

POSTANOWIENIE

Dnia 14 maja 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Zbigniew Korzeniowski

w sprawie z odwołania H. S.

od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno - Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie

o wysokość emerytury policyjnej i renty inwalidzkiej,

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w dniu 14 maja 2024 r.,

na skutek skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie

z dnia 7 grudnia 2022 r., sygn. akt III AUa 184/22,

odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w Lublinie wyrokiem z 7 grudnia 2022 r. oddalił apelację Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie od wyroku Sądu Okręgowego w Zamościu z 20 stycznia 2022 r., który uwzględnił odwołania H. S. i zmienił decyzję pozwanego z 6 czerwca 2017 r. i ustalił wysokość emerytury policyjnej H. S. od 1 października 2017 r. z uwzględnieniem art. 15c ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) oraz ich rodzin (Dz.U. z 2020 r., poz. 723 t. j.), ale bez uwzględnienia treści art. 15c ust. 3 tej ustawy oraz zmienił decyzję

pozwanego z 6 czerwca 2017 r. i ustalił wysokość jej renty policyjnej od 1 października 2017 r. z uwzględnieniem treści art. 22 a ust. 1 tej ustawy, ale bez uwzględnienia treści art. 22a ust. 3 tej ustawy.

Sąd Apelacyjny uznał, że zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) oraz ich rodzin, emerytura policyjna przysługuje funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który w dniu zwolnienia posiada 15 lat służby w Policji, wliczając w to okresy równorzędne, które zostały wymienione w art. 13 tej ustawy. W świetle tej podstawowej regulacji dotyczącej zasad nabywania emerytury policyjnej podnieść należy, że H. S. (wyłączając okres 5 lat i 5 miesięcy służby w Referacie Paszportów RUSW) posiada niepodlegające „wyzerowaniu” okresy łącznie w wymiarze 18 lat, 6 miesięcy i 10 dni służby w Policji (od 1 sierpnia 1990 r. do 10 lutego 2009 r.) oraz wynoszące łącznie 1 rok, 10 miesięcy i 9 dni okresy składkowe przed służbą (od 1 sierpnia 1977 r. do 31 stycznia 1978 r. oraz od 1 października 1978 r. do 9 lutego 1983 r.), a także wynoszący 2 lata i 19 dni okres nieskładkowy przed służbą (od 10 lutego 1983 r. do 28 lutego 1985 r.). 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 odwołująca nie nabyła z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa, lecz z tytułu służby w Policji w niepodlegającym „wyzerowaniu” w/w okresie, polegającej na strzeżeniu bezpieczeństwa obywateli oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Mając na względzie cel ustawy oraz fakt posiadania przez H. S. niepodlegającego „wyzerowaniu” ponad 15-letniego okresu służby w Policji, razem z okresami równorzędnymi, istnieje niespójność systemowa przepisów ustawy zaopatrzeniowej, jak również sprzeczność niektórych jej unormowań z deklarowanym celem, którym jest pozbawienie przywilejów emerytalnych byłych funkcjonariuszy”, którzy nabyli je z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa. Tymczasem z jednej strony przepis art. 12 ustawy zaopatrzeniowej gwarantuje funkcjonariuszowi pełniącemu służbę w Policji emeryturę po 15 latach służby w wysokości określonej w art. 15 ust. 1, zaś z drugiej strony, zgodnie z art. 15c ust. 3 tej ustawy, emerytura osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłacanej przez

Zakład Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa ZUS. Z literalnego brzmienia tego przepisu wynika, że powyższy mechanizm obniżający świadczenie należy zastosować do każdego funkcjonariusza, także takiego, który nie nabył podstawowego przywileju emerytalnego wskazanego w art. 12 ustawy zaopatrzeniowej z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa. Oznaczałoby to, że w przypadku H. S. okres 5 lat i 5 miesięcy, 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 pozostaje więc w sprzeczności, zarówno z celem ustawy, którym jest obniżenie świadczeń osobom, które nabyły przywilej emerytalny z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa, jak i z brzmieniem gwarancyjnych przepisów art. 12, art. 15 ust. 1, jak również art. 15c ust. 2, który odsyła do odpowiedniego stosowania art. 15 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej. Mechanizm określony w art. 15c ust. 3 ostatnio powołanej ustawy 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%.

Uwagi powyższe w pełni odnoszą się również do przepisu art. 22a ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) oraz ich rodzin.

Stwierdzić należy, że wskazane w art. 12 w związku z art. 15 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej przywileje emerytalne funkcjonariuszy Policji są ściśle związane z pełnieniem służby 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 będzie miał po zwolnieniu ze służby prawo do godziwego świadczenia odpowiadającego warunkom pełnienia służby. Przyznanie określonego przywileju pozostaje 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 wykonywanych przez niego w czasie pełnienia służby.

Sąd miał także na uwadze regulacje zawarte w art. 2 i art. 64 Konstytucji RP. Istotną dyrektywą interpretacyjną jest dokonywanie wykładni przepisów prawa w taki sposób, aby - o ile stosowane metody wykładni na to pozwalają - uzyskać wynik wyrażający się w pełnej zgodności dekodowanej normy z unormowaniami Konstytucji.

Poprzestanie jedynie na językowej wykładni przepisów art. 15c ust. 3 oraz art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej pozostawałoby w kolizji z art. 64 Konstytucji RP, albowiem mimo nabycia prawa do emerytury (odpowiednio policyjnej renty inwalidzkiej) na podstawie służby w Policji, a nie z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa, wyłączone jego stosowanie prowadzi do istotnego, nieuzasadnionego celem ustawy obniżenia świadczenia emerytalnego. W istocie stanowi to arbitralne i nieuzasadnione odjęcie przysługującego odwołującemu się dotychczas z mocy ustawy uprawnienia majątkowego. Należy przy tym podkreślić, na co zresztą zwrócił uwagę sam projektodawca ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. na stronie 5 uzasadnienia jej projektu, że rozwiązania zawarte w noweli z dnia 16 grudnia 2016 r. nie mogą mieć charakteru represyjnego. Natomiast wykładnia przepisu art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, zgodnie z którą każdy, nawet bardzo krótki, okres służby na rzecz totalitarnego państwa, nie wpływający przy tym na spełnienie przez funkcjonariusza przesłanki wskazanej w art. 12 ustawy, prowadzi do obniżenia mu świadczenia emerytalnego w sposób określony w tym przepisie, nie ma żadnego uzasadnienia, ani w celu ustawy, ani też w preferowanych wartościach sprawiedliwości społecznej. Stanowiłoby to nieuzasadnione naruszenie słusznie nabytego przez odwołującego prawa do emerytury policyjnej za okresy niestanowiące służby na rzecz totalitarnego państwa. W świetle przywoływanych w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej zasad sprawiedliwości społecznej nie ma żadnych racji do pozbawiania funkcjonariusza Policji świadczenia emerytalnego (rentowego) w wysokości przysługującej mu z tytułu służby w MO i Policji. Zasadne jest jedynie - zgodnie z ustawą - obniżenie mu podstawy wymiaru do 0% za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, co Sąd I instancji uczynił w zaskarżonym wyroku.

Zastosowanie zaś mechanizmu wskazanego w przepisie art. 15c ust. 3 oraz art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w stosunku do takiego funkcjonariusza stanowiłoby w istocie rodzaj nieproporcjonalnej sankcji za to, że pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa.

Uznając, że w stosunku do odwołującej doszło do przyjęcia 0% podstawy wymiaru za okres pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa, pojawia się także kwestia uzgodnienia treści art. 15c ust. 3 (oraz odpowiednio art. 22a ust. 3) ustawy zaopatrzeniowej z konstytucyjną zasadą równości. Nie sposób bowiem wskazać istotnej różnicy w zakresie spełnienia przesłanek do nabycia emerytury w wysokości określonej w art. 15 ust. 1 ostatnio powołanej ustawy pomiędzy funkcjonariuszami, z których każdy posiada co najmniej 15-letni okres służby w MO i Policji pełnionej w tożsamych warunkach, w narażeniu na utratę życia i zdrowia. Nie zachodzą tu przesłanki do różnicowania ich sytuacji majątkowej. Pełnienie służby na rzecz ochrony bezpieczeństwa obywateli oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego stanowi dla wszystkich funkcjonariuszy realizację ich „świadczenia”, za które mają prawo spodziewać się ustalonego według tych samych zasad zaopatrzenia emerytalnego.

W świetle powyższych zasad konstytucyjnych i przy uwzględnieniu metod wykładni systemowej, celowościowej i aksjologicznej, należało dokonać takiej wykładni art. 15c ust. 3 oraz art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, zgodnie z którą przepisy te nie mają zastosowania do funkcjonariusza, który nie nabył emerytury policyjnej (policyjnej renty inwalidzkiej) z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa, a okres tej służby jest jedynie okresem dodatkowym, nie wpływającym na nabycie prawa do tego świadczenia.

Powyższy wyrok został zaskarżony skargą kasacyjną wniesioną przez organ rentowy. W ocenie organu rentowego skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona. Zdaniem organu rentowego naruszenie przepisów prawa materialnego, którego dopuścił się Sąd Apelacyjny stanowi to, że Sąd Odwoławczy nie zastosował powszechnie obowiązującego przepisu prawa materialnego, a to art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, pomimo tego, że zakwalifikował służbę ubezpieczonej w spornym okresie jako służbę na rzecz państwa totalitarnego w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Sąd II instancji nie dostrzegł, że

art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej stanowi *lex specialis* wobec regulacji art. 12 ust. 1 i art. 15 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, w myśl którego wysokość emerytury osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r. wynosi 0% podstawy wymiaru - za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b i nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Naruszenie przepisów prawa materialnego jest w niniejszej sprawie na tyle oczywiste, że widoczne przy wykorzystaniu podstawowej wiedzy prawniczej. Sąd Odwoławczy odmówił bowiem zastosowania przepisów prawa powszechnie obowiązującego, orzekając bez podstawy prawnej. W ocenie organu rentowego, skoro Sąd Apelacyjny uznał, że ubezpieczona pełniła służbę na rzecz państwa totalitarnego w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, to był zobligowany do zastosowania przepisu art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, czego jednak nie uczynił, powołując się na przesłanki prawnie irrelewantne, bo niestanowiące podstawy prawnej dla wyłączenia stosowania ww. regulacji.

W realiach niniejszej sprawy doszło do naruszeń przepisów prawa materialnego, które są zauważalne przy wykorzystaniu podstawowej wiedzy prawniczej. Świadczy o tym brak zastosowania regulacji art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, pomimo tego, że Sąd Apelacyjny wyraźnie stwierdził, że Ubezpieczona pełniła służbę na rzecz państwa totalitarnego. Nie jest zaś możliwe dokonanie takiej wykładni przepisów, która pozwalałaby uznać, że w przypadku, gdy ubezpieczona posiada co najmniej 15-letni staż służby nieuznawanej jako służba na rzecz formacji, o których mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, to można (czy też należy) odstąpić od stosowania tych regulacji.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania nie przedstawia zasadnej podstawy przysądu i dlatego nie został uwzględniony. Negatywna ocena wynika z przyczyn metodycznych i merytorycznych.

Odwołanie się we wniosku do zarzutów podstawy kasacyjnej (*„wyszczególnione powyżej zarzuty naruszenia przepisów prawa materialnego”*) nie jest właściwe, gdyż zarzuty podstaw kasacyjnych (art. 398³ § 1 pkt 1 i 2 k.p.c.), stanowią odrębną część skargi kasacyjnej i podlegają rozpoznaniu dopiero po przyjęciu jej do rozpoznania (art. 398¹³ § 1 k.p.c.). Nie zastępują zatem podstawy przysądu, nawet tej szczególnej z art. 398⁹ § 1 pkt 4 k.p.c., która jako jedyna ma na uwadze interes skarżącego w przyjęciu jego skargi do rozpoznania. Na etapie przysądu skarżący powinien zatem samodzielnie (odrębnie od podstaw kasacyjnych) wskazać i wykazać naruszenie przepisów prawa, które uzasadnia stwierdzenie, że skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona. Brak jest tego w uzasadnieniu wniosku.

Gdyby nawet próbować odstąpić od wskazanego reżimu odrębności i samodzielności podstawy kasacyjnej (art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c.) i podstawy przysądu z art. 398⁹ § 1 pkt 4 k.p.c., to nie ma zasadniczej sprzeczności rozstrzygnięcia Sądu z przyjęciem stosunkowo niedługiego okresu „służby na rzecz państwa totalitarnego w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej”. Rzecz w tym, iż ubezpieczona ma niemały okres służby po 31 lipca 1990 r. Ubezpieczona wypracowała emeryturę policyjną i dlatego w jej sytuacji nie powinna mieć zastosowania redukcja wysokości emerytury do przeciętnej emerytury w ZUS na podstawie art. 15c ust. 3 ustawy.

Tak wynika z orzecznictwa Sądu Najwyższego, które zasadnie przyjmuje, iż niekrótkie oczekiwanie na stanowisko Trybunału Konstytucyjnego nie zwalnia Sądów od realizacji konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej). Uzasadnia to wówczas samodzielną ocenę zgodności ustawy zwykłej z ustawą zasadniczą, dla ustalenia właściwej normy prawnej w spornych kwestiach.

Natomiast w sferze materialnej za zasadną można uznać tezę wynikającą z wyroku Sądu Najwyższego z 16 marca 2023 r., II USKP 120/23, a w szczególności stwierdzenie, że przepis art. 15c ust. 3 ustawy z dnia 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 obniżenia 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.

Taki kierunek wykładni przyjmowany jest w innych orzeczeniach Sądu Najwyższego – por. choćby wyroki: z 17 maja 2023 r., I USKP 63/22; z 24 maja 2023 r., II USKP 40/23 i postanowienia z 18 maja 2023 r., II USK 469/22; z 15 czerwca 2023 r., III USK 299/22; z 21 czerwca 2023 r., III USK 268/22; z 18 lipca 2023 r., III USK 272/22; z 2 sierpnia 2023 r., III USK 45/23.

W szczególności 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 (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 (III USK 45/23).

Z tych motywów orzeczono jak w sentencji (art. 398⁹ § 2 k.p.c.).

[SOP]

(r.g.)