



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 czerwca 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dawid Miąsik (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Maciej Pacuda

SSN Romualda Spyt

w sprawie z odwołania R. S.

od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno - Rentowego MSWiA w Warszawie

o wysokość emerytury policyjnej,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń

Społecznych w dniu 18 czerwca 2024 r.,

skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie

z dnia 9 lutego 2023 r., sygn. akt III AUa 685/22,

1. oddala skargę kasacyjną,

**2. zasądza od organu rentowego na rzecz odwołującego się
kwotę 240 (dwieście czterdzieści) złotych wraz z odsetkami z art.
98 par. 1¹ k.p.c. tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego
w postępowaniu kasacyjnym.**

Maciej Pacuda Dawid Miąsik Romualda Spyt

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w Lublinie wyrokiem z 9 lutego 2023 r., III Aua 685/22 oddalił apelację Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA w Warszawie (organ rentowy) od wyroku Sądu Okręgowego w Lublinie z 1 czerwca 2022 r., VIII U 2842/20.

Wyrokiem tym Sąd pierwszej instancji ustalił wysokość emerytury policyjnej R. S. (odwołujący się) od dnia 1 października 2017 r. z uwzględnieniem art. 15c ust. 1 ale bez uwzględnienia 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, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r., poz. 708 ze zm., dalej jako: ustawa zaopatrzeniowa). W ocenie Sądu pierwszej instancji odwołujący się pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa w latach 1981-1990, zatem wyzerowanie okresu tej służby w wysłudze lat uwzględnianych przy ustalaniu wysokości świadczenia emerytalnego było uzasadnione na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej. Natomiast nietrafne było zastosowanie wobec odwołującego się art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, skoro zarówno prawo do świadczenia emerytalnego jak i do jego wysokości nabył w wyniku służby na rzecz państwa demokratycznego trwającej od 31 lipca 1990 r. do 15 lutego 2013 r. W tej sytuacji zastosowanie wobec odwołującego się art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej nie stanowi przejawu realizacji zasady sprawiedliwości społecznej.

Oddalając apelację organu rentowego, Sąd Apelacyjny podkreślił, że nowelizacja ustawy zaopatrzeniowej z 2016 r. motywowana była niemożnością pogodzenia utrzymania przywilejów emerytalnych nabytych z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa z zasadami sprawiedliwości społecznej. Przywilejami tymi były – w ocenie Sądu drugiej instancji – możliwość przejścia na emeryturę po 15 latach służby, podstawa wymiaru świadczenia jako uposażenie na ostatnio zajmowanym stanowisku oraz sposób ustalania maksymalnej kwoty świadczeń z systemu zaopatrzeniowej, jak również podwyższenie podstawy wymiaru za każdy kolejny rok służby. W tej sytuacji cel przyświecający prawodawcy realizowany jest przez wyzerowanie okresu służby na rzecz totalitarnego państwa. Natomiast cel ten nie jest realizowany przez obniżenie wysokości świadczenia emerytalnego, do którego

prawo oraz którego wysokość, jest konsekwencją służby na rzecz państwa demokratycznego. Tym samym obniżenie wysokości uposażenia należnego odwołującemu się na podstawie mechanizmu z art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej nie jest uzasadnione słusznym celem, który usprawiedliwiałby ingerencję w prawa nabyte odwołującego się, skoro prawo do emerytury odwołujący się nabył z tytułu pracy w policji, a nie z tytułu służby w organach bezpieczeństwa państwa totalitarnego. Zastosowanie art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej do odwołującego się narusza także zasadę równości ubezpieczonych, ponieważ różnicuje sytuację funkcjonariuszy policji, którzy nabyli prawo do emerytury z tytułu służby w tej formacji w zależności od kryterium, czy przed rozpoczęciem pracy w policji służyli w organach bezpieczeństwa PRL.

Organ rentowy zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego skargą kasacyjną w całości, to jest w zakresie jakim zobligowano organ rentowy do wyliczenia świadczenia ubezpieczonego z pominięciem art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił naruszenie przepisów prawa materialnego, a mianowicie:

- art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej przez jego niezastosowanie w sytuacji gdy Sąd Apelacyjny nie zakwestionował, że ubezpieczony pełnił służbę na rzecz formacji wskazanych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej oraz uznał za zasadne przyjęcie wskaźnika wysokości podstawy wymiaru 0,0% do okresu od 1 grudnia 1981 r. do 31 lipca 1990 r., jak też zastosowanie do wyliczenia wysokości świadczenia art. 15c ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej;

- art. 12 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej przez ich błędne zastosowanie i uznanie, że posiadanie przez ubezpieczonego co najmniej 15-letniego stażu służby realizowanej w policji stanowi przesłankę dla niestosowania regulacji art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, podczas gdy brak jest podstawy prawnej dla aprobaty takiego stanowiska, gdyż takie okoliczności nie wyłączają konieczności ponownego ustalenia wysokości świadczenia przez organ rentowy na zasadach sprecyzowanych w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, zaś art. 15c stanowi *lex specialis* w stosunku do przywołanych przez Sąd Apelacyjny regulacji.

Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i orzeczenie w tym zakresie co do istoty sprawy poprzez zmianę zaskarżonego wyroku Sądu

Okręgowego w Lublinie poprzez oddalenie odwołania od decyzji z 4 lipca 2017 r. o ponownym ustaleniu wysokości emerytury policyjnej uchylenie zaskarżonego orzeczenia Sądu Apelacyjnego w zaskarżonej części oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu lub innemu Sądowi równorzędnemu i pozostawienie temu Sądowi rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego oraz zasądzenie kosztów postępowania w postępowaniu kasacyjnym, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm prawem przepisanych.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną odwołujący się wniósł o jej oddalenie oraz zasądzenie zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym według norm prawem przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna organu rentowego okazała się całkowicie nieuzasadniona.

Przypomnieć należy, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego w sprawach takich jak niniejsza wypracowano już stanowisko w przedmiocie wykładni i stosowania przepisów ustawy zaopatrzeniowej, zarówno co do kwalifikacji służby jako służby w organach totalitarnego państwa jak i co do zawartych w tej ustawie mechanizmów korygujących wysokość emerytur, które odpowiada zaopatrywaniem leżącym u podstaw zaskarżonego wyroku (zob. m.in. wyroki: z 25 kwietnia 2024 r., III USKP 43/23, niepubl.; z 10 kwietnia 2024 r., III USKP 60/23, niepubl.; z 6 marca 2024 r., I USKP 98/23, niepubl.; z 13 lutego 2024 r., I USKP 110/23, LEX nr 3670464; z 7 lutego 2024 r., I USKP 126/22, LEX nr 3686306; z 6 lutego 2024 r., I USKP 114/23, LEX nr 3668529; z 16 stycznia 2024 r., I USKP 63/23, LEX nr 3656105; z 9 stycznia 2024 r., III USKP 102/23, LEX nr 3652059 i III USKP 74/23, LEX nr 3652108; z 30 listopada 2023 r., III USKP 65/23, LEX nr 3635453 i III USKP 79/23, LEX nr 3689950; z 12 października 2023 r., III USKP 48/23, LEX nr 3614535; z 24 maja 2023 r., II USKP 40/23, LEX nr 3568174; z 17 maja 2023 r., I USKP 63/22, LEX nr 3563400; z 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22, OSNP 2023 nr 11 poz. 126; z 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, OSNP 2023 nr 9, poz. 104).

Sąd Najwyższy zauważył w powyższych orzeczeniach, 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, to jest lata służby w formacjach uznawanych za służące totalitarnemu państwu. Natomiast drugi mechanizm obniża wysokość świadczenia do przeciętnej emerytury przysługującej w powszechnym systemie ubezpieczenia, gdy po zastosowaniu pierwszego mechanizmu (wyzerowaniu lat służby na rzecz totalitarnego państwa) wysokość świadczenia funkcjonariusza jest wyższa od przeciętnej emerytury.

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 przypadły przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. W sprawie II USKP 120/22 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 ustawy zaopatrzeniowej, "wyzerowanie lat służby" godzi w funkcjonariuszy, których lata służby przypadły przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. Dotkliwość tego rozwiązania jest proporcjonalna i skutecznie zrównuje emerytury policyjne do, lub nawet poniżej, wysokości świadczeń pobieranych przez obywateli prześladowanych przed 1990 r. Sąd Najwyższy uwzględnił również, że analogiczne do art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej rozwiązanie (obniżające przelicznik służby z 2,6 do 0,7 podstawy wymiaru) zostało już wcześniej wprowadzone do tej ustawy (art. 15b). Trybunał Konstytucyjny uznał je za zgodne z Konstytucją RP (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2010 r., K 6/09, OTK-A 2010 Nr 2, poz. 15 i z 11 stycznia 2012 r., K 36/09, OTK-A 2012 Nr 1, poz. 3). Dlatego jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku w sprawie II USKP 40/23, 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.

Natomiast w odniesieniu do drugiego z wymienionych mechanizmów Sąd Najwyższy w wyroku 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 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. Zastosowane w art. 15c ust. 3 ustawy "równanie w dół" ma charakter "ślepy". Dotyczy każdego, kto pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, bez względu na czasowy wymiar tej służby do 31 lipca 1990 r., jak również bez względu na okres służby po 31 lipca 1990 r. Artykuł 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej ma więc właściwości represyjne. Karze finansowo za pełnienie służby na rzecz totalitarnego państwa tych, którzy relatywnie najkrócej służyli totalitarnemu państwu a 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 przed tą datą. Sprawia to, że mechanizm z art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej 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. Dlatego już w wyroku II USKP 120/22 przyjęto, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej narusza model wyznaczony przez Konstytucję RP. W demokratycznym państwie prawa nie mogą korzystać z ochrony rozwiązania normatywne w jawny sposób nierówno traktujące obywateli, które w nieprawidłowy (odwetowy) sposób sankcjonują na gruncie prawa zabezpieczenia społecznego "rozliczenia historyczne". Z tych powodów Sąd Najwyższy - wobec

nieusprawiedliwionej i destrukcyjnej bezczynności Trybunału Konstytucyjnego (wyroki Sądu Najwyższego: z 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21, OSNP 2022 nr 11, poz. 113; uchwała Sądu Najwyższego z 17 listopada 2022 r., III PZP 2/21, OSNP 2023 nr 3, poz. 25) - uznał, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, z uwagi na jego niezgodność z art. 2, art. 32 ust. 1 i ust. 2, art. 64 ust. 1, 2 i 3 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji RP, nie może kształtować sytuacji prawnej odwołujących się funkcjonariuszy w odniesieniu do uprawnień emerytalnych wynikających ze służby na rzecz demokratycznego państwa.

Sąd Najwyższy w obecnym składzie w pełni podziela powyższą argumentację. Zaskarżony wyrok Sądu drugiej instancji opiera się na założeniu, zgodnie z którym nie można w stanie faktycznym sprawy zastosować art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, ponieważ byłoby to sprzeczne z ratio legis nowelizacji ustawy zaopatrzeniowej. Odwołujący się nabył bowiem prawo do emerytury policyjnej w określonej wysokości z tytułu pracy w policji (pomijając „wyzerowany” okres), a nie z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa. Co prawda w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku zabrakło stosownej argumentacji konstytucyjnej uzasadniającej odstępnie od stosowania art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, nie mniej rezultat zastosowania przyjętej przez Sąd drugiej instancji wykładni celowościowej tego przepisu, dał de facto taki sam rezultat, jak niezastosowanie art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej z powodu jego sprzeczności z Konstytucją. Sprawia to, że zaskarżony wyrok odpowiada prawu a skarga kasacyjna organu rentowego jest bezpodstawna.

Mając powyższe na względzie, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

[SOP]

[ms]