

## POSTANOWIENIE

Dnia 13 marca 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Zbigniew Korzeniowski

w sprawie z odwołania M. K.  
od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw  
Wewnętrznych i Administracji  
o wysokość emerytury policyjnej,  
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w dniu 13  
marca 2025 r.,  
na skutek skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w  
Lublinie  
z dnia 6 września 2023 r., sygn. akt III AUa 941/22,

**odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.**

## UZASADNIENIE

Sąd Okręgowy w Zamościu uwzględnił odwołania M. K. i wyrokiem z 5 września 2022 r. zmienił decyzję pozwanego Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie z 22 kwietnia 2021 r. w ten sposób, że zobowiązał pozwanego do ustalenia M. K. wysokości emerytury policyjnej od 1 maja 2021 r. z pominięciem art. 15c 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, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej

Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz.U. z 2022 r., poz.1626).

Sąd Apelacyjny w Lublinie w części uwzględnił apelację pozwanego i wyrokiem z 6 września 2023 r. zmienił wyrok Sądu Okręgowego w ten sposób, że zobowiązał pozwanego do ponownego ustalenia od 1 maja 2021 r. wysokości emerytury policyjnej M. K. z uwzględnieniem przy tym, że pełnił on służbę na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 1 grudnia 1987 r. do 26 lipca 1989 r., bez zastosowania przepisu art. 15c ust. 3 ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...). W ocenie Sądu Apelacyjnego, do ponownego ustalenia wysokości emerytury M. K. nie może mieć zastosowania przepis art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej. Odwołujący (wyłączając okres od dnia 1 grudnia 1987 r. do dnia 26 lipca 1989 r., tj. 1 rok, 7 miesięcy i 26 dni służby na rzecz totalitarnego państwa) posiada okresy: 20 lat, 4 miesięcy i 15 dni służby w WOP i Straży Granicznej (od 1 sierpnia 1990 r. do 15 czerwca 2004 r.) oraz 1 roku, 9 miesięcy i 19 dni zasadniczej służby wojskowej (od 26 kwietnia 1983 r. do 14 lutego 1985 r.), a także okres składkowy przed służbą w wymiarze 7 miesięcy i 11 dni (od 15 września 1982 r. do 24 kwietnia 1983 r.), do których nie ma zastosowania wskaźnik podstawy wymiaru emerytury po 0% za każdy rok służby. Sąd Apelacyjny w pełni podziela pogląd Sądu Najwyższego, że przepis art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, z uwagi na jego niezgodność z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 1-3 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji RP, nie może kształtować sytuacji prawnej odwołującego się byłego funkcjonariusza posiadającego, często odpowiednio długi, okres służby np. w WOP i Straży Granicznej po dniu 31 lipca 1990 r., w rezultacie czego ustalenie wysokości emerytury odwołującego M. K. poczynwszy od dnia 1 maja 2021 r. winno być dokonane bez zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej. W tym miejscu Sąd Apelacyjny poprzestaje na odesłaniu do obszernych wywodów w tym zakresie zawartych w uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2023 r., III USKP 120/22 (Legalis nr 2937223).

We wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania wskazano na podstawę przedsądu z art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 4 k.p.

W ocenie organu rentowego skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona z uwagi na wyszczególnione w podstawie kasacyjnej (art. 398<sup>3</sup> § 1 pkt 1 k.p.c.) zarzuty naruszenia przepisów prawa materialnego. Naruszenie przepisów prawa materialnego, którego dopuścił się Sąd Apelacyjny nastąpiło poprzez błędną wykładnię i finalnie niezastosowanie przez Sąd Apelacyjny powszechnie obowiązującego przepisu prawa materialnego, tj. art. 15c ust. 3 w związku z art. 15c ust. 1 oraz art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, pomimo tego, że Sąd ten zakwalifikował jednocześnie służbę Odwołującego jako służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej.

Naruszenie przepisów prawa materialnego jest w niniejszej sprawie, w ocenie organu rentowego, oczywiste. Sąd odwoławczy odmówił bowiem zastosowania przepisów prawa powszechnie obowiązującego, dokonując abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności zastosowanych przez Organ regulacji. Sądy powszechne nie mają zaś, w ocenie pozwanego, kompetencji do orzekania o niekonstytucyjności przepisów ustawy. W ocenie Organu, skoro Sąd Apelacyjny ustalił, że Odwołujący pełnił służbę na rzecz państwa totalitarnego w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej to był zobligowany do zastosowania nie tylko art. 15c ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, ale również art. 15c ust. 3 w/w ustawy, czego jednak nie uczynił.

W uzasadnieniu zaskarżonego wyroku Sąd II instancji odniósł okres służby Odwołującego na rzecz totalitarnego państwa do okresu ogólnej wysługi emerytalnej, obejmującej ponad 20 lat służby w innych jednostkach, nieobjętych dyspozycją art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Sąd Apelacyjny uznał, że przepis art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, z uwagi na jego niezgodność z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 art. 64 ust. 1-3 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji RP nie może kształtować sytuacji prawnej Odwołującego się byłego funkcjonariusza posiadającego odpowiednio długi, okres służby np. w WOP i Straży Granicznej po dniu 31 lipca 1990 r.

Zdaniem wnoszącego skargę kasacyjną, skarga ta jest oczywiście uzasadniona. Jak opisano we wcześniejszej części uzasadnienia wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania, Sąd Apelacyjny, pomimo obowiązującego modelu kontroli zgodności ustaw z Konstytucją (art. 188 pkt 1

Konstytucji RP), dokonał samodzielnej oceny zgodności art. 15 ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej z przepisami ustawy zasadniczej. Tym samym, zastosował nieprzyjęty w polskim systemie prawnym tzw. „rozproszony” model kontroli konstytucyjności przepisów ustaw. W następstwie tego, pomimo ustalenia, iż Odwołujący pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, Sąd Apelacyjny zastosował jedynie art. 15c ust. 1 tejże ustawy, odstępując od zastosowania ust. 3 tego artykułu i zredukowania wysokości emerytury Odwołującemu do miesięcznej kwoty przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Wadliwość ta widoczna jest już po pobieżnej lekturze uzasadnienia zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego i bez dokonywania głębszej analizy przytoczonych przez ten Sąd przepisów i orzeczeń sądowych.

Poza tym, przy braku sporu co do przysługiwania Odwołującemu prawa do emerytury policyjnej, istotne wątpliwości skarżącego budzi „dzielenie” wysługi emerytalnej Odwołującego na okres pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa i pozostałe okresy. Powyższy przepis nie pozostając w funkcjonalnym związku m.in. z art. 13b oraz 15c ustawy zaopatrzeniowej, mającymi charakter przepisów szczególnych (*lex specialis*) w stosunku do ogólnych zasad nabywania prawa do emerytury policyjnej i ustalania wysokości tego świadczenia. Znajduje to wyraz w treści art. 13 ust. 1 pkt 1c ustawy zaopatrzeniowej, z którego wynika, że okresy służby na rzecz totalitarnego państwa o której mowa w art. 13b traktuje się jako równorzędne ze służbą w Policji i innych formacjach wymienionych w art. 12 ust. 1 tej ustawy, jednakże na zasadach określonych w art. 15c i z wyjątkiem służby określonej w ust. 2 tego artykułu.

Ponadto Sąd odwoławczy, odnosząc się do treści przepisu art. 12 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, wziął pod uwagę jedynie część wysługi emerytalnej Odwołującego, pomijając okres zakwalifikowany jako służba na rzecz totalitarnego państwa, tymczasem należy zauważyć, że przepisy art. 12 in. ustawy zaopatrzeniowej co do zasady nakazują brać pod uwagę całość okresu służby w formacjach określonych w art. 12-13b tej ustawy. W ustawie tej brak jest przepisu, który przy ustalaniu wysokości emerytury policyjnej dawałby podstawę do pomijania określonej części wysługi emerytalnej, czego dokonał Sąd Apelacyjny.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania nie przedstawia zasadnej podstawy przedsądu 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. 398<sup>3</sup> § 1 pkt 1 i 2 k.p.c.), stanowią odrębną część skargi kasacyjnej i podlegają rozpoznaniu dopiero po przyjęciu jej do rozpoznania (art. 398<sup>13</sup> § 1 k.p.c.). Nie zastępują zatem podstawy przedsądu, nawet tej szczególnej z art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 4 k.p.c., która jako jedyna ma na uwadze interes skarżącego w przyjęciu jego skargi do rozpoznania. Na etapie przedsądu 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. 398<sup>3</sup> § 1 pkt 1 k.p.c.) i podstawy przedsądu z art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 4 k.p.c., to nie ma zasadniczej sprzeczności rozstrzygnięcia Sądu z przyjęciem krótkiego okresu „służby na rzecz państwa totalitarnego w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej”. Rzecz w tym, iż ubezpieczony ma niemały okres służby. Ubezpieczony wypracował emeryturę policyjną i dlatego w jego 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., III 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).

Innymi słowy okres służby na rzecz państwa totalitarnego powoduje tzw. „zerowanie” z art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej – 0% podstawy wymiaru - za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, co nie oznacza, że w każdej sprawie ma zastosowanie tzw. gilotyna z art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, stanowiącym, że wysokość emerytury ustalonej zgodnie z ust. 1 i 2 nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Są to dwie samodzielne regulacje, czyli z art. 15c ust. 1 pkt 1 i z art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej. Obie pozwany zastosował w decyzji z 22 kwietnia 2021 r. ustalającej wysokość emerytury M. K..

Przy ustaleniu wysokości emerytury uwzględniono wysługę określoną w zestawieniu dołączonym do decyzji z 22 kwietnia 2021 r., zgodnie z którym okresy określone w art. 13b ustawy liczone było po 0,0% - 5 lat, 5 miesięcy i 14 dni. Sąd powszechny zmienił tę część i ograniczył okres służby na rzecz totalitarnego państwa od 1 grudnia 1987 r. do 26 lipca 1989 r. Skarżący nie kwestionuje we wniosku tej zmiany w porównaniu z dłuższym okresem od 15 lutego 1985 r. do 31 lipca 1990 r. objętym informacją IPN. W niespornej sytuacji M. K. nie było podstaw do niestosowania art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, gdyż miał ponad 22 lata służby nie będącej służbą na rzecz państwa totalitarnego (wysługa dołączona do decyzji).

Z tych motywów orzeczono jak w sentencji (art. 398<sup>9</sup> § 2 k.p.c.)

[SOP]

[r.g.]

