



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 6 grudnia 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Zbigniew Korzeniowski (przewodniczący)

SSN Leszek Bielecki

SSN Jarosław Sobutka (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania A.G.

od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno - Rentowego MSWiA w Warszawie

o wysokość emerytury policyjnej,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń

Spółecznych w dniu 6 grudnia 2023 r.,

skargi kasacyjnej odwołującego się od wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie

z dnia 23 lutego 2022 r., sygn. akt III AUa 832/21,

**uchyla zaskarżony wyrok i sprawę przekazuje Sądowi
Apelacyjnemu w Lublinie do ponownego rozpoznania oraz
orzeczenia o kosztach postępowania sądowego.**

D.S.

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 5 czerwca 2017 r., znak [...], Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji ponownie ustalił wysokość emerytury A.G. od dnia 1 października 2017 r. Podstawę wymiaru świadczenia stanowiła kwota 8.534,65 zł, a emerytura wyniosła 69,20% podstawy wymiaru, tj. 5.905,98 zł. Ustalona w ten sposób kwota była wyższa od przeciętnej emerytury ogłoszonej przez Prezesa ZUS, wobec czego organ ograniczył jej wysokość do takiej kwoty, tj. 2.069,02 zł.

Na skutek odwołania ubezpieczonego od powyższej decyzji Sąd Okręgowy w Lublinie VIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, wyrokiem z dnia 30 lipca 2021 r., zmienił zaskarżoną decyzję w ten sposób, że przyznał A.G. prawo do ustalenia wysokości emerytury od dnia 1 października 2017 r. z pominięciem art. 15c 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, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r., poz. 708 ze zm.), oddalił odwołanie w pozostałej części, zaś roszczenie o odsetki ustawowe za okres od 1 października 2017 r. do dnia wypłaty przekazał do rozpoznania Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie.

Sąd I instancji zaznaczył, że w wyniku postępowania dowodowego doszedł do przekonania, że wnioskodawca w okresie od dnia 1 czerwca 1988 r. do dnia 31 lipca 1990 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, zarówno pracując w G., jak i podejmując naukę w Wydziale Bezpieczeństwa Państwa [...]. Zdaniem tego Sądu wnioskodawca w pełni świadomie, zdając sobie sprawę z charakteru pracy w resorcie bezpieczeństwa, wnioskował o przyjęcie w struktury SB. Realizował następnie zadania aparatu bezpieczeństwa, które stanowią zgodnie z przepisami ustawy służbę na rzecz totalitarnego państwa i wypełniają kryteria działań o charakterze zbrodniczym. Sąd stwierdził, że zawarte w przepisach domniemanie nie zostało obalone przez wnioskodawcę w toku procesu, dlatego, w oparciu o treść art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, należało obniżyć wnioskodawcy wysokość emerytury poprzez „wyzerowanie” okresu wykonywania

służby na rzecz totalitarnego państwa od dnia 1 czerwca 1988 r. do dnia 31 lipca 1990 r. Sąd Okręgowy stwierdził także, że niezasadnie zastosowano w stosunku do wnioskodawcy przepis art. 15c ust. 3 omawianej ustawy, zmniejszając wysokość jego emerytury, ustalonej zgodnie z ust. 1 ustawy, do kwoty przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Wskazał, że nie można tracić z pola widzenia, że wnioskodawca po transformacji ustrojowej został przyjęty do służby w Policji, którą kontynuował do dnia 25 lutego 2013 r. Łączny okres służby ubezpieczonego w służbach wynosi 23 lata, 6 miesięcy i 24 dni, a jednocześnie posiada on okresy składkowe i nieskładkowe przypadające przed służbą w wymiarze 1 roku, 9 miesięcy i 18 dni. Zdaniem Sądu Okręgowego zastosowanie art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy skutkowałoby tym, że ten okres pracy wnioskodawcy w ogóle nie miałby znaczenia przy ustalaniu wysokości jego emerytury. W ocenie Sądu Okręgowego zastosowanie art. 15c ust. 3 ustawy powoduje niesłuszne „ukaranie” nie za okres pracy na rzecz totalitarnego państwa, tylko za okres pracy poza służbą, w tym za okres pracy w służbach demokratycznej RP. Sąd ten podniósł, że w takiej sytuacji stosowanie przepisu art. 15c ust. 3 ustawy nie stanowi realizacji zasad sprawiedliwości społecznej, ale jest w istocie sankcją karną i dyskryminacją.

Po rozpoznaniu sprawy na skutek apelacji pozwanego Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA w Warszawie od wyroku Sądu Okręgowego w Lublinie VIII Wydziału Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 30 lipca 2021 r. Sąd Apelacyjny w Lublinie III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, wyrokiem z 23 lutego 2022 r., zmienił punkt I i III zaskarżonego wyroku i oddalił odwołanie w tym zakresie oraz zasądził od A.G. na rzecz Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA w Warszawie, tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego, kwotę 240,00 zł z odsetkami, w wysokości odsetek ustawowych za opóźnienie w spełnieniu świadczenia pieniężnego. Sąd Apelacyjny podniósł, że jego zdaniem wystarczające jest formalne wykazanie, że dana osoba pełniła służbę w jednej z enumeratywnie wymienionych w przepisie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy instytucji czy formacji, która została uznana przez ustawodawcę za służbę na rzecz totalitarnego państwa - art. 13b ustawy zaopatrzeniowej podlega sądowej weryfikacji,

ale jedynie w zakresie formalnej przynależności konkretnego funkcjonariusza do instytucji i formacji wymienionych w tym przepisie. Wskazał także, że nie podziela stanowiska Sądu Najwyższego zajętego w uchwale z dnia 16 września 2020 r. wydanej w sprawie III UZP 1/20. Sąd Apelacyjny stanął na stanowisku, że Sąd stosując przepisy prawa z zakresu ubezpieczeń społecznych powinien je stosować ściśle, nie stosując wykładni celowościowej, funkcjonalnej lub aksjologicznej w opozycji do wykładni językowej, jeżeli ta ostatnia prowadzi do jednoznacznych rezultatów interpretacyjnych, a zatem nie można ich poddawać ani wykładni rozszerzającej, ani zwężającej, modyfikującej wyczerpująco i kazuistycznie określone przez ustawodawcę uprawnienia do świadczeń. A w przedmiotowej sprawie, w świetle Informacji o przebiegu służby z dnia 23 marca 2017 r. Nr [...] przedstawionej przez Instytut Pamięci Narodowej, A.G. w okresie od dnia 1 czerwca 1988 r. do dnia 31 lipca 1990 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

Sąd Apelacyjny podkreślił także, że w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku Sąd Okręgowy ustalił, że wnioskodawca w spornym okresie wykonywał służbę na rzecz totalitarnego państwa - w rozumieniu ustawy zaopatrzeniowej. Sąd I instancji wskazał także, że przyjęte w przepisach ustawy zaopatrzeniowej domniemanie wykonywania takiej służby nie zostało przez wnioskodawcę obalone. Ponadto Sąd ten stwierdził, że państwa jest legitymowane do obniżenia wysokości emerytury funkcjonariuszom, którzy pełnili służbę na rzecz totalitarnego państwa. Mając na uwadze powyższe ustalenia Sąd Okręgowy doszedł do wniosku, że w oparciu o art. 15c ust. 1 należało obniżyć wnioskodawcy wysokość emerytury poprzez „wyzerowanie” mu okresu wykonywania służby na rzecz totalitarnego państwa. Sąd Okręgowy nie był jednak konsekwentny w stosowaniu normy art. 15c ustawy zaopatrzeniowej, gdyż do poprawnie ustalonego stanu faktycznego polegającego na ustaleniu, że wnioskodawca we wskazanym okresie pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, zastosował tylko art. 15c ust. 1, ale nie zastosował normy art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej.

Sąd odwoławczy wskazał także, że Sąd rozpoznający sprawę nie może odmówić zastosowania przepisu ustawy z powodu jego niezgodności z Konstytucją RP. Podstawą takiej odmowy nie może być zasada bezpośredniego stosowania

Konstytucji określa w art. 8 ust. 2 Konstytucji RP. Bezpośredniość jej stosowania nie oznacza bowiem kompetencji do kontroli konstytucyjności. Dopóki więc stan niekonstytucyjności określonego przepisu ustawy nie zostanie stwierdzony przez Trybunał Konstytucyjny, dopóty nie powstaje skutek w postaci utraty mocy obowiązującej przepisu ustawy, gdyż w polskim porządku prawnym zachodzi domniemanie zgodności normy prawnej z Konstytucją RP. W ocenie Sądu Apelacyjnego wyniki postępowania dowodowego nie dawały żadnych podstaw do uwzględnienia choćby w części odwołania skarżącego.

W skardze kasacyjnej z 10 maja 2022 r. pełnomocnik A.G. zaskarżył w całości wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 23 lutego 2022 r., zarzucając orzeczeniu naruszenie prawa materialnego, tj. art. 15c w związku 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 przez jego niewłaściwe zastosowanie będące konsekwencją dokonania błędnej wykładni przejawiającej się w przyjęciu, że służba skarżącego od dnia 1 czerwca 1988 r. do 31 lipca 1990 r. była służbą na rzecz totalitarnego państwa, podczas gdy:

a) analiza całości zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, w szczególności indywidualna ocena służby skarżącego nie daje podstaw do uznania służby skarżącego za służbę na rzecz państwa totalitarnego - skarżący nie dopuścił się żadnych zachowań, czy czynów które naruszałyby podstawowe prawa i wolności człowieka, obywatela, nie zajmował się inwigilacją opozycji, Kościoła, jak również nie wykonywał żadnych czynności operacyjnych, wywiadowczych

b) nie każde bowiem zawiązanie stosunku prawnego w ramach służby państwowej wiąże się automatycznie z zaangażowaniem bezpośrednio ukierunkowanym na realizowanie charakterystycznych dla ustroju tego państwa zadań i funkcji - sam fakt pełnienia przez skarżącego służby od dnia 1 czerwca 1988 r. do 31 lipca 1990 r. Nie jest wystarczający do uznania, iż służba pełniona w tym okresie była służbą na rzecz państwa totalitarnego.

Podnosząc powyższe zarzuty strona skarżąca wniosła o uchylenie w całości zaskarżanego wyroku oraz przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu w Lublinie do ponownego rozpoznania, z tym zastrzeżeniem że skarżący wnosi o skierowanie sprawy na posiedzenie jawne oraz o zasądzenie od organu rentowego na rzecz skarżącego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną pełnomocnik organu rentowego wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej oraz o zasądzenie od ubezpieczonego na rzecz organu rentowego zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym - według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna okazała się uzasadniona – co spowodowało uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd II instancji.

Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym niniejszą skargę akceptuje wnioski płynące z Uchwały Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28, str. 65), kwestionowane przez Sąd Apelacyjny w Lublinie, zgodnie z którymi służba „na rzecz państwa totalitarnego” nie musi być tożsama ze służbą pełnioną w okresie istnienia tego państwa i w ramach istniejących w tym państwie organów i instytucji. Nie każde bowiem nawiązanie stosunku prawnego w ramach służby państwowej wiąże się automatycznie z zindywidualizowanym zaangażowaniem bezpośrednio ukierunkowanym na realizowanie charakterystycznych dla ustroju tego państwa jego zadań i funkcji. Charakteru służby „na rzecz” państwa o określonym profilu ustrojowym nie przejawia ani taka aktywność, która ogranicza się do zwykłych, standardowych działań podejmowanych w służbie publicznej, to jest służbie na rzecz państwa jako takiego, bez bezpośredniego zaangażowania w realizację specyficznych - z punktu widzenia podstaw ustrojowych - zadań i funkcji tego państwa, ani tym bardziej taka aktywność, która pozostaje w bezpośredniej opozycji do zadań i funkcji państwa totalitarnego. Kryterium służby na rzecz totalitarnego państwa określone w art. 13b ust. 1 ustawy

z dnia 18 lutego 1994 r. powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka – co zostało niesłusznie pominięte przez Sąd odwoławczy.

Nadto, co również zostało pominięte przez Sąd Apelacyjny, zgodnie z art. 15 ustawy zaopatrzeniowej wysokość emerytury policyjnej uzależniono od ilości lat aktywności zawodowej, w tym pełnienia służby. Według założeń ustawy nowelizującej wzorzec ten został zmodyfikowany (zastąpiony) w stosunku do „osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa”. Sposób obliczenia emerytury z art. 15c ust. 1 i 2 ustawy zaopatrzeniowej nawiązuje metodologicznie do mechanizmu przyjętego w art. 15 ustawy (adresowanego dla funkcjonariuszy, którzy pozostawali w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r.), jednak podlega on istotnej defragmentacji przez rozwiązanie przyjęte w art. 15c ust. 3 ustawy. Limitowanie wysokości świadczenia pułapem „przeciętnej emerytury” w większości przypadków prowadzi do sytuacji, zgodnie z którą mechanizm „stażowy” z art. 15c ust. 1 i 2 ustawy nie będzie miał żadnego znaczenia. Artykuł 15c ust. 3 ustawy ma ewidentnie charakter represyjny - karze finansowo za pełnienie służby na rzecz totalitarnego państwa, przy czym najbardziej pokrzywdzonymi są ci, którzy relatywnie najkrócej służyli totalitarnemu państwu. Konsekwencja z art. 15c ust. 3 ustawy powiązana została z czynnikiem występującym przed dniem 1 sierpnia 1990 r., jednak oddziałuje ona na sposób postrzegania okresów służby przypadających od tej daty. Mechanizm ten sprawia, że 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. Przepis art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej budzi więc uzasadnione wątpliwości co do jego zgodności z art. 2, art. 32 ust. 1 i ust. 2, art. 64 ust. 1, 2 i 3 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji RP.

Sąd I instancji, w oparciu o zgromadzony w sprawie materiał dowodowy ustalił, że wnioskodawca w okresie od dnia 1 czerwca 1988 r. do dnia 31 lipca 1990 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, zarówno pracując w Grupie Paszportów, jak i podejmując naukę w Wydziale Bezpieczeństwa Państwa ASW. Przede wszystkim wnioskodawca w pełni świadomie, zdając sobie sprawę z charakteru pracy w resorcie

bezpieczeństwa, wnioskował o przyjęcie w struktury SB. Realizował następnie zadania aparatu bezpieczeństwa, które - jak wskazano wyżej - stanowią zgodnie z przepisami ustawy służbę na rzecz totalitarnego państwa i wypełniają kryteria działań o charakterze zbrodniczym. Zawarte w przepisach domniemanie nie zostało obalone przez wnioskodawcę w toku procesu. Wobec tego, zdaniem Sądu Okręgowego, w oparciu o treść art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, należało obniżyć wnioskodawcy wysokość emerytury poprzez „wyzerowanie” okresu wykonywania służby na rzecz totalitarnego państwa od dnia 1 czerwca 1988 r. do dnia 31 lipca 1990 r. Uznał także, że niezasadnie zastosowano w stosunku do wnioskodawcy przepis art. 15c ust. 3 omawianej ustawy zmniejszając wysokość jego emerytury ustalonej zgodnie z ust. 1 ustawy do kwoty przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych - wnioskodawca bowiem po transformacji ustrojowej przeszedł pozytywnie weryfikację i został przyjęty do służby w Policji, którą to służbę kontynuował do dnia 25 lutego 2013 r. Łączny okres służby ubezpieczonego w służbach wynosi 23 lata, 6 miesięcy i 24 dni, a jednocześnie posiada on okresy składkowe i nieskładkowe przypadające przed służbą w wymiarze 1 roku, 9 miesięcy i 18 dni. Sąd Okręgowy doszedł więc do prawidłowych wniosków, że stosowanie art. 15c ust. 3 ustawy powoduje niesłuszne „ukaranie” nie za okres pracy na rzecz totalitarnego państwa, tylko za okres pracy poza służbą, w tym za okres pracy w służbach demokratycznej RP.

Biorąc powyższe pod uwagę Sąd Najwyższy, z mocy art. 398¹⁵ § 1 k.p.c., orzekł jak w sentencji.

D.S.

[ms]