



**WYROK**

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**Dnia 22 kwietnia 2025 r.**

**Sąd Apelacyjny w Warszawie III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych  
w składzie następującym:**

**Przewodniczący: Sędzia SA Agnieszka Ambroziak**

**Protokolant: starszy sekretarz sądowy Katarzyna Kręska**

**po rozpoznaniu w dniu 8 kwietnia 2025 r. w Warszawie**

**na rozprawie**

**sprawy K. K.**

**przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw  
Wewnętrznych i Administracji w W.**

**o wysokość emerytury policyjnej**

**na skutek apelacji K. K.**

**od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie XIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń  
Społecznych**

**z dnia 27 listopada 2023 r.**

**sygn. akt XIII U 791/23**

- I. zmienia zaskarżony wyrok pkt 1 i poprzedzającą go decyzję Dyrektora  
Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i  
Administracji w W. z dnia 11 kwietnia 2023 r. KRW (...) w ten sposób, że  
do wyliczenia emerytury policyjnej K. K.**

od dnia 21 lutego 2023 r. przyjmuje kwoty bazowe w wysokości 7,8% od stycznia 2023 r. i 9,36% od marca do grudnia 2023 r.;

II. zmienia zaskarżony wyrok w pkt 2 w ten sposób, że zasądza od Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. na rzecz K. K. kwotę 180 (sto osiemdziesiąt) złotych wraz z odsetkami w wysokości odsetek ustawowych za opóźnienie w spełnieniu świadczenia pieniężnego, od dnia uprawomocnienia się orzeczenia z pkt II do dnia zapłaty, tytułem zwrotu kosztów zastępstwa prawnego;

III. stwierdza, że Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. nie ponosi odpowiedzialności za nieustalenie ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji;

IV. zasądza od Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. na rzecz K. K. kwotę 270 (dwieście siedemdziesiąt) złotych wraz z odsetkami w wysokości odsetek ustawowych za opóźnienie w spełnieniu świadczenia pieniężnego, od dnia uprawomocnienia się orzeczenia z pkt IV do dnia zapłaty, tytułem zwrotu kosztów zastępstwa prawnego w instancji odwoławczej.

**SSA Agnieszka Ambroziak**

### **Uzasadnienie**

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. decyzją z 11 kwietnia 2023 r., nr KRW (...) ustalił K. K. prawo do emerytury i jej wysokość od 21 lutego 2023 r., tj. od następnego dnia po zwolnieniu ze służby wraz z podwyższeniem z tytułu inwalidztwa pozostającego w związku ze służbą.

Odwołanie od powyższej decyzji złożyła K. K., wnosząc o jej zmianę poprzez zastosowanie do wyliczenia należnej emerytury podwyżki przysługującej pozostałym funkcjonariuszom w służbie, czyli 7,8% od stycznia 2023 r., a od marca do grudnia - 9,36%. Odwołująca się wskazała, że organ rentowy zaniżył wysokość świadczenia poprzez zastosowanie kwoty bazowej z 2022 r., zamiast tej z 2023 r. W konsekwencji powyższego, odwołująca się nie otrzymała podwyższenia świadczenia, które otrzymują funkcjonariusze odchodzący ze służby (oraz pozostałe zawody tzw. sfery budżetowej) od 1 marca 2023 r. W ocenie odwołującej się takie traktowanie jest sprzeczne z art. 2, 67 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3, art. 30 oraz art. 47 Konstytucji RP w zw. z art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, art. 32 ust. 1 w zw. z art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w zw. z art. 14 tej konwencji. Odwołująca się wniosła również o zasądzenie od organu kosztów postępowania procesowego według norm przypisanych. Ponadto, na podstawie art. 193 Konstytucji RP, K. K. wniosła o skierowanie do Trybunału Konstytucyjnego zapytania prawnego co do zgodności aktu normatywnego tj. Ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz.U. 2022 poz. 2666) z Konstytucją.

W odpowiedzi na odwołanie organ rentowy wniósł o oddalenie odwołania w całości oraz o zasądzenie od odwołującej się na rzecz organu kosztów zastępstwa procesowego wg norm przepisanych. Organ wskazał, że do obliczenia uposażeń funkcjonariuszy należnych od 1 stycznia do 28 lutego 2023 r. stosuje się kwoty bazowe ustalone w ustawie budżetowej na 2022 r. Zaznaczono, że organ rentowy był zobowiązany do stosowania powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

**Wyrokiem z dnia 27 listopada 2023 r., sygn. akt XIII U 791/23 Sąd Okręgowy w Warszawie XIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (w pkt 1) oddalił odwołanie oraz zasądził od K. K. na rzecz Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa**

**Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. kwotę 180 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.**

**Sąd Okręgowy ustalił następujący stan faktyczny:**

K. K. (ur. (...)) w dniu 20 lutego 2023 r. została zwolniona ze służby w (...) Oddziale Straży Granicznej w B. na podstawie art. 45 ust. 3 ustawy o straży granicznej. Okres wysługi służby do ustalenia prawa do emerytury wynosił 31 lat 10 miesięcy 21 dni.

Odwołująca się 20 lutego 2023 r. wystąpiła do Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z wnioskiem o przyznanie prawa do emerytury oraz renty inwalidzkiej.

Decyzją z 11 kwietnia 2023 r. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji ustalił odwołującej się prawo do emerytury i jej wysokości wraz z podwyższeniem z tytułu inwalidztwa pozostającego w związku ze służbą od 21 lutego 2023 r., tj. od następnego dnia po zwolnieniu ze służby

Powyższy stan faktyczny Sąd Okręgowy ustalił na podstawie powołanych dokumentów zgromadzonych w aktach sprawy i aktach rentowych. Autentyczność zgromadzonych dokumentów i ich zgodność z rzeczywistym stanem rzeczy nie była kwestionowana przez żadną ze stron, ani nie budziła zastrzeżeń Sądu Okręgowego, w związku z tym Sąd Okręgowy uznał dokumenty zgromadzone w sprawie za pełnowartościowy materiał dowodowy wystarczający do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy. Zdaniem Sądu Okręgowego zebrany w sprawie materiał dowodowy był kompletny, wiarygodny, nie budził żadnych wątpliwości.

**Na podstawie tak ustalonego stanu faktycznego Sąd Okręgowy zważył, że odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie.**

W pierwszej kolejności Sąd Okręgowy wskazał, iż zachodziły podstawy do wydania wyroku na posiedzeniu niejawnym. Zgodnie z art. 148<sup>1</sup> § 1 k.p.c. sąd może rozpoznać sprawę na posiedzeniu niejawnym, gdy pozwany uznał powództwo lub gdy po złożeniu przez strony pism procesowych i dokumentów, w tym również po wniesieniu zarzutów lub sprzeciwu od nakazu zapłaty albo sprzeciwu od wyroku zaocznego, sąd uzna - mając na względzie całokształt przytoczonych twierdzeń i zgłoszonych wniosków dowodowych - że przeprowadzenie rozprawy nie jest konieczne. Mając na względzie, że żadna ze stron nie wniosowała o przeprowadzenie rozprawy, Sąd Okręgowy uznał, że jej przeprowadzenie nie jest konieczne, gdyż spór sprowadzał się w istocie wyłącznie do interpretacji przepisów prawa - wobec czego wyrok wydano na posiedzeniu niejawnym.

Zgodnie z art. 42 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, świadczenia pieniężne wypłaca się od dnia powstania prawa do tych świadczeń, nie wcześniej jednak niż od miesiąca, w którym złożono wniosek, o którym mowa w art. 32 ust. 3, lub w którym wydano decyzję z urzędu.

Mając na uwadze powyższy przepis, organ wydał zaskarżoną decyzję, przyznając odwołującej się prawo do emerytury od 21 lutego 2023 r., tj. od następnego dnia po zwolnieniu ze służby. Do obliczenia uposażenia odwołującej się, organ rentowy zastosował kwoty bazowe na 2022 r., ustalone w ustawie budżetowej z 17 grudnia 2021 r.

Zgodnie z art. 41 ust. 1 i 2 ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023, z 1 grudnia 2022 r., kwoty bazowe ustalone w ustawie budżetowej na rok 2023 dla żołnierzy zawodowych, funkcjonariuszy oraz funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej stosuje się do obliczenia ich uposażeń w okresie od dnia 1 marca 2023 r. do dnia 31 grudnia 2023 r. Do obliczenia uposażeń żołnierzy zawodowych, funkcjonariuszy oraz funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej należnych od dnia 1 stycznia 2023 r. do dnia 28 lutego 2023 r. stosuje się kwoty bazowe ustalone w ustawie budżetowej na rok 2022 z dnia 17 grudnia 2021 r. (Dz.U. z 2022 r. poz. 270).

Zgodnie natomiast z 41 ust. 3 ww. ustawy, uposażenie żołnierzy zawodowych, funkcjonariuszy oraz funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej wypłacane w okresie od dnia 1 marca 2023 r. do dnia 31 grudnia 2023 r. podlega każdorazowemu zwiększeniu o 1/5 kwoty różnicy pomiędzy uposażeniem należnym na dzień 1 marca 2023 r. obliczonym na podstawie kwoty bazowej ustalonej w ustawie budżetowej na rok 2023 odpowiednio dla żołnierzy zawodowych, funkcjonariuszy oraz funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej a uposażeniem należnym na dzień 1 stycznia 2023 r. obliczonym zgodnie z ust. 2

W ustępie 5 ww. przepisu wskazano, że podwyższenie uposażeń żołnierzy zawodowych, funkcjonariuszy oraz funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, wraz ze zwiększeniem, o którym mowa w ust. 3, następuje w ciągu 3 miesięcy po dniu ogłoszenia ustawy budżetowej na rok 2023, z wyrównaniem od dnia 1 marca 2023 r.

W ocenie odwołującej się, konstrukcja ww. przepisów jest krzywdząca, bowiem w konsekwencji ich zastosowania funkcjonariusze, którzy pełnili służbę jak każdy inny funkcjonariusz i odeszli na zaopatrzenie emerytalne przed dniem 1 marca 2023 r. nie otrzymali wyrównania uposażenia, jak również żadnej rekompensaty za okres od 1 stycznia 2023 r. do 28 lutego 2023 r., co przełożyło się na niższą podstawę obliczenia wysokości emerytury, co jest sprzeczne z art. 2 Konstytucji RP.

Ponadto zdaniem odwołującej się ww. przepisy naruszają zasady równości wszystkich wobec prawa, prawa do równego traktowania przez władze publiczne i zakazu dyskryminacji w

życiu społecznym z jakiegokolwiek przyczyny wyrażającej się w prawie do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego.

Zdaniem odwołującej się, rozwiązania przyjęte w art. 41 ustawy z 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 są sprzeczne z przepisami Konstytucji RP w zakresie w jakim nakazują stosowanie niższej kwoty bazowej do obliczania uposażenia funkcjonariuszy do 28 lutego 2023 r.

Mając na uwadze powyższe, Sąd Okręgowy dokonał analizy wskazanego przepisu biorąc pod uwagę precedensowość mechanizmu wprowadzonego w ustawie budżetowej na rok 2023 r. oraz zarzuty sformułowane wyłącznie na tle Konstytucji RP.

Na wstępie Sąd Okręgowy zaznaczył, że kwestie związane z ubezpieczeniem społecznym regulowane są w art. 67 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego, a zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa. Z uwagi na pozostawienie kwestii ubezpieczeń społecznych w wyłącznych kompetencjach państwa członkowskiego UE, nie regulują ich żadne unijne przepisy. Ustawodawca może zatem dowolnie kształtować prawo dotyczące ubezpieczeń społecznych o ile jest ono zgodne z najwyższym polskim aktem prawnym, czyli Konstytucją RP.

Zgodnie z art. 32 Konstytucji RP wszyscy są wobec prawa równi oraz wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne, jak również nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Wprowadzone przez ustawodawcę rozwiązanie, aby wzrost uposażeń obejmował jedynie żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy w służbie czynnej na dzień 1 marca 2023 r. nie może być traktowane jako dyskryminacja. Wprowadzając daną regulację prawną zawsze ustawodawca określa ramy czasowe, od których zacznie ona obowiązywać. W każdym przypadku pewna grupa osób nie będzie podlegać nowym przepisom z uwagi na ich temporalny zakres. Jak wskazał Sąd Okręgowy, nowym rozwiązaniem jest przesunięcie podwyżki kwoty bazowej z 1 stycznia - jak to miało zwykle miejsce - na dzień 1 marca. Głównym powodem, dla którego się zdecydowano na to przesunięcie, jak wskazuje ustawodawca jest chęć zatrzymania większej liczby żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy w służbie czynnej. W obecnej sytuacji geopolitycznej i w związku z trwającym konfliktem zbrojnym na terenie Ukrainy ustawodawca wprowadza mechanizmy, które mają na celu zagwarantować bezpieczeństwo obywateli. Nie można również nie wspomnieć o trwającym już od blisko 2 lat kryzysie migracyjnym na granicy Rzeczypospolitej Polskiej z Republiką Białorusi. W związku z tym, że istnieje realne zagrożenie

nienaruszalności granic Rzeczypospolitej ustawodawca chcąc zapewnić bezpieczeństwo i porządek publiczny dąży do zwiększenia liczby funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych. Co więcej, dla zapewnienia bezpieczeństwa obywateli ważnym jest, aby służbę pełniły osoby, które są do tego odpowiednio przeszkolone oraz posiadają wieloletnie doświadczenie w tym zakresie.

Konstytucyjnych zasad sprawiedliwości społecznej i równości wobec prawa nie można rozumieć w odniesieniu do świadczeń z ubezpieczenia społecznego w ten sposób, że wszyscy mają prawo do takich samych świadczeń. Równość wobec prawa oznacza jednakowe traktowanie osób spełniających takie same warunki. Jeżeli ustawa przyznaje uprawnienia określonemu kręgowi osób spełniających wymagane warunki, osoby nienależące do tego kręgu nie mogą powoływać się na zasadę równości, skoro wymaganych warunków nie spełniają. Równość wobec prawa należy rozumieć jako równość szans, a nie równość w zakresie wszystkich uprawnień (wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 20 stycznia 2022 r., sygn. akt III AUa 528/21). W art. 41 ustawy o budżecie wprowadzono warunek otrzymania kwoty bazowej z wyższą waloryzacją, jeśli żołnierz zawodowy lub funkcjonariusz odejdzie na emeryturę po dniu 1 marca 2023 r.

Z uwagi na złożoność materii związanej z ubezpieczeniami społecznymi, Konstytucja nie przesądziła o formach realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego, pozostawiając ustawodawcy znaczny margines swobody określania poszczególnych wymogów i zasad przyznawania określonych świadczeń. Stąd ustawodawca w szczególności może tworzyć odrębne systemy dla służb mundurowych czy rolników. (por. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, uwagi do art. 67, s. 5-6; L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. II, Warszawa 2016, uwagi do art. 67, s. 710) Takie rozwiązanie jest uzasadnione koniecznością reagowania na zachodzące w państwie zmiany gospodarcze i związane z tym możliwości realizowania zobowiązań państwa wobec obywateli, co byłoby niemożliwe w przypadku określenia jednego modelu tego zabezpieczenia na poziomie Konstytucji. Tę zasadę podkreślił Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 11 marca 2008 r. (sygn. akt SK 58/06). Podobnie we wcześniejszym wyroku z 7 września 2004 r. (sygn. akt SK 30/03) Trybunał Konstytucyjny wskazał na tle art. 67 Konstytucji RP, że nie da się wyprowadzić konstytucyjnego prawa do jakiegokolwiek konkretnej postaci świadczenia na rzecz emerytów.

W ocenie Sądu Okręgowego, powyższa analiza pozwala stwierdzić, że przepis w oparciu, o który została wydana zaskarżona decyzja nie narusza istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, a tym samym art. 41 jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3

Konstytucji. W orzeczeniu z 20 listopada 1995 r. (sygn. akt K 23/95, OTK w 1995 r., t. II, poz. 33, s. 121) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „ocena celowości i trafności rozstrzygnięć parlamentu wykracza poza zakres kompetencji sądownictwa konstytucyjnego. Obowiązek wyboru najbardziej trafnych rozstrzygnięć spoczywa na parlamencie, który ponosi odpowiedzialność polityczną za sposób wykorzystywania kompetencji prawotwórczych”. W orzeczeniu z 24 lutego 1997 r., sygn. akt K 19/96, OTK ZU Nr 1/1997, poz. 6, s. 40 Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „Skoro do kompetencji ustawodawcy należy stanowienie prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym oraz przyjmowanie takich rozwiązań prawnych, które jego zdaniem będą najlepiej służyły realizacji tych celów, to zadaniem Trybunału Konstytucyjnego nie jest orzekanie o merytorycznej trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę”.

Z samego prawa sformułowanego w art. 67 ust. 1 Konstytucji RP nie można wyprowadzić żadnego wzorca systemu ubezpieczeń społecznych lub pomocy społecznej ani tym bardziej rozwiązań szczegółowych. Nie można z niego wyprowadzić też prawa do jakiegokolwiek konkretnego świadczenia (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 6 lutego 2002 r., sygn. akt SK 11/01, OTK-A 2002, Nr 1, poz. 2; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2 lutego 2000 r., sygn. akt II UKN 349/99, OSNP 2001, Nr 11, poz. 398). Konstytucja pozostawiając ustawodawcy dość dużą swobodę w regulowaniu tych materii, określa przesłanki i granice dla tej regulacji. Granice swobody ustawodawcy wyznacza zakaz naruszania istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. Istotą prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego Trybunał Konstytucyjny zdefiniował zaś jako obowiązek zagwarantowania minimum poziomu świadczeń osobom, które osiągnęły wiek emerytalny i zaprzestały w związku z tym aktywności zawodowej (por. wyrok z 7 lutego 2006 r., sygn. akt SK 45/04, OTK-A 2006, Nr 2, poz. 15). „Przez minimum świadczeń Trybunał Konstytucyjny rozumie jednakże świadczenia w wysokości umożliwiającej uprawnionym zaspokojenie nie tylko ich podstawowych potrzeb. Trybunał podkreśla w tym miejscu, że o jakości danego systemu zabezpieczenia społecznego świadczy przede wszystkim wysokość średniego świadczenia emerytalnego, uwzględniającego wysokość średnich przychodów pracowniczych, a także zagwarantowanie mechanizmów zapewniających utrzymanie ekonomicznej realności wypłat emerytur w długiej, kilkupokoleniowej perspektywie czasowej” (por. wyrok z 27 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 41/07, OTK-A 2010, Nr 1, poz. 5).

W związku z powyższym, w ocenie Sądu Okręgowego, z Konstytucji wynika jedynie prawo do minimalnej ochrony w zakresie zabezpieczenia społecznego, a to w przedmiotowej sprawie jest zachowane, skoro z art. 18 ustawy o emeryturach mundurowych jasno wynika, że

nie może ona być niższa niż najniższa emerytura (i wyższa niż przeciętna emerytura) z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych.

Projekt ww. przepisu był już podany do wiadomości 30 września 2022 r. W tym dniu do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej wpłynął druk nr 2654 odnośnie projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023, gdzie w art. 38 ust. 1 wskazano, „że kwotę bazową określoną w art. 9 ust. 1 pkt 2 lit. d ustawy budżetowej na rok 2023 stosuje się do obliczenia uposażeń żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy w okresie od dnia 1 marca 2023 r. do dnia 31 grudnia 2023 r. 2. Kwotę bazową określoną w art. 9 ust. 1 pkt 2 lit. e ustawy budżetowej na rok 2023 stosuje się do obliczenia uposażeń funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej w okresie od dnia 1 marca 2023 r. do dnia 31 grudnia 2023 r. 3. Do obliczenia uposażeń żołnierzy zawodowych, funkcjonariuszy oraz funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej należnych od dnia 1 stycznia 2023 r. do dnia 28 lutego 2023 r. stosuje się kwoty bazowe ustalone w ustawie budżetowej na rok 2022 r. 4. Uposażenie żołnierzy zawodowych, funkcjonariuszy oraz funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej wypłacane w okresie od dnia 1 marca 2023 r. do dnia 31 grudnia 2023 r. podlega każdorazowemu zwiększeniu o 1/5 kwoty różnicy pomiędzy uposażeniem należnym na dzień 1 marca 2023 r. obliczonym odpowiednio z ust. 1 i 2 a uposażeniem należnym na dzień 1 stycznia 2023 r. obliczonym zgodnie z ust. 3”. Nowe prawo uchwalono pod koniec 2022 r., natomiast odwołująca się została zwolniona ze służby 20 lutego 2023 r.

Sąd Okręgowy wskazał, że nie bez znaczenia dla oceny sytuacji odwołującej się, jest to, że mogła cofnąć swoje oświadczenie. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale w składzie siedmiu sędziów z 5 grudnia 2011 r., sygn. akt I OPS 4/11 „Pisemne zgłoszenie przez funkcjonariusza wystąpienia ze służby na podstawie art. 60 ust. 3 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. Nr 74, poz. 676 ze zm.) jest, oświadczeniem woli, do którego ma zastosowanie art. 61 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny.”. A zgodnie z tym przepisem oświadczenie woli, które ma być złożone innej osobie, jest złożone z chwilą, gdy doszło do niej w taki sposób, że mogła zapoznać się z jego treścią. Odwołanie takiego oświadczenia jest skuteczne, jeżeli doszło jednocześnie z tym oświadczeniem lub wcześniej. W innej sytuacji oświadczenie woli złożone drugiej stronie wiąże osobę, która oświadczenie takie złożyła i może być skutecznie odwołane za zgodą adresata (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 14 października 2010 r., sygn. akt II SA/Wa 473/10)”. Wprawdzie ww. uchwała zapadła na gruncie art. 60 ust. 3 ustawy z 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu to z uwagi na

istotne podobieństwo obu regulacji prawnych - uchwała znajduje zastosowanie także do innych funkcjonariuszy.

Reasumując, w stosunku do odwołującej się, w ocenie Sądu Okręgowego, prawidłowo zastosowano obowiązujący przepis art. 41 ust. 3 ustawy z 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023. Zaskarżona decyzja jest więc prawidłowa i odpowiada prawu, tym samym nie zachodziły podstawy do jej zmiany.

Sąd Okręgowy, biorąc pod uwagę powyższe rozważania prawne, podziela stanowisko organu zawarte w odpowiedzi na odwołanie, utwierdzając się w przekonaniu co do zgodności ww. ustawy z Konstytucją. W związku z powyższym Sąd Okręgowy, nie widział potrzeby kierowania w tej kwestii zapytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 477<sup>14</sup> § 1 k.p.c., Sąd Okręgowy oddalił odwołanie.

**Apelację od powyższego wyroku złożyła odwołująca się zaskarżając go w całości i zarzucając mu:**

1. naruszenie przepisów postępowania, które miało wpływ na wynik sprawy tj.:

a) art. 148<sup>1</sup> k.p.c., poprzez jego zastosowanie i rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym, w sytuacji, gdy w niniejszej sprawie zachodziła konieczność przesłuchania odwołującej się, a brak wyznaczenia rozprawy pozbawił odwołującą się możliwości składania wniosków dowodowych;

b) art. 233 § 1 k.p.c., poprzez dokonanie ustaleń i ocen w sposób dowolny, sprzeczny z treścią dowodów oraz brak wszechstronnego rozważenia całokształtu zebranego w sprawie materiału dowodowego i uwzględnienia wszystkich dowodów przeprowadzonych w sprawie, przy braku merytorycznych i rzeczowych argumentów w sposób obiektywnie przekonujących i potwierdzających, iż zapisy art. 41 ustawy o budżecie z grudnia 2022 r., są niezgodne z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 32 Konstytucji RP, z uwagi, iż kwestia ta była przedmiotem szeregu petycji, w tym Rzecznika Praw Obywatelskich, Związków Zawodowych, szeroko komentowana przez media, gdzie wielokrotnie wskazywano, iż ustalenie mechanizmu ustalania kwoty uposażenia na dzień 1 marca 2023 r., a także z uwagi na fakt, iż w ustawie o budżecie na rok 2024 mechanizm ustalania uposażenia jest należny już od 1 stycznia 2024 r., a zatem na fakt, iż poprzednie zapisy ustawy o budżecie były niesprawiedliwe, niezgodne z Konstytucją, a strony, których dotyczą negatywne decyzje stały się ofiarami nierzetelnego i nierównego działania władz ustawodawczych;

c) art. 233 § 1 k.p.c., poprzez uczynienie ustaleń w zakresie motywacji jakie przyświecały odwołującej się w wyborze terminu odejścia z pracy, możliwości cofnięcia oświadczenia o

wycofaniu się ze służby, motywacji jakie przyświecały organom ustawodawczym w celu zatrzymania funkcjonariuszy w służbie w związku z sytuacją konfliktową na Ukrainie oraz sytuacją migracyjną, a także rzekomej możliwości dalszego pełnienia przez odwołującą się służby w sytuacji, gdy okoliczności te nie są przedmiotem odwołania, a także sprawa nie dotyczy zasadności rezygnacji odwołującej się ze służby, kwestia możliwości zdolności do pełnienia służby jest rozstrzygana przez Komisję Lekarską i w sposób całkowity wykracza poza kompetencje Sądu w niniejszej sprawie, tym samym dokonując tych ustaleń Sąd Okręgowy wyszedł poza granice ram dowodowych, dopuszczając się swojej własnej subiektywnej polemiki, co do okoliczności nie będących w związku z niniejszą sprawą;

d) art. 233 § 1 k.p.c., poprzez dokonanie ustaleń i ocen w sposób dowolny, sprzeczny z treścią dowodów oraz brak wszechstronnego rozważenia całokształtu zebranego w sprawie materiału dowodowego i uwzględnienia wszystkich dowodów przeprowadzonych w sprawie, a mianowicie poprzez pominięcie wskazań odwołującej się, iż ta od 7 marca 2022 r. do 20 lutego 2023 r., przebywała na zwolnieniu lekarskim w związku z zaburzeniami lękowymi kod rozpoznania (...), spowodowanymi pełnioną służbą, a zatem, iż niemożność dalszego pełnienia służby jako funkcjonariusz Straży Granicznej miała związek ze stanem zdrowia i stwierdzoną niezdolnością do służby odwołującej się, wpływając na okoliczność przejścia przez nią na emeryturę od 21 lutego 2023 r., nie zaś w późniejszym okresie;

e) art. 328 § 2 k.p.c., poprzez sporządzenie lakonicznego uzasadnienia wyroku w zakresie podstaw prawnych i faktycznych, a także braku określenia jakim dowodom Sąd pierwszej instancji dał wiarę, jakim odmówił waloru wiarygodności i na jakiej podstawie, wskutek czego niemożliwa jest pełna weryfikacja motywów którymi kierował się Sąd Okręgowy oraz oceny materiału dowodowego;

2. naruszenie prawa materialnego mającego wpływ na treść wydane orzeczenia tj.:

a) art. 41 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz.U. 2022 poz. 2666), poprzez jego błędne zastosowanie w niniejszej sprawie w wskutek braku przeprowadzenia analizy konstytucyjności tego przepisu i w efekcie braku dostrzeżenia, że przepis ten jest rażąco sprzeczny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP i nie powinien w ogóle być stosowany;

b) art. 32 ust. 1 pkt. 1 w zw. z art. 5 ust. 1a ustawy zaopatrzeniowej, w zw. z art. 41 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz.U. 2022 poz. 2666), poprzez ich błędną wykładnię polegającą na niezasadnym zastosowaniu w stosunku do odwołującej się kwot bazowych z roku 2022, zamiast tej z roku 2023;

c) art. 41 ust. 2 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023, poprzez jego błędne zastosowanie i zastosowanie w niniejszej sprawie kwot bazowych ustalonych w ustawie budżetowej na rok 2022, z dnia 17 grudnia 2021 r.;

c) art. 41 ust. 3 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz.U. 2022 poz. 2666), poprzez brak zwiększenia o 1/5 kwoty różnicy pomiędzy uposażeniem należnym na dzień 1 marca 2023 r., obliczonym na podstawie kwoty bazowej ustalonej w ustawie budżetowej na rok 2023 odpowiednio dla żołnierzy zawodowych, funkcjonariuszy oraz funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, a uposażeniem należnym na dzień 1 stycznia 2023 r. obliczonym zgodnie z ust. 2;

d) art. 32 art. w zw. z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP, polegający na naruszeniu zasad sprawiedliwości i równości społecznej, skutkujące błędnym uznaniem, iż przepisy art. 41 ust. 1-3 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz.U. 2022 poz. 2666) są zgodne z ustawą zasadniczą, w sytuacji, gdy przepis ten był przedmiotem wielu interpelacji, w tym interpelacji Rzecznika Praw Obywatelskich, związków zawodowych, przedstawicieli nauki prawnej, a ustawa budżetowa uchwalona na rok 2024 umożliwia uzyskanie uposażenia od stycznia 2024 r. nie zaś jak uprzednio od miesiąca marzec, co dowodzi, iż odwołująca się oraz grupa osób otrzymujących decyzję w podobnym okresie czasowym stała się ofiarą nierzetelności władzy, niekompetencji organów ustawodawczych, chaosu i dowolności w tworzeniu prawa, a sądy zaś jako organy stojące na straży praworządności poprzez wydane orzeczenia i utrwaloną linię orzeczniczą powinny działać w interesie obywateli i przywracać porządek prawny;

3. stanowiący konsekwencję naruszenia przepisów pkt I i II błąd w istotnych ustaleniach faktycznych, leżący u podstaw wydanego orzeczenia skutkujący uznaniem, iż w niniejszej sprawie zasadnym jest zastosowanie do obliczenia kwoty uposażenia przysługującej odwołującej się kwot bazowych ustalonych w ustawie budżetowej z dnia 17 grudnia 2021 r., nie zaś kwoty bazowej z 2023 r. przysługującej innym funkcjonariuszom, w sytuacji gdy jest to sprzeczne z zasadami sprawiedliwości i równości społecznej, a także poprzez błędne ustalenie okoliczności towarzyszącym odejściu odwołującej się ze służby, były to względy zdrowotne a błędnym uznaniem przez Sąd Okręgowy, iż odwołująca się była zdolna kontynuować służbę.

**Mając powyższe na uwadze odwołująca się wniosła o:**

- zmianę zaskarżonego wyroku, poprzez uwzględnienie odwołania i zastosowanie do wyliczenia podwyżki przysługującej odwołującej się emerytury kwoty bazowej z 2023 r., w wysokości 7,8 % od stycznia 2023 r, a od marca do grudnia - 9,36%;

- w przypadku nie uwzględnia powyższych wniosków, wniosła o uchylenie zaskarżonego postanowienia i przekazanie sprawy Sądowi Okręgowemu do ponownego rozpoznania;
- ponadto wniosła również o zasądzenie na rzecz odwołującej się kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

**W odpowiedzi na apelację organ rentowy wniósł o:** oddalenie apelacji oraz zasądzenie od odwołującej się na rzecz organu rentowego zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym w wysokości według norm przepisanych.

**Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:**

**Apelacja była zasadna, w zakresie w jakim skutkowałą zmianą zaskarżonego wyroku.**

W pierwszej kolejności należy odnieść się do zarzutu nieważności postępowania polegającego na naruszeniu art. 148<sup>1</sup> § 1 k.p.c., jako zarzutu najdalej idącego. Apelująca zarzuciła bowiem niezasadne zastosowanie art. 148<sup>1</sup> § 1 k.p.c. i rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym, w sytuacji gdy jej zdaniem, w niniejszej sprawie zachodziła konieczność przesłuchania odwołującej się, a brak wyznaczenia rozprawy pozbawił odwołującą się możliwości składania wniosków dowodowych.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego utrwalone jest stanowisko, że wadliwość polegająca na pozbawieniu strony możliwości obrony, wywołująca nieważność postępowania (art. 379 pkt 5 k.p.c.), występuje wówczas, gdy strona procesowa, wbrew swej woli, zostaje faktycznie pozbawiona możliwości działania w postępowaniu lub jego istotnej części, jeżeli skutki tego uchybienia nie mogły być usunięte w dalszym toku procesu przed wydaniem w danej instancji wyroku (zob. np. uzasadnienia wyroków Sądu Najwyższego: z dnia 10 maja 2000 r., sygn. akt III CKN 416/98, OSNC 2000 Nr 12, poz. 220; z dnia 10 stycznia 2001 r., sygn. akt I CKN 999/98; z dnia 10 lipca 2002 r., sygn. akt II CKN 822/00, LEX nr 55519; z dnia 10 czerwca 1974 r., sygn. akt II CR 155/74, OSPiKA 1975 Nr 3, poz. 66). Przy analizie, czy doszło do pozbawienia strony możliwości działania, należy najpierw rozważyć, czy nastąpiło naruszenie przepisów procesowych, a w drugiej kolejności trzeba sprawdzić, czy uchybienie to wpłynęło na możliwość strony do działania w postępowaniu, w końcu należy zbadać, czy pomimo zajścia tych okoliczności strona mogła bronić swych praw. Tylko w razie kumulatywnego spełnienia wszystkich tych trzech przesłanek można odpowiedzieć twierdząco, że strona została pozbawiona możliwości działania (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 listopada 2017 r., sygn. akt II CSK 156/17, LEX nr 2428773 oraz z dnia 16 lipca 2009 r., sygn. akt II PK 13/09, LEX nr 533099).

Wbrew odmiennemu twierdzeniu apelującej, w niniejszej sprawie brak jest podstaw do stwierdzenia, że doszło do nieważności postępowania, z uwagi na wydanie wyroku przez Sąd pierwszej instancji na posiedzeniu niejawnym. Nie budzi wątpliwości, że przepis art. 148<sup>1</sup> § 1 k.p.c. stanowi wyjątek od zasady, iż w procesie sąd rozpoznaje sprawy na rozprawie (art. 148 k.p.c.) oraz że wydanie wyroku przez sąd pierwszej instancji następuje po uprzednim rozpoznaniu sprawy na rozprawie (art. 316 § 1 k.p.c.). W przepisie tym enumeratywnie wymienia się sytuacje, kiedy możliwe jest rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym. Ma to miejsce wówczas, gdy pozwany uznał powództwo lub gdy po złożeniu przez strony pism procesowych i dokumentów, w tym również po wniesieniu zarzutów lub sprzeciwu od nakazu zapłaty albo sprzeciwu od wyroku zaocznego, sąd uzna - mając na względzie całokształt przytoczonych twierdzeń i zgłoszonych wniosków dowodowych - że przeprowadzenie rozprawy nie jest konieczne. Niedopuszczalne jest jednak rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym, jeżeli strona w pierwszym piśmie procesowym złożyła wniosek o przeprowadzenie rozprawy, chyba że pozwany uznał powództwo. W doktrynie zwracano uwagę, że art. 148<sup>1</sup> k.p.c. nie zawiera żadnego ograniczenia o charakterze przedmiotowym, a więc może mieć zastosowanie w każdego rodzaju sprawie (zob. J. Bodio (w:) Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do wybranych przepisów nowelizacji 2019, red. A. Jakubecki, LEX/el. 2019, art. 148<sup>1</sup>). Przepis ten obowiązuje od dnia 8 września 2016 r. i jest odstępstwem od zasady ustności, jawności i kontradiktoryjności procesu cywilnego i przepisem szczególnym w stosunku do art. 148 k.p.c., a jego celem jest przyspieszenie postępowania i zrealizowanie zasady rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki. Podkreśla się przy tym, że w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka zasada jawności przewidziana w art. 45 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz w art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka nie ma charakteru absolutnego i istnieje możliwość jej ustawowego ograniczenia przy zachowaniu przesłanek przewidzianych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Nie jest również wykluczona możliwość zrzeczenia się przez strony prawa do publicznej rozprawy i związanej z tym ustności postępowania. Zrzeczenie to musi wynikać z własnej woli, może być wyraźne lub dorozumiane, jednak musi być dokonane w sposób jednoznaczny i nie może naruszać ważnego interesu społecznego (I. Gromska-Szuster (w:) Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom I. Artykuły 1-366, red. T. Wiśniewski, Warszawa 2021, art. 148<sup>1</sup> i powołane tam wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 12 czerwca 2002 r., sygn. akt P 13/01, OTK-A 4/2002, poz. 42; z dnia 13 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 10/03, OTK-A 1/2004, poz. 2; z dnia 15 kwietnia 2009 r., sygn. akt SK 28/08, OTK-A 4/2009, poz. 48 oraz wyroki ETPCz z dnia 10 lutego 1983 r., 7299/75, 7496/76, (...) i (...) v. Belgia, LEX nr 80836; z dnia 24 czerwca 1993 r., 14518/89,

(...) v. Szwajcaria, LEX nr 80579; z dnia 9 czerwca 2016 r., 44164/14, (...) v. Niemcy, LEX nr 2051149). Rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym ma zatem charakter fakultatywny. Decyzję w tym przedmiocie podejmuje sąd, jednak tylko przy zaistnieniu przesłanek określonych przez ustawodawcę.

Wskazać należy, że celem art. 148<sup>1</sup> k.p.c. jest realizacja zasady szybkości postępowania (rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki) oraz przyczynienie się do usprawnienia postępowania w tych sprawach, w których sąd dojdzie do przekonania, że nie jest potrzebne przeprowadzenie rozprawy. Ponadto nadmienić trzeba, że zgodnie z art. 210 § 2<sup>1</sup> k.p.c. sąd nie ma obowiązku pouczenia strony o treści art. 148<sup>1</sup> k.p.c. Zastosowanie art. 148<sup>1</sup> § 1 k.p.c. nie zostało wyłączone w odniesieniu do spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych. Nie oznacza to tym samym swobodnego odwoływania się do tego przepisu, bez uwzględnienia indywidualnych okoliczności sprawy. Zatem zakres dyskrecjonalnej władzy sędziego jest ograniczony przedmiotem sporu, stanowiskiem stron oraz ukształtowanym standardem procedowania. Natomiast uprawnienie sądu z art. 148<sup>1</sup> § 1 k.p.c. - a nie obowiązek - nie powstaje na tle sprawy, w której strony pozostają wciąż w otwartym sporze, zgłaszają (ponawiają) wnioski dowodowe oraz nie miały możliwości wypowiedzenia się w przedmiocie kluczowych dowodów w sprawie.

Odnosząc przedstawione w orzecznictwie stanowisko do stanu rozpoznawanej sprawy, w ocenie Sądu Apelacyjnego uznać należy, że Sąd Okręgowy słusznie zastosował art. 148<sup>1</sup> § 1 k.p.c. Spór przedmiotowej sprawy sprowadzał się w istocie wyłącznie do interpretacji przepisów prawa, ponadto zaznaczenia wymaga również, że żadna ze stron nie wniosowała o przeprowadzenie rozprawy. Szczególnie podkreślić należy również, że odwołująca się nie została pozbawiona możliwości obrony oraz składania wniosków dowodowych, w toku postępowania przed Sądem pierwszej instancji. W tego typu sprawach, w których spór dotyczy wyłącznie interpretacji przepisów prawa, postępowanie dowodowe opiera się z reguły na przedstawieniu stanowisk stron w formie pisemnej oraz analizie przedstawionej przez strony dokumentacji. W niniejszej sprawie odwołująca się nie została tego prawa pozbawiona, o czym świadczą złożone przez nią pisma procesowe w sprawie. Pomimo jednoczesnego pouczenia odwołującej się przez Sąd Okręgowy o treści art. 148<sup>1</sup> k.p.c. oraz głównych zasadach postępowania dowodowego, wraz z doręczeniem jej odpisu odpowiedzi na odwołanie, K. K. w piśmie procesowym z dnia 19 września 2023 r. (data wpływu do Sądu Okręgowego), będącym repliką na odpowiedź na odwołanie, nie zawarła żadnych wniosków dowodowych, ani nie przedłożyła dodatkowej dokumentacji. Odwołująca się uczyniła to dopiero na etapie apelacji.

Rozpoznając przedmiotową apelację, Sąd Apelacyjny kierował się uprawnieniem wynikającym z art. 382 k.p.c., będąc sądem merytorycznie rozpoznającym sprawę, opierał się

na materiale dowodowym uzyskanym w toku postępowania. Wymieniony przepis, jak i art. 386 § 1 k.p.c. określają model postępowania apelacyjnego, w którym dominuje obowiązek merytorycznego (w zakresie podstawy faktycznej i stosowania prawa) rozpoznania sprawy przez sąd drugiej instancji (por. m.in. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 kwietnia 2003 r., sygn. akt V CK 423/02, LEX 583965). W systemie apelacji pełnej, Sąd drugiej instancji czyni własne ustalenia faktyczne i rozważa na nowo całokształt okoliczności sprawy, dokonując ich samodzielnej oceny (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 września 2010 r., sygn. akt IV CSK 72/10, LEX 622212), także w zakresie podstawy prawnej rozstrzygnięcia.

Postępowanie apelacyjne jest postępowaniem odwoławczym i kontrolnym, zachowuje jednak charakter postępowania rozpoznawczego. Sąd odwoławczy ma zatem pełną swobodę jurysdykcyjną, ograniczoną jedynie granicami zaskarżenia (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 sierpnia 2009 r., sygn. akt I PK 32/09, LEX 548916).

Sąd Apelacyjny uznał potrzebę uzupełnienia wskazanych przez Sąd Okręgowy faktów, istotnych jako element podstawy faktycznej rozstrzygnięcia. Wobec tego Sąd drugiej instancji przeprowadził dowód z przesłuchania odwołującej się w charakterze strony na okoliczność ustalenia zwolnienia ze służby odwołującej się. Podczas przesłuchania odwołująca się wskazała, że 4 marca 2022 r. przebywała na zwolnieniu lekarskim od lekarza psychiatry, w związku ze stanami lękowo-depresyjnymi. Ponadto miała problemy kardiologiczne oraz ze snem. K. K. zeznała, że po konsultacji z lekarzem uznała, że powinna odejść na emeryturę. Odwołująca się 27 grudnia 2022 r. złożyła wniosek o przyznanie emerytury oraz o skierowanie na Komisję Lekarską. Ze służby została zwolniona 20 lutego 2023 r., następnie 21 lutego 2023 r., po przeprowadzeniu badania odwołującej się, Komisja Lekarska orzekła, że jest ona niezdolna do służby. Odwołująca się wskazała ponadto, że kilka dni później stawiała się w szpitalu w S. na 3 miesięczne leczenie. Na pytania Sądu odwołująca się zeznała, że w czasie zwolnienia lekarskiego miała kontakt ze współpracownikami i z przełożoną, została również poinformowana o przeniesieniu. Wskazała, że śledziła informacje na temat zasad przechodzenia na emeryturę. Przyznając tym samym, że co prawda miała świadomość o niekorzystnych zmianach wynikających z ustawy o budżecie, jednak nie skorzystała mimo to z możliwości pozostania w służbie. Odwołująca się podkreśliła, że cały czas jest niezdolna do służby i kontynuuje leczenie psychiatryczne, a w grudniu 2025 r. ma po raz kolejny stawić się na leczenie, w związku ze skierowaniem, w szpitalu psychiatrycznym w C.. Dodatkowo odwołująca się dołączyła do złożonej apelacji dowody w postaci: wykazu wystawionych zaświadczeń lekarskich (wydruk ZUS, k. 57 a.s.) - potwierdzających, że przebywała na zwolnieniu lekarskim nieprzerwanie do 7 marca 2022 r. do 20 lutego 2023 r., karty

informacyjnej leczenia szpitalnego (k. 58-59 a.s.), orzeczenia Komisji Lekarskiej, nr (...) z dnia 21 lutego 2023 r., w którym stwierdzono, że odwołująca się jest trwale niezdolna do służby w Straży Granicznej (k. 60-64 a.s.). Zdaniem Sądu Apelacyjnego, wobec powyższego uznać należy, że odwołująca się zarówno w dacie złożenia wniosku o zwolnienie ze służby, a co najmniej w dacie wydania orzeczenia przez Komisję Lekarską, nr (...), z dnia 21 lutego 2023 r., była trwale niezdolna do służby w Straży Granicznej, co uniemożliwiało jej dalsze trwanie w służbie, a tym samym cofnięcie złożonego wniosku.

Powyższe dodatkowe ustalenia faktyczne, dały Sądowi Apelacyjnemu podstawę do dokonania odmiennej oceny zgromadzonego przez Sąd pierwszej instancji materiału dowodowego i uznania, że Sąd Okręgowy naruszył art. 233 § 1 k.p.c., wyprowadzając z materiału dowodowego błędne wnioski i co za tym idzie błędnie zastosował prawo materialne.

Uzupełniony materiał dowodowy dał Sądowi Apelacyjnemu podstawy do uznania za zasadny, wywiedzionego w apelacji zarzutu naruszenia art. 41 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz.U. 2022 poz. 2666), poprzez jego błędne zastosowanie w niniejszej sprawie w wskutek braku przeprowadzenia analizy konstytucyjności tego przepisu i w efekcie braku dostrzeżenia, że przepis ten jest rażąco sprzeczny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP i nie powinien w ogóle być stosowany w niniejszej sprawie.

Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 12 lutego 2025 r., sygn. akt I USK 115/24 wskazał, że stosowanie Konstytucji nie jest zastrzeżone wyłącznie dla Trybunału Konstytucyjnego, ale należy również do sądów, zarówno w przypadku zaistnienia luki w prawie, jak i wówczas, gdy sąd dojdzie do przekonania, że przepis ustawy jest niezgodny z Konstytucją i nie powinien być zastosowany w konkretnej sprawie. Nie narusza to kompetencji właściwej Trybunałowi Konstytucyjnemu, gdyż formalnie zakwestionowany przepis w dalszym ciągu pozostaje w systemie prawnym i może być stosowany przez inne sądy orzekające w takich samych sprawach. Rozważając problematykę rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa, godzi się podkreślić, że następuje ona na tle konkretnego stanu faktycznego w konkretnej sprawie. Koncentruje się więc na procesie wykładni i stosowania prawa. W tym zakresie wykorzystywanie koncepcji rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa służy zapobieganiu wydawania orzeczeń na podstawie niezgodnych z Konstytucją przepisów ustawy, prowadzących do niesprawiedliwego rozstrzygnięcia, a więc ochronie praw podmiotów uczestniczących w prowadzonym przed sądem postępowaniu. Jak stwierdził Sąd Najwyższy w wyroku z 12 sierpnia 2020 r. (sygn. akt II PK 4/19, LEX nr 3071522), odwołanie się do standardu konstytucyjnego

jest niezbędne, by w efekcie dokonać wykładni przepisu w zgodzie z ustawą zasadniczą (wykładnia prokonstytucyjna).

W niniejszej sprawie, zdaniem Sądu Apelacyjnego taka potrzeba wystąpiła, szczególnie wobec stwierdzenia, że odwołująca się nie miała możliwości wycofania wniosku o zwolnienie ze służby, w sytuacji gdy obiektywne przyczyny dotyczące stanu jej zdrowia, m.in. w postaci orzeczenia Komisji Lekarskiej, nr (...), z dnia 21 lutego 2023 r., stwierdzającego jej trwałą niezdolność do służby w Straży Granicznej, stanowiły okoliczność, która uniemożliwiała odwołującej się dalsze pozostanie w służbie i której odwołująca się musiała się podporządkować. Powyższe stanowisko poparł również Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z dnia 19 lutego 2024 r., skierowanym do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, gdzie wyraźnie wskazywał na indywidualną sytuację odwołującej się (k. 72-75 a.s.).

Ustawodawca, w treści art. 41 ust. 1-3 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023, dokonał różnicowania funkcjonariuszy, dając przywileje w postaci uposażeń obliczanych od kwoty bazowej z 2023 r. tym funkcjonariuszom, którzy przeszli na emeryturę od dnia 1 marca 2023 r., natomiast pozostałym uposażenie to jest ustalane w wysokości określonej w ustawie budżetowej z dnia 17 grudnia 2021 r., a więc znacznie niższe. Powyższe regulację są niewątpliwie nowym rozwiązaniem. Ustawodawca niejednokrotnie wskazywał, że głównym powodem, dla którego się zdecydowano na to przesunięcie, jest chęć zatrzymania większej liczby żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy w służbie czynnej. Argumentując to obecną sytuacją geopolityczną, w związku z trwającym konfliktem zbrojnym na terenie Ukrainy, ustawodawca wskazał, że jego celem było wprowadzenie mechanizmów, które mają na celu zagwarantowanie bezpieczeństwa obywateli. Dodatkowo powołał się również na trwający już od blisko 2 lat kryzys migracyjny na granicy Rzeczypospolitej Polskiej z Republiką Białorusi. Wskazując tym samym, że w związku z tym, że istnieje realne zagrożenie nienaruszalności granic Rzeczypospolitej, chcąc zapewnić bezpieczeństwo i porządek publiczny, dążył do zwiększenia liczby funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych. Ustawodawca podkreślił, że dla zapewnienia bezpieczeństwa obywateli ważnym jest, aby służbę pełniły osoby, które są do tego odpowiednio przeszkolone oraz posiadają wieloletnie doświadczenie w tym zakresie.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego system zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych stanowi szczególny rodzaj ustawowej rekompensaty za obostrzenia służby oraz rygory stosunku administracyjnego, jednakże dopuszczalnego i uzasadnionego (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 lutego 2008 r., sygn. akt SK 82/06,

wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lutego 2001 r., sygn. akt SK14/00 OTK ZU nr 2/2001, poz. 31, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 kwietnia 2008 r., sygn. akt P 38/06, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. akt K 6/09). Za wyodrębnieniem systemu zaopatrzeniowego dla służb mundurowych przemawia przede wszystkim specyfika stosunku służby i swoistość ponoszonego ryzyka (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 23 września 1997 r., sygn. akt K 25/96, OTK ZU nr 3/4/1997, poz. 36) Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu przytoczonego wyroku, specyfika stosunku służby wyraża się m.in. w pełnej dyspozycyjności i zależności od władzy służbowej, wykonywaniu zadań w nielimitowanym czasie pracy i trudnych warunkach, związanych nierzadko z bezpośrednim narażeniem życia i zdrowia (np. w czasie udziału w obronie kraju lub ochronie bezpieczeństwa obywateli), wysokiej sprawności fizycznej i psychicznej wymaganej w całym okresie jej pełnienia, niewielkie możliwości wykonywania dodatkowej pracy i posiadania innych źródeł utrzymania, ograniczone prawo udziału w życiu politycznym i zrzeszania się.

Wobec powyższego, w ocenie Sądu Apelacyjnego przepisy art. 41 ust. 1-3 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 nie mogą mieć zastosowania do odwołującej się. K. K., w świetle orzeczenia Komisji Lekarskiej, nr (...), z dnia 21 lutego 2023 r., stwierdzającego jej trwałą niezdolność do służby w Straży Granicznej, nie miała możliwości dalszego pełnienia służby w Straży Granicznej. Tym samym zastosowany przez ustawodawcę w ww. przepisach mechanizm nie mógł odnieść wobec odwołującej się wskazanych przez ustawodawcę skutków, w postaci dalszego pełnienia przez nią służby.

Mając na uwadze powyższe, wskazać należy, że ustawodawca zobowiązany jest równo traktować wszystkich funkcjonariuszy. Niezasadnym jest celowe różnicowanie funkcjonariuszy z tego samego roku kalendarzowego i budżetowego tylko z powodu daty przejścia na emeryturę, szczególnie w sytuacji, gdy data przejścia na emeryturę jest zależna od obiektywnych okoliczności, niejako zmuszających funkcjonariusza do podjęcia takiej decyzji, jak trwała niezdolność do pełnienia służby.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, z konstytucyjnej zasady równości wynika wymóg podobnego traktowania (według jednakowej miary) wszystkich podmiotów prawa charakteryzujących się daną cechą istotną - relewantną (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 lipca 2000 r., sygn. akt K 30/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 145, czy też wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 stycznia 2000 r., sygn. akt K 17/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 4).

Powyższa definicja oznacza, że wszystkie podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 5 listopada 1997 r., sygn. akt K 22/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 41). W związku z tym należy przyjąć, że odmienne uregulowanie sytuacji prawnej adresatów norm wyróżnionych ze względu na tę samą cechę istotną stanowi odstępstwo od zasady równości (por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87, OTK w 1988 r., poz. 1 oraz wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 24 lutego 1999 r., sygn. akt SK 4/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 24; 9 maja 2005 r., sygn. akt SK 14/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 47).

W literaturze wskazuje się, że w kontekście zarzutu naruszenia konstytucyjnej zasady równości kluczowego znaczenia nabiera ustalenie cechy istotnej (relewantnej), przesądzającej o uznaniu porównywanych podmiotów za podobne lub odmienne. Stwierdzenie, że prawo nie traktuje podmiotów podobnych w sposób podobny (a więc wprowadza różnicowanie), prowadzić może do postawienia pytania, czy takie różnicowanie jest dopuszczalne w świetle zasady równości (zob. L. Garlicki, uwaga do art. 32 Konstytucji, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, red. L. Garlicki, t. 3, Warszawa 2003 r., s. 7).

Rozumienie zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez niego prawa oraz bezpieczeństwa prawnego jednostki jako pewności tego, iż w oparciu o obowiązujące prawo obywatel może kształtować swoje stosunki życiowe, stało się trwałą linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał stwierdzał m.in., iż „pewność prawa oznacza nie tyle stabilność przepisów prawa (...) co możliwość przewidywania działań organów państwa i związanych z nimi zachowań obywateli. Przewidywalność działań państwa gwarantuje zaufanie do ustawodawcy i do stanowionego przez niego prawa ” (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 marca 1993 r., sygn. akt K 9/92).

Trybunał Konstytucyjny wskazywał w swoim dotychczasowym orzecznictwie, że art. 67 ust. 1 Konstytucji ujmuje zabezpieczenie społeczne w kategoriach prawa podmiotowego, którego treścią jest zagwarantowanie obywatelom świadczeń na wypadek niezdolności do pracy ze względu na chorobę, inwalidztwo, osiągnięcie wieku emerytalnego, pozostawanie bez pracy nie z własnej woli i nieposiadanie innych środków utrzymania. Konstytucja nie przesądziła jednocześnie o formach realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego, pozostawiając ustawodawcy zwykłemu znacznym margines swobody określenia poszczególnych wymogów i zasad przyznawania określonych świadczeń, a także reformowania istniejącego systemu emerytalnego (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 lipca 2010 r., sygn. akt K 63/07, OTK

ZU nr 6/A/2010, poz. 60). Swoboda ustawodawcy nie jest jednak nieograniczona. Jej ograniczeniami są wynikający z art. 67 ust. 1 Konstytucji cel prawa do zabezpieczenia społecznego, zakaz naruszania istoty tego prawa oraz zakaz naruszania innych norm i zasad konstytucyjnych, w szczególności zasady sprawiedliwości społecznej, równości wobec prawa czy zasady ochrony praw nabytych (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 6 lutego 2002 r., sygn. akt SK 11/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 2; 19 grudnia 2012 r., sygn. akt K 9/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136).

W świetle powyższego Sąd Apelacyjny uznał, że mechanizm zastosowany przez ustawodawcę w art. 41 ust. 1-3 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 oraz zastosowana przez Sąd Okręgowy wykładnia ww. przepisów doprowadziła do błędnego ich zastosowania wobec odwołującej się, polegającą na niezasadnym zastosowaniu w stosunku do odwołującej się kwot bazowych z roku 2022, zamiast tej z roku 2023. Nawet cele, których osiągnięcie zadeklarował ustawodawca wprowadzając wskazane regulacje, nie usprawiedliwiają nierównego potraktowania odwołującej się, względem innych funkcjonariuszy również odchodzących ze służby, z uwagi na utratę zdolności do jej pełnienia, ale w dacie od 1 marca 2023 r. Szczególnie biorąc pod uwagę fakt, że w sytuacji utraty zdolności do pełnienia służby przez odwołującą się, zastosowany przez ustawodawcę mechanizm nie mógł mieć żadnego realnego wpływu na możliwość dalszego pełnienia przez nią służby.

**Mając na względzie powyższe, Sąd Apelacyjny na podstawie art. 386 § 1 k.p.c. zmienił zaskarżony wyrok orzekając jak w punktach I i II sentencji wyroku.**

Zgodnie z art. 118 ust. 1a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, uwzględniając odwołanie i przyznając prawo do świadczenia, Sąd orzekający z urzędu powinien rozstrzygnąć, czy organ rentowy ponosi odpowiedzialność za nieustalenie ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji (tak wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 kwietnia 2010 r., sygn. akt II UK 330/09). Przyznając prawo do świadczeń Sąd jest zobowiązany do rozstrzygnięcia w przedmiocie odpowiedzialności organu rentowego odnośnie do nieustalenia ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji, tj. zarówno stwierdzającego taką odpowiedzialność, jak i jej brak. W przedmiotowej sprawie organ rentowy orzekł zgodnie z obowiązującymi go przepisami. Przy tak skonstruowanych przepisach ustawy okołobudżetowej nie był w żaden sposób uprawniony do dokonywania we własnym zakresie ustaleń faktycznych, co do okoliczności złożenia przez odwołującą się wniosku o przejście na emeryturę oraz jej zdolności do pełnienia służby. Stało się to możliwe dopiero na etapie postępowania przed Sądem. W konsekwencji, zdaniem Sądu

Apelacyjnego, brak podstaw aby stwierdzić, że organ rentowy w przedmiotowej sprawie w sposób zawiniony błędnie ustalił stan faktyczny, czy dokonał błędnej interpretacji przepisów prawa, czy też ponosi odpowiedzialność na nieustalenie wszystkich okoliczności niezbędnych do wydania decyzji. Wydanie błędnej decyzji w sytuacji, gdy organ rentowy nie dysponował wystarczającym materiałem dowodowym pozwalającym na ustalenie prawa odwołującej się do żadanego świadczenia, nie skutkuje obciążeniem organu odpowiedzialnością z tego tytułu. Wobec powyższego, Sąd Apelacyjny orzekł, jak w punkcie III sentencji orzeczenia.

W przedmiocie kosztów postępowania apelacyjnego Sąd Apelacyjny orzekł, w punkcie IV sentencji wyroku, na podstawie art. 108 § 1 k.p.c. w zw. z art. 98 § 1, 1<sup>1</sup> i 3 k.p.c., zgodnie z zasadą odpowiedzialności strony za wynik procesu, ustalając kwotę kosztów zastępstwa prawnego w instancji odwoławczej, należnych pełnomocnikowi odwołującej się od organu rentowego, na podstawie § 10 ust. 1 pkt 2 w zw. z § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz.U. 2015 poz. 1800 ze zm.).

*Agnieszka Ambroziak*