytych i zasadę równości wobec prawa. Jak wskazano, nie sposób wskazać istotnej różnicy w aspekcie spełnienia przesłanek do nabycia renty w wysokości określonej w art. 22 ust. 1 między funkcjonariuszami, z których każdy posiada co najmniej 15 letni okres służby mundurowej pełnionej w tożsamych warunkach, w tym w narażeniu na utratę życia i

zdrowia. Tym samym brak jest przesłanek do zróżnicowania ich sytuacji majątkowej, również w aspekcie prawa do renty inwalidzkiej. Pełnienie służby na rzecz ochrony państwa, bezpieczeństwa obywateli oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego stanowi dla wszystkich funkcjonariuszy realizację ich "świadczenia", za które mają słuszne prawo spodziewać się ustalonego według tych samych zasad zaopatrzenia emerytalnego. Zastosowanie reduktora wynikającego z art. 22a ust. 1 wobec odwołującego się, który spełnił warunki przyznania świadczenia rentowego po ponad 25 latach zwykłej służby, w tym, w dużej części, służby mającej miejsce po dniu 31 lipca 1990 r., miałoby wyłącznie wymiar represji, co jak wskazano nie było celem ustawodawcy i nie zasługuje na akceptację, jako rażąco sprzeczne z art. 2 Konstytucji RP.

Wobec powyższego Sąd Apelacyjny uznał, że w niniejszej sprawie regulacja wynikająca z art. 22a ustawy zaopatrzeniowej nie może być zastosowana, jako pozostająca w oczywistej sprzeczności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, co skutkuje pominięciem tej regulacji w sądowym procesie stosowania prawa. Powyższa ocena nie pozostaje w opozycji do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 16 czerwca 2021 r. sygn. akt P 10/20 OTK-A 2021/40, w którym wskazano, że art. 22a ust. 2 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (...) (Dz.U. z 2020 r., poz. 723) jest zgodny z art. 2 oraz z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Kontrola konstytucyjna Trybunału odnosiła się do przepisu art. 22a ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej dotyczącego funkcjonariusza, który pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, i został zwolniony ze służby przed dniem 1 sierpnia 1990 r., a zatem nie dotyczy odwołującego się, który swoją służbę kontynuował do 2004 r. Wobec powyższego, uznać należało, że decyzja organu rentowego o obniżeniu świadczenia rentowego A.S. była błędna, zaś orzeczenie Sądu pierwszej instancji przywracające świadczenie w wysokości obowiązującej przed 1 października 2017 r. jest trafne.

W skardze kasacyjnej zarzucono naruszenie prawa materialnego:

1) art. 15c ust. 3 w zw. z art. 13b 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, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2020 r., poz. 723 z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą emerytalną/zaopatrzeniową*” poprzez jego niezastosowanie i uznanie, że przepisu art. 15c ust. 3 ww. ustawy nie należy stosować wobec Odwołującego się, w sytuacji gdy Sąd uznał, że Ubezpieczony pełnił służbę na rzecz państwa totalitarnego w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej,

2) art. 22a ust. 1-3 w zw. z art. 13b ustawy emerytalnej poprzez ich niezastosowanie w sytuacji uznania przez sąd, iż Odwołujący pełnił *służbę na rzecz totalitarnego państwa* zdefiniowaną w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, a w związku z tym spełnione zostały przesłanki warunkujące ponowne przeliczenie tego świadczenia,

3) art. 2 oraz art. 67 ust 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w zw. z art. 22a ust 1-3 ustawy zaopatrzeniowej poprzez błędną wykładnię co skutkowało przyjęciem, iż ponowne przeliczenie policyjnej renty inwalidzkiej Odwołującego się narusza zasadę demokratycznego państwa prawa, zasadę prawa do zabezpieczenia społecznego oraz reguły dotyczące ograniczania korzystania z konstytucyjnie zagwarantowanych praw i wolności, w sytuacji gdy zakwestionowane przepisy wprowadzone zostały w celu zniwelowania nieuzasadnionych przywilejów, niesłusznie przyznanych funkcjonariuszom służb bezpieczeństwa oraz wobec braku konstytucyjnych gwarancji wysokości świadczeń z zaopatrzenia emerytalno-rentowego, a także dopuszczanej zarówno przez przepisy krajowe jak i prawo międzynarodowe możliwości dokonywania modyfikacji reguł przyznawania świadczeń z zaopatrzenia społecznego,

4) art. 178 ust. 1 w zw. z art. 188 Konstytucji RP poprzez ich błędną wykładnię i odmowę uznania mocy obowiązującej ustawie zaopatrzeniowej w zakresie regulacji art. 15c ust. 3 oraz art. 22a ust. 1-3 w zw. z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, co przejawia się w dokonaniu przez Sąd Apelacyjny abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności regulacji ustawy zaopatrzeniowej w oderwaniu od realiów niniejszej sprawy,

3) art. 64 ust. 1-3 Konstytucji RP w zw. z art. 15c ust. 3 ustawy emerytalnej poprzez błędną ich wykładnię, co doprowadziło do przyjęcia przez Sąd, iż w skutek

ponownego przeliczenia świadczenia Odwołującego dokonanego na podstawie przepisów tzw. „ustawy dezubekizacyjnej” z 2016 r. oraz art. 15c ust. 3 w/w ustawy, doszło do naruszenia jego praw nabytych, prawa własności, podczas, gdy przepisy „ustawy dezubekizacyjnej” nie pozbawiły Odwołującego świadczenia z zaopatrzenia emerytalnego, a jego wysokość została jedynie ograniczona do wysokości przeciętnego świadczenia z systemu powszechnego, w związku z tym nieprawidłowe jest również przyjęcie przez Sąd, iż świadczenie Odwołującego uległo drastycznemu obniżeniu, a w konsekwencji doszło do naruszenia słuszenie nabytego prawa oraz zasady proporcjonalności,

4) art. 2, art. 32, art. 64 Konstytucji RP w związku z art. 188, art. 178, art. 193 Konstytucji RP oraz art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 1-3 ustawy zaopatrzeniowej, poprzez autonomiczne uznanie, iż art. w 15c ust. 3 oraz art. 22a ust. 1-3 ustawy zaopatrzeniowej naruszają konstytucyjną zasadę ochrony własności i praw majątkowych, zasadę demokratycznego państwa prawa, niedyskryminacji w sytuacji gdy zakwestionowane przepisy wprowadzone zostały w celu zniwelowania nieuzasadnionych przywilejów, niesłuszenie przyznanych funkcjonariuszom służb bezpieczeństwa oraz wobec braku konstytucyjnych gwarancji wysokości świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego.

Skarżący wniósł o uchylenie wyroku w zaskarżonej części i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, alternatywnie o zmianę zaskarżonego wyroku i oddalenie odwołań pozwanego od decyzji pozwanego z 8 czerwca 2017 r.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zarzuty skargi kasacyjnej nie uzasadniają jej wniosków, gdyż zaskarżony wyrok odpowiada prawu.

I. W odniesieniu do wysokości emerytury zdecydowały następujące motywy.

Art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy podlega wykładni.

Zakaz wykładni nie wynika z tego, że przepis ten jest częścią nowej regulacji i holistycznie ma zastosowanie do osób, które pełniły służbę na rzecz totalitarnego państwa (art. 13b w zw. z art. 15c ust. 3), ani z tego, że ubezpieczony pełnił służbę

na rzecz totalitarnego państwa (art. 15c ust. 1 pkt 1 w związku z art. 13b), co wynika z prawomocnego orzeczenia w tej sprawie (powód nie wniósł skargi kasacyjnej).

Oba unormowania zostały rozważone przez Sąd powszechny.

Sąd Apelacyjny właściwie rozróżnił ich znaczenie w niespornym stanie faktycznym. Zasadnie uwzględnił apelację w części dotyczącej art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy, czyli tzw. zerowania i zasadnie nie uwzględnił apelacji w części dotyczącej art. 15c ust. 3 ustawy, czyli tzw. gilotyny.

Stanowisko Sądu Apelacyjnego jest trafne, jako że jest zgodne z utrwalonym orzecznictwem Sądu Najwyższego co do art. 15c ust. 3 ustawy.

A.S. ma prawo ustalenia wysokości emerytury policyjnej bez stosowania art. 15c ust. 3, gdyż ze względu na znaczny okres służby nie objęty art. 13b (*„służba na rzecz totalitarnego państwa”*) redukcja wysokości emerytury na podstawie art. 15c ust. 3 nie może mieć zastosowania.

1. Ocena zgodności ustawy z Konstytucją należy do Trybunału Konstytucyjnego. Zasadnicze zatem kwestie materialne i procesowe wynikają z potrzeby oceny konstytucyjności spornej regulacji, w której Sąd Najwyższy nie powinien ostatecznie zastępować Trybunału Konstytucyjnego, nie tylko ze względów ustrojowych, ale także dlatego, że wyrok Trybunału stanowi samodzielną podstawę wznowienia postępowania w sprawie prawomocnie zakończonej (art. 401¹ k.p.c.).

Jednak dotychczasowa sytuacja braku odpowiedzi Trybunału Konstytucyjnego w sprawie P 4/18 na pytanie prawne Sądu Okręgowego w Warszawie nie zwalnia Sądu Najwyższego z zapewnienia ubezpieczonym prawa do sądu, a więc także prawa do rozpatrzenia sprawy (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), co uzasadnia samodzielną ocenę zgodności ustawy zwykłej z ustawą zasadniczą, dla ustalenia właściwej normy prawnej w spornych kwestiach.

Wprawdzie Sąd Najwyższy postanowieniem z 17 stycznia 2024 r., sygn. akt I USKP 104/23, skierował pytanie do Trybunału Konstytucyjnego - czy art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 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, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej

oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz.U. z 2023 r., poz. 1280) jest zgodny z art. 2, art. 32, art. 64 i art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej? - to jednak mimo upływu ponad roku nie ma informacji o procedowaniu w tej sprawie. W takiej sytuacji, podobnie jak wobec zaniechania w rozpoznaniu sprawy z pierwszego pytania o sygn. P 4/18, należy zapewnić skarżącemu prawo do sądu i dlatego ta część została rozpoznana bez dalszego oczekiwania na stanowisko Trybunału.

2. Uprawnione są wykładnia i stosowanie art. 15c ust. 3 ustawy, które Sąd Najwyższy przyjął w wyroku z 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, a co potwierdzają wyroki z 6 grudnia 2023 r. w sprawach III USKP 24/23 i III USKP 85/23 oraz z 10 stycznia 2024 r., III USKP 54/23; z 21 maja 2024 r., I USKP 28/24 i szereg kolejnych.

Za zasadne należy zatem uznać tezy wynikające z wyroku Sądu Najwyższego z 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, a w szczególności stwierdzenie, że przepis art. 15c ust. 3 ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...), z uwagi na jego niezgodność z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 1, 2 i 3 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji RP, nie może kształtować sytuacji prawnej ubezpieczonego funkcjonariusza.

Podobnie tezę wynikającą z wyroku z 10 stycznia 2024 r., III USKP 54/23, że obniżenie świadczenia do poziomu przeciętnej emerytury, gdy wysokość „ponad” ten wskaźnik została wypracowana po 1990 r., nie można bez stosownego uzasadnienia w konkretnej sprawie zrównywać z realizowaniem w tym okresie służby „na rzecz totalitarnego państwa”. Limitowanie wysokości świadczenia pułapem „przeciętnej emerytury” w większości przypadków doprowadzi do efektu, zgodnie z którym mechanizm „stażowy” nie będzie miał żadnego znaczenia.

Wskazuje się na „ślepe” „równanie w dół” na podstawie art. 15c ust. 3 ustawy, bowiem karze finansowo tych, którzy relatywnie najkrócej służyli totalitarnemu państwu, a swój staż emerytalny wypracowali po „upadku” tego reżimu. Ponadto, funkcjonariusze mający taki sam staż służby po 31 lipca 1990 r. mogą mieć prawo do diametralnie odmiennej wysokości świadczenia, w zależności od tego, czy choćby przez jeden dzień służyli na rzecz totalitarnego państwa. Sprawia to, że mechanizm z art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy jest oderwany całkowicie od reguły proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), abstrahuje od powszechnie rozumianego i akceptowanego poczucia sprawiedliwości, które polega

na występowaniu racjonalnej adekwatności między czynem a sankcją oraz narusza zasadę równego traktowania ubezpieczonych (wyrok Sądu Najwyższego z 24 maja 2023 r., II USKP 40/23).

Wskazuje się także na kwestie fundamentalne, bowiem jeśli potraktować prawo do określonej wysokości emerytury w kategorii "prawa do własności", co wydaje się uzasadnione, to efekt art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej godzi w art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP. Sumarycznie wskazane naruszenia prowadzą do wniosku, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej narusza także prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP (postanowienie Sądu Najwyższego z 2 sierpnia 2023 r., III USK 45/23).

II. W odniesieniu do renty zdecydowały następujące motywy.

Problem konstytucyjności ustawy (jak wyżej) znajduje podobną ocenę w odniesieniu do zarzutu skargi kasacyjnej dotyczącego rozstrzygnięcia o rencie inwalidzkiej. Zarzut niezgodności z ustawą zasadniczą, a w tym przypadku brak oczekiwania na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, procesowo nie składa się na nieważność postępowania przed Sądem Apelacyjnym ani na naruszenie prawa materialnego. Przedmiotem zaskarżenia jest wyrok potwierdzający uprzednie prawo do renty inwalidzkiej, który oparty jest na określonych ustaleniach faktycznych oraz wykładni prawa materialnego. Obu tych podstaw skarga nie podważa. Przede wszystkim tego, że prawo do renty jest niezależne od służby na rzecz totalitarnego państwa (taka jest podstawa rozstrzygnięcia Sądu Apelacyjnego, której zarzuty skargi kasacyjnej nie podważają). Skarżący przyjmuje, iż w sprawie decyduje jednak okres służby z art. 13b ustawy i na tej podstawie kontestuje orzeczenie dotyczące renty. Podstawą zarzutu miałby być zatem błąd w wykładni i stosowaniu ustawy, albowiem do stosowania art. 22a (w tym przypadku tzw. gilotyny – art. 22a ust. 3) nie jest niezbędne, aby powstanie inwalidztwa nastąpiło w okresie pełnienia służby na rzecz państwa totalitarnego. Norma tak daleko idąca jest wysoce wątpliwa, bowiem skoro ustawa zmieniająca z 16 grudnia 2016 r. oparta została na „sprawiedliwości społecznej” (uzasadnienie projektu ustawy), to są granice przyczynowe i historyczne tej sprawiedliwości, jako że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP). Rzecz w tym, iż w sprawie ustalono, że prawa do renty inwalidzkiej zostały

ustalone po ponad 10 latach od zakończenia pełnienia służby, przy ponad 25 - letniej zwykłej wysłudze mundurowej. W takiej sytuacji znaczenie mają szczególne regulacje z art. 32 i art. 67 Konstytucji, czyli zakazujące dyskryminowania z jakiegokolwiek przyczyny oraz to, że obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo. Ubezpieczony funkcjonariusz nie powinien być w tej sprawie w gorszej sytuacji niż inni ubezpieczeni, wszak chodzi o ochronę niezdolności do służby, która powstała nie w związku ze służbą na rzecz totalitarnego państwa. Wówczas służba ta może uzasadniać tzw. zerowanie stażu emerytalnego na podstawie art. 15c ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Natomiast wykładnia przedstawiona w skardze kasacyjnej niezasadnie przenosi „dezubekizacyjną” redukcję świadczenia na rentę, która w systemie powszechnym chroni ryzyko niezdolności do pracy, w tym przypadku do szczególnej służby funkcjonariusza policji. Skoro w orzecznictwie Sądu Najwyższego utrwała się wykładnia, że okres służby funkcjonariusza nie będący służbą na rzecz totalitarnego państwa uzasadnia prawo do emerytury policyjnej bez ograniczenia z art. 15c ust. 3 ustawy, to również renta policyjna nie powinna mieć podobnego ograniczenia z art. 22a ust. 3 ustawy. Niekrótki okres służby A.S. po 1990 r., oraz stwierdzenie prawa do renty inwalidzkiej dopiero po zakończeniu służby, uprawnia stwierdzenie, że wysokość renty nie podlega zmniejszeniu ze względu na służbę, kwalifikowaną na podstawie art. 13b ustawy (por. choćby wyroki Sądu Najwyższego: z 13 lutego 2024 r., I USKP 110/23; z 4 grudnia 2024 r., II USKP 45/24).

Trybunał Konstytucyjny do tej pory nie odpowiedział na pytanie w sprawie P 4/18 i na pytanie Sądu Najwyższego z 17 stycznia 2024 r., sygn. akt I USKP 104/23. Nie zwalnia to Sądu Najwyższego od zapewnienia ubezpieczonym prawa do sądu, a więc także prawa do rozpatrzenia sprawy (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), zwłaszcza, że w podobnej sytuacji jest wielu ubezpieczonych. Z tych przyczyn Sąd Apelacyjny mógł rozpoznać sprawę ubezpieczonego również w części dotyczącej renty.

Kierując się powyższymi motywami orzeczono jak w sentencji (art. 398¹⁴ k.p.c.).

[SOP]

M.D.