

Sygn. akt III AUa 1316/21

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 kwietnia 2023 r.

Sąd Apelacyjny w Krakowie III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie:

Przewodniczący: SSA Anna Patuła

Protokolant: Robert Nędza

po rozpoznaniu w dniu 25 kwietnia 2023 r. w Krakowie na rozprawie

sprawy z odwołania H. M.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w K.

o prawo do świadczenia wyrównawczego

na skutek apelacji organu rentowego

od wyroku Sądu Okręgowego w Kielcach V Wydziału Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

z dnia 14 czerwca 2021 r. sygn. akt V U 200/21

I. oddala apelację;

II. zasądza od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w K. na rzecz H. M. kwotę 240 (dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego.

Sygn. akt III AUa 1316/21

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 11 grudnia 2020 roku Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w K. odmówił H. M. prawa do świadczenia wyrównawczego.

Wnioskodawca zaskarżył powyższą decyzję zarzucając jej błąd w ustaleniach faktycznych przyjętych za podstawę rozstrzygnięcia wobec zsumowania przez organ rentowy pobieranej przez niego emerytury z emeryturą specjalną przyznaną przez Prezesa Rady Ministrów i przyjęcie, że odwołujący pobiera emerytury w łącznej wysokości 3.179,13 zł, w sytuacji kiedy organ nie powinien przy obliczaniu wysokości emerytury od której uzależnione jest przyznanie świadczenia wyrównawczego wliczać w/w emerytury specjalnej otrzymanej w specjalnym trybie.

Wyrokiem z dnia 14.06.2021r Sąd Okręgowy w Kielcach w pkt I. zmienił zaskarżoną decyzję i przyznał H. M. prawo do świadczenia wyrównawczego od dnia 15.10.2020r, a w pkt. II. zasądził od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w K. na rzecz odwołującego kwotę 180, zł tytułem zwrotu kosztów procesu.

Powołując się na dokumentację zgromadzoną w aktach organu rentowego Sąd Okręgowy ustalił, że H. M. , urodzony w dniu (...), decyzją ZUS z dnia 16 czerwca 1997 uzyskał prawo do emerytury wcześniejszej przyznawanej na podstawie ustawy z dnia 14 grudnia 1982 roku o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin. Ponadto od dnia 1 grudnia

1998 roku odwołujący jest uprawniony również do emerytury specjalnej przyznanej decyzją Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 grudnia 1998 roku na podstawie art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 roku o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (obecnie art. 82 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z FUS). Przyznając powyższe świadczenie Prezes Rady Ministrów zastrzegł, że wypłacane ono będzie „niezależnie od innych świadczeń z ubezpieczenia społecznego i podlega waloryzacji na ogólnie obowiązujących zasadach”. Dodatkowo Sąd Okręgowy ustalił, że ubezpieczony od 1 kwietnia 2012 roku otrzymuje również dodatek pielęgnacyjny przyznawany na podstawie ustawy z dnia 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z FUS. Jak ustalił Sąd I instancji łączna kwota pobieranej przez ubezpieczonego emerytury wcześniejszej i emerytury specjalnej przyznawanej przez Prezesa Rady Ministrów na dzień wydania zaskarżonej decyzji wynosi 3.179,13 zł. Natomiast wysokość emerytury specjalnej na dzień 8 grudnia 1998 roku została ustalona na kwotę 800 zł. W powyższym stanie faktycznym Sąd Okręgowy uznał, że odwołanie H. M. jest uzasadnione. Sąd I instancji powołał się na treść art. 10 a ustawy z dnia 20 marca 2015 roku o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych (tj. Dz. U. z 2020 roku, poz. 319), zgodnie z którym prawo do świadczenia wyrównawczego przysługuje osobie uprawnionej pobierającej emeryturę lub rentę inwalidzką albo rentę z tytułu niezdolności do pracy albo rentę rodzinną, w kwocie niższej niż 2.450 zł miesięcznie (ust. 1). Świadczenie wyrównawcze przysługuje w kwocie stanowiącej różnicę pomiędzy kwotą, o której mowa w ust. 1, a kwotą emerytury lub renty (ust. 2). Z kolei, przez kwotę emerytury lub renty rozumie się wysokość pobieranej emerytury lub renty brutto lub sumę tych świadczeń, wraz z kwotą wypłacaną przez zagraniczne instytucje właściwe do spraw emerytalno-rentowych, z wyłączeniem dodatku pielęgnacyjnego oraz innych dodatków i świadczeń wypłacanych wraz z tymi świadczeniami na podstawie odrębnych przepisów, przed dokonaniem odliczeń, potrąceń i zmniejszeń. Jak wskazał Sąd I instancji spór w niniejszej sprawie sprowadzał się do ustalenia, czy H. M. przysługuje prawo do świadczenia wyrównawczego, w szczególności czy organ rentowy prawidłowo ustalił, że ubezpieczony pobiera emerytury w łącznej wysokości 3.179,13 zł. Poza sporem pozostawało natomiast to, że decyzją z dnia 16 czerwca 1997 roku Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w K. przyznał ubezpieczonemu prawo do emerytury wcześniejszej przyznawanej na podstawie ustawy z dnia 14 grudnia 1982 roku o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin od dnia 1 maja 1997 roku, tj. od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek o emeryturę. Ponadto, nie ulega wątpliwości, iż H. M. od dnia 1 grudnia 1998 roku jest także uprawniony do emerytury specjalnej przyznanej decyzją Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 grudnia 1998 roku na podstawie art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 roku o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (obecnie art. 82 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z FUS). Przyznając powyższe świadczenie Prezes Rady Ministrów zastrzegł, że wypłacane ono będzie „niezależnie od innych świadczeń z ubezpieczenia społecznego i podlega waloryzacji na ogólnie obowiązujących zasadach”. Zgodnie z obecnie obowiązującym art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tj. Dz. U. z 2021 roku, poz. 291), Prezes Rady Ministrów w szczególnie uzasadnionych przypadkach może przyznać emeryturę lub rentę na warunkach i w wysokości innej niż określone w ustawie. Charakter prawny powołanej normy polega na uprawnieniu Prezesa Rady Ministrów do uznaniowego przyznania świadczenia emerytalnego bądź rentowego w szczególnie uzasadnionym przypadku. Uprawnienie to nie jest uzależnione od spełniania formalnych wymogów, jak ma to miejsce w przypadku świadczenia wyjątkowego przyznawanego przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (art. 83). Z użytego w art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych sformułowania „może przyznać” wynika, że podejmowane na tej podstawie decyzje mają charakter uznaniowy. Oznacza to, że organ decyzyjny posiada swobodę działania i możliwość wyboru określonego sposobu załatwienia sprawy. Także sposób finansowania potwierdza odrębność takiego świadczenia z tego względu, że jest ono finansowane z budżetu Państwa (art. 84 ustawy), a nie z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i nie ma przy tym charakteru roszczeniowego, gdyż ustawa nie gwarantuje jego wypłaty, pozostawiając rozstrzygnięcie w tym zakresie uznaniowej decyzji Prezesa Rady Ministrów. W świetle powyższego należy stwierdzić, że kwestia wypłaty świadczeń z art. 82 przedmiotowej ustawy nie wchodzi w skład instytucji zabezpieczenia społecznego objętych systemem ubezpieczeń społecznych, skoro nie jest finansowana z Funduszu (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 20 stycznia 2011 roku, sygn. akt III UZP 2/10). Mając powyższe na uwadze Sąd Okręgowy stanął na stanowisku, że emerytura specjalna, która jest świadczeniem wyjątkowym ma być samoistny i z emeryturą ubezpieczeniową nie pozostaje w jakimkolwiek związku normatywnym. Samo zaś umiejscowienie postanowień dotyczących jej przyznania w Dziale VI ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych należy uznać li tylko za zabieg techniczno-legislacyjny niemający

bezpośredniego i merytorycznego wpływu na treść zawartych w tym akcie postanowień (tak: uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 października 2006 roku, sygn. akt P 3 8/05). Wobec powyższego, skoro emerytura specjalna nie może być utożsamiana z emeryturą ubezpieczeniową, a ponadto nie została wymieniona w art. 10a ust. 1 ustawy z dnia 20 marca 2015 roku o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych to uznać należy, że nie powinna ona zostać uwzględniona przy obliczaniu miesięcznego dochodu H. M.. Jak wskazał Sąd Okręgowy, pominięcie w przedmiotowych wyliczeniach kwoty emerytury specjalnej powoduje, że ubezpieczony spełnia przesłanki do przyznania świadczenia wyrównawczego, albowiem pobierana przez niego emerytura nie przekracza kwoty 2.450 zł miesięcznie, co skutkowało zmianą zaskarżonej decyzji i przyznaniem wnioskodawcy prawa do świadczenia wyrównawczego.

Apelację od powyższego wyroku wywiódł organ rentowy, zaskarżając w całości wyrok Sądu Okręgowego w Kielcach i zarzucając mu naruszenie prawa materialnego, w szczególności art. 10a ustawy z dnia 20 marca 2015r. o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych wniósł o zmianę zaskarżonego orzeczenia i oddalenie odwołania. W uzasadnieniu apelacji podniesiono, że przysługujące odwołującemu świadczenia – tj. emerytura wcześniejsza oraz emerytura specjalna przyznana decyzją Prezesa Rady Ministrów na podstawie art. 64 ust.1 ustawy z dnia 14.12.1982r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz.U. z 1982r. Nr.40 poz.267 ze zm.) są wypłacane w zbiegu, a ponadto, wnioskodawca jest uprawniony do dodatku pielęgnacyjnego. Tym samym łączna wysokość świadczeń pobieranych przez H. M. jest wyższa niż 2400, zł brutto. Organ rentowy odwołując się do treści art 10a ust.3 ustawy z dnia 20.03.2015r. o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych - zgodnie z którym przez kwotę emerytury lub renty rozumie się wysokość pobieranej emerytury lub renty brutto lub sumę tych świadczeń, wraz z kwotą wypłacaną przez zagraniczne instytucje właściwe do spraw emerytalno-rentowych, z wyłączeniem dodatku pielęgnacyjnego oraz innych dodatków i świadczeń wypłacanych wraz z tymi świadczeniami na podstawie odrębnych przepisów, przed dokonaniem odliczeń, potrąceń i zmniejszeń – stwierdził, że z przepisu tego nie wynika, by dotyczył on tylko świadczeń finansowanych z FUS. Nadto wskazał, że emerytura specjalna nie jest wymieniona wśród dodatków i świadczeń, które podlegają wyłączeniu przy ustalaniu w/w kwoty. Wobec powyższego w ocenie organu rentowego kwota emerytury specjalnej winna zostać uwzględniona przy ustalaniu wysokości kwoty emerytury o jakiej mowa w art 10a w/w ustawy, a tym samym w ocenie ZUS w sprawie nie zostały spełnione przesłanki art. 10 a ustawy z dnia 20.03.2015r. o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych i brak jest podstaw do przyznania H. M. prawa do świadczenia wyrównawczego.

Sąd Apelacyjny rozważył co następuje.

Apelacja organu rentowego nie jest uzasadniona.

Stan faktyczny niniejszej sprawy jest bezsporny, a tym samym Sąd Apelacyjny przyjmuje za własne ustalenia i ocenę dowodów dokonaną przez Sąd I instancji. Istota problemu sprowadza się do wykładni art. 10 a ustawy z dnia 20.03.2015r. o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych (Dz.U. z 2023r. Poz.388 t. j. z dnia 1.03.2023r.) i oceny, czy emerytura specjalna przyznana w oparciu o art. 64 ust.1 ustawy z dnia 14.12.1982r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz.U. z 1982r. Nr.40 poz.267 ze zm.) – aktualnie regulowana w art. 84 ust.1 o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U.2022.504 t. j. z dnia 2022.03.02) – podlega zsumowaniu z emeryturą z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych przy ustalaniu wysokości „emerytury” od której zależy przyznanie świadczenia wyrównawczego.

Przepis art. 10a został dodany do w/w ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych na podstawie ustawy z 14 sierpnia 2020 r. o zmianie ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U.2020.1578 z dnia 2020.09.14). Zgodnie z treścią art. 10a w brzmieniu z daty złożenia wniosku: [1] Prawo do świadczenia wyrównawczego przysługuje osobie pobierającej emeryturę lub rentę inwalidzką albo rentę z tytułu niezdolności do pracy, zwaną dalej "rentą", w kwocie niższej niż 2400 zł miesięcznie; [2] Świadczenie wyrównawcze przysługuje w kwocie stanowiącej różnicę pomiędzy kwotą, o której mowa w ust. 1, a kwotą emerytury lub renty;

[3] Przez kwotę emerytury lub renty rozumie się wysokość pobieranej emerytury lub renty brutto lub sumę tych świadczeń, wraz z kwotą wypłacaną przez zagraniczne instytucje właściwe do spraw emerytalno-rentowych, z wyłączeniem dodatku pielęgnacyjnego oraz innych dodatków i świadczeń wypłacanych wraz z tymi świadczeniami na podstawie odrębnych przepisów, przed dokonaniem odliczeń, potrąceń i zmniejszeń; [4] Kwota, o której mowa w ust. 1, ulega podwyższeniu w terminach i na zasadach określonych przepisami ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych; [5] Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych ogłasza w formie komunikatu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski", co najmniej na 7 dni roboczych przed najbliższym terminem waloryzacji, uwzględnianą od tego terminu przy obliczaniu wysokości świadczenia wyrównawczego kwotę, o której mowa w ust. 1.

Wprowadzając powyższą regulację i uzależniając przyznanie świadczenia wyrównawczego od faktu pobierania emerytury (lub renty z tytułu niezdolności do pracy, renty inwalidzkiej lub rodzinnej) oraz od wysokości tego świadczenia ustawodawca nie zdefiniował pojęcia „emerytura” - co w niniejszej sprawie skutkowało sporem w przedmiocie sposobu interpretacji tego zwrotu i koniecznością rozstrzygnięcia, czy pojęcie to obejmuje każde świadczenie o nazwie „emerytura” czy też emeryturę w rozumieniu świadczenia z ubezpieczenia społecznego. Zasadniczym aktem normatywnym odnoszącym się do emerytury jest ustawa z dnia 17.12.1998r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U.2022.504 t. j. z dnia 2022.03.02) . Również w tej ustawie nie zawarto legalnej definicji pojęcia „emerytura” , przy czym kolejne przepisy tego aktu prawnego określają szczegółowe warunki i zasady według których przyznawane jest świadczenie emerytalne wypłacane z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Dodatkowo w ustawie tej w dziale VI przewidziano możliwość przyznania świadczeń w szczególnym trybie. Zgodnie z art. 82 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS Prezes Rady Ministrów w szczególnie uzasadnionych przypadkach może przyznać emeryturę lub rentę na warunkach i w wysokości innej niż określone w ustawie. Zgodnie zaś z art. 84 w/w ustawy świadczenia, o których mowa w art. 82 i 83, finansowane są z budżetu państwa.

Zgodnie z zasadami stosowania prawa podstawowym sposobem rozumienia tekstu prawnego jest jego językowe znaczenie. Stosownie do zasady *clara non sunt interpretanda* nie ma potrzeby sięgania po inne, pozajęzykowe metody wykładni w sytuacji, gdy językowe znaczenie tekstu jest jasne. W doktrynie i orzecznictwie zgodnie przyjmuje się ustaloną hierarchię dyrektyw interpretacyjnych, co bardzo klarownie zostało wyrażone w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 8.05.1998r sygn. akt I CKN 664/97, w którym stwierdzono: „W doktrynie i judykaturze sformułowana została reguła określająca następującą kolejność różnych sposobów wykładni: wykładnia językowa, wykładnia systemowa, wykładnia funkcjonalna (celowościowa). W myśl zasady *interpretatio cessat in claris* nie zawsze zachodzić będzie jednak konieczność użycia kolejno wszystkich tych sposobów, w szczególności nie będzie potrzeby sięgania po dyrektywy celowościowe, jeśli już po zastosowaniu dyrektyw językowych , czy też językowych i systemowych, uda się uzyskać właściwy wynik wykładni , to jest ustalić znaczenie interpretowanej normy”.

Mając na uwadze powyższe zasady, w pierwszej kolejności sięgnąć należy po reguł języka normatywnego, zgodnie z którymi w aktach prawnych należy się posługiwać poprawnymi wyrażeniami językowymi w ich podstawowym i powszechnie przyjętym znaczeniu. Kierując się tymi wskazaniem stwierdzić należy, że samo literalne brzmienie omawianego przepisu art. 10a ustawy z dnia 20.03.2015r. o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych wskazywałoby na możliwość objęcia pojęciem „emerytura” zarówno emerytur ubezpieczeniowych (wypłacanych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych), jak i emerytury specjalnej przyznawanej przez Prezesa Rady Ministrów w szczególnym trybie. Taka interpretacja nie przystaje jednak do powszechnie przyjmowanego znaczenia pojęcia emerytura, zgodnie z którym emerytura to comiesięczne świadczenie pieniężne przysługujące ubezpieczonemu za przepracowanie określonej liczby lat lub po osiągnięciu określonego wieku emerytalnego, w oparciu o posiadane okresy składkowe i nieskładkowe. Zgodnie ze Słownikiem Języka Polskiego wydawnictwo PWN emerytura to «miesięczne świadczenia pieniężne przysługujące za przepracowanie ustawowej liczby lat i po osiągnięciu określonego wieku» . Podobne znaczenie przedstawiane jest też w informatorach ZUS, zgodnie z którymi emerytury są świadczeniami finansowanymi z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) przewidzianymi dla osób , które pracowały zawodowo i podlegały z tego tytułu ubezpieczeniom społecznym. Nie

ulega więc wątpliwości, że powszechne rozumienie tego pojęcia utożsamia emeryturę ze świadczeniem wypłacanym z ubezpieczenia społecznego po spełnienia określonych ustawowo warunków – i nie obejmuje „emerytury specjalnej” przyznawanej w oparciu o art. 82 ustawy o emeryturach i rentach z FUS (Dz.U.2022.504 t. j. z dnia 2022.03.02) - poprzednio art. 64 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin. Na to, że wymienione świadczenia – emerytura ubezpieczeniowa i emerytura specjalna – są zdecydowanie różnymi świadczeniami wskazuje też sam przymiotnik „specjalna” nierozłącznie używany przy określaniu emerytury przyznawanej w trybie art. 82 ustawy emerytalnej.

Wobec powyższych rozbieżności pomiędzy literalnym brzemieniem przepisu, a powszechnym rozumieniem ujętego w nim zwrotu „emerytura”, reguły wykładni językowej nie są wystarczające dla wyprowadzenia jednoznacznej interpretacji przesłanek warunkujących nabycie świadczenia wyrównawczego. Powyższy stan rzeczy rodzi konieczność sięgnięcia po reguły wykładni systemowej, według której zbiór norm obowiązujących w danym państwie winien być spójny i uporządkowany, co implikuje powinność takiego tłumaczenia norm, by tworzyły one spójny z prakseologicznego punktu widzenia system. W niniejszej sprawie już sam fakt uregulowania w jednej ustawie (ustawie o emeryturach i rentach z FUS) zarówno świadczeń, które z tym systemem ubezpieczeń społecznych są ściśle związane (tj. m.in. emerytura ubezpieczeniowej) jak i świadczeń przyznawanych na specjalnych, oderwanych od systemu ubezpieczeniowego zasadach (a takim świadczeniem jest emerytura specjalna przewidziana w art. 82 ustawy emerytalnej) – poddaje w wątpliwość możliwość skutecznego zastosowania tej wykładni w omawianym przypadku. Na odmienną emeryturę specjalną od świadczeń przyznawanych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wskazuje zarówno doktryna jak i orzecznictwo. W **komentarzu do ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych** pod redakcją Kamila Antonowa wskazano, że „Możliwość przyznawania świadczeń z art. 82 jest nieograniczona w tym znaczeniu, że Prezes RM zobowiązany jest tylko przedstawić Sejmowi informację o przyznanych świadczeniach. Umieszczenie w katalogu świadczeń przewidzianych w ustawie emerytalnej emerytury przyznawanej według niedookreślonych kryteriów, nierzadko mającej charakter politycznej nagrody, budzi określone zastrzeżenia. Oderwanie od elementu ubezpieczeniowego jest nazbyt wyraźne, dlatego też omawiana instytucja spotkała się z krytyką w piśmiennictwie” (Antonów Kamil (red.), Komentarz do ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, [w:] Emerytury i renty z FUS. Emerytury pomostowe. Okresowe emerytury kapitałowe. Komentarz do trzech ustaw emerytalnych, wyd. I LEX/el. 2019 - komentarz, stan prawny: 29 kwietnia 2019 r.). W uchwale Sądu Najwyższego z dnia 20.01.2011r sygn. akt III UZP 2/10 wskazano zaś, że emerytura bądź renta przyznana przez Prezesa Rady Ministrów posiada byt samoistny i z emeryturą ubezpieczeniową nie pozostaje w jakimkolwiek związku normatywnym. Wniosek taki wyprowadzony został w oparciu o analizę świadczeń wypłacanych na podstawie ustawy o emeryturach i rentach oraz zbiegu tych świadczeń w przypadku egzekucji. Sąd Najwyższy podkreślił odmienną sytuację, gdy dochodzi do zbiegu świadczeń emerytalno-rentowych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych ze świadczeniem "szczególnym" przyznawanym na podstawie art. 82 ust. 1 ustawy emerytalnej. Jak wskazano, charakter prawny powołanej normy polega na uprawnieniu Prezesa Rady Ministrów do uznaniowego przyznania świadczenia emerytalnego bądź rentowego w szczególnie uzasadnionym przypadku. Uprawnienie to nie jest uzależnione od spełnienia formalnych wymogów, jak ma to miejsce w przypadku innych świadczeń. Z użycia w art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych sformułowania "może przyznać" wynika, że podejmowane na tej podstawie decyzje mają charakter uznaniowy, co oznacza, że organ decyzyjny posiada swobodę działania i możliwość wyboru określonego sposobu załatwienia sprawy. Także sposób finansowania potwierdza odrębność takiego świadczenia z tego względu, że jest ono finansowane z budżetu Państwa, a nie z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, a ponadto nie ma charakteru roszczeniowego, gdyż ustawa nie gwarantuje jego wypłaty, pozostawiając rozstrzygnięcie w tym zakresie uznaniowej decyzji Prezesa Rady Ministrów. Powyższe okoliczności prowadzą do stwierdzenia, że kwestia wypłaty świadczeń z art. 82 ust. 1 ustawy emerytalnej po pierwsze, nie wchodzi w skład instytucji zabezpieczenia społecznego objętych systemem ubezpieczeń społecznych - skoro nie jest finansowana z Funduszu - a po drugie, świadczenie to zostało uregulowane wyczerpująco w wyżej wskazanym przepisie i przyznawane jest na zupełnie odmiennych warunkach, z wyłączeniem zasad określonych w innych przepisach ustawy emerytalnej. W cytowanej uchwale Sąd Najwyższy wskazał na art. 95 i nast. ustawy o emeryturach i rentach, podkreślając, że przepis art. 95 tej ustawy w ustępie drugim i trzecim enumeratywnie wymienia inne świadczenia o charakterze zaopatrzenia społecznego, do których znajduje zastosowanie przewidziana

tym przepisem reguła zbiegu świadczeń - jednakże przepis ten nie obejmuje swoim zakresem świadczenia przyznanego przez Prezesa Rady Ministrów w oparciu o art. 82 ustawy. Powyższe skutkuje dopuszczalnością sytuacji jednoczesnego pobierania zwykłej emerytury lub renty oraz świadczenia przyznanego na podstawie art. 82 ust 1 ustawy emerytalnej – co stanowi istotne odstępstwo od podstawowych zasad wypłaty świadczeń uregulowanych ustawą emerytalną, wskazując na odmienność emerytury specjalnej. Wszystko to zdaniem Sądu Najwyższego prowadzi do stwierdzenia, że umiejscowienie postanowień dotyczących przyznania świadczenia z art. 82 ust. 1 w Dziale VI ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych należy uznać li tylko za "zabieg techniczno-legislacyjny nie mający bezpośredniego i merytorycznego wpływu na treść zawartych w akcie postanowień" (co było już podnoszone w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 17 października 2006 r., sygn. akt P 38/05). W konsekwencji, zdaniem Sądu Najwyższego, emerytura przyznana przez Prezesa Rady Ministrów nie pozostaje w jakimkolwiek związku normatywnym z emeryturą ubezpieczeniową. Podobne zapatrywania Sąd Najwyższy wyraził w wyroku z dnia 17.11.1992r sygn. akt II URN 49/92, w którym stwierdził, że „Świadczenie emerytalne przyznane na podstawie art. 64 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz.U. Nr 40, poz. 267 ze zm.) jest świadczeniem przyznawym w szczególnym trybie - w drodze indywidualnej decyzji Prezesa Rady Ministrów i nie może być utożsamiane ze świadczeniem emerytalnym przyznawym na podstawie art. 56-58 tejże ustawy, nawet w sytuacji, gdy w istocie polegało to na przyznaniu świadczenia w wyższej wysokości. Świadczenia te były bowiem oparte na innej podstawie prawnej i dlatego prawo do nich musi być oceniane odrębnie”. Podkreślane wyżej zasadnicze odmienności między świadczeniami z ubezpieczenia społecznego a emeryturą specjalną - mimo ich uregulowania w jednym akcie prawnym - nie pozwalają zatem w sposób pewny i jednoznaczny przeprowadzić wykładni systemowej pojęcia „emerytura” zawartego w art. 10a ustawy z dnia 20.03.2015r o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych. Zauważyć przy tym należy, że w/w art. 10 a odwołuje się do takich świadczeń jak: emerytura, renta inwalidzka, renta z tytułu niezdolności do pracy, renta rodzinna – jako przesłanki warunkujące przyznanie świadczenia wyrównawczego. Wszystkie te świadczenia (pomijając sporne pojęcie emerytury) należą do świadczeń typowych dla zabezpieczenia społecznego – co wskazywałoby, że również pojęcie emerytury w tym przepisie użyte zostało w rozumieniu świadczenia z ubezpieczenia społecznego, a nie każdego świadczenia nazwanego „emeryturą” .

Mając na uwadze przedstawione okoliczności, niezbędne jest sięgnięcie do wykładni funkcjonalnej, która znajduje zastosowanie wówczas, gdy mimo przeprowadzenia interpretacji za pomocą reguł językowych i systemowych nadal nie można jednoznacznie ustalić znaczenia normy zawartej w interpretowanym przepisie. Dyrektywy funkcjonalne nakazują przy interpretacji tekstów prawnych odwoływać się do kontekstu politycznego, społeczno-gospodarczego i kulturowego funkcjonowania danej normy, zwłaszcza do uznawanych i preferowanych przez prawodawcę ocen, wartości i celów, którymi się kierował przy jej ustanawianiu. Wszystkie dyrektywy funkcjonalne opierają się na założeniu, że dopuszczalne jest tylko takie ustalenie znaczenia normy prawnej, które jest zgodne z przypisywanymi prawodawcy wartościami i celami, zaś z kilku możliwych dopuszczalnych wersji znaczeniowych należy wybrać tę, która posiada najsilniejsze uzasadnienie aksjologiczne czy celowościowe. W tym celu w niniejszej sprawie konieczne jest przeanalizowanie motywów, jakimi kierował się ustawodawca wprowadzając regulację ujętą w art. 10 a ustawy z dnia 20.03.2015r. o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych oraz znaczenia i celu uregulowania emerytury specjalnej. Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy nowelizującej ustawę o działaczach opozycji antykomunistycznej (...) z dnia 14.08.2020r świadczenie wyrównawcze ma na celu chociażby częściowo rekompensować krzywdy i ekonomiczne skutki represji jakich działacze opozycji doznawali w okresie PRL-u. W projekcie podkreśla się, że osoby te były poddawane różnego rodzaju szykanom, cenzurze, były degradowane zawodowo, nie miały możliwości awansowania i rozwijania zawodowego - a szykany te bezpośrednio rzutowały na uzyskiwane przez nich wynagrodzenia (a niejednokrotnie pozbawiały możliwości wykonywania pracy). Konsekwencją tego jest fakt dużo niższych emerytur i rent jakie Ci działacze obecnie uzyskują. Tym samym by zadośćuczynić choćby częściowo krzywdom doznany ze strony reżimu komunistycznego zasadnym jest, by każda osoba o potwierdzonym statusie działacza opozycji lub osoby represjonowanej, której świadczenie emerytalne jest niższe od wskazanego w ustawie minimum, otrzymała świadczenie wyrównawcze. Już więc samo uzasadnienie projektu bezpośrednio nawiązuje do wyrównania emerytur uzyskiwanych z ubezpieczenia społecznego.

Analizując zaś cel i funkcję emerytury specjalnej stwierdzić należy, że świadczenie to ma charakter wyjątkowy, którego zadaniem jest uhonorowanie osób, których szczególne zasługi dla życia społecznego uzasadniają odstępstwo od ogólnie przyjętych zasad przyznawania tego rodzaju świadczeń. Osoba, której to świadczenie może zostać przyznane, musi znacznie różnić się od innych osób w znaczeniu pozytywnym. Jak wskazuje się w orzecznictwie, celem przepisu art. 82 ust 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS jest uhonorowanie i zapewnienie godziwych warunków bytowych osobom, które mają wybitne indywidualne zasługi i osiągnięcia w określonej dziedzinie aktywności(...) Przywilej takiego wsparcia jest przyznawany autorytetom, których osiągnięcia i dorobek są uznawane i cenione w kraju i za granicą. Celu ustanowienia emerytury lub renty przyznawanej przez Prezesa Rady Ministrów należy szukać w sferze uhonorowania osób szczególnie zasłużonych, wybitnych. Jak wskazano w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 czerwca 2022 r. Sygn. Akt III OSK 6028/21 „Przepis art. 82 ust. 1 u.e.r.f.u.s. ma charakter wyjątkowy w tym sensie, że może znajdować zastosowanie jedynie w sytuacjach jednostkowych, a nie dość powszechnych(...). Celem tego rodzaju świadczenia nie jest bowiem jedynie poprawa sytuacji życiowej, ale uhonorowanie osób, które zasłużyły się dla kraju w sposób szczególny, przez co należy rozumieć oddanie w sposób niepowtarzalny, wybitnych zasług w sferze artystycznej, zawodowej czy społecznej.” Podobnie sądy wypowiadały się w innych orzeczeniach. m.in. w wyroku WSA w Warszawie z dnia 27.04.2021r sygn. akt II SA/Wa 2801/21, czy w wyroku tego Sądu z dnia 25.08.2021r sygn. Akt II SA/Wa 1927/21, gdzie podkreślono, że Uprawnienie Prezesa Rady Ministrów do przyznania świadczenia specjalnego zostało oparte na założeniu wyróżnienia świadczeniami rent lub emerytur ze względu na szczególne zasługi osób, którym świadczenie takie jest przyznawane oraz chęć szczególnego ich uhonorowania. Tym samym świadczenie specjalne Prezes Rady Ministrów może przyznać tylko w szczególnie uzasadnionych przypadkach, co - jak potwierdza dotychczasowe orzecznictwo - należy wiązać z wybitnymi zasługami na niwie zawodowej, artystycznej, społecznej czy też politycznej.

Porównanie funkcji obu tych regulacji – tj. świadczenia wyrównawczego i emerytury specjalnej – prowadzi do oczywistego wniosku co do odmienności celów jakim mają służyć, a równocześnie pokazuje, że uwzględnienie emerytury specjalnej przy ustalaniu prawa do świadczenia wyrównawczego praktycznie przekreśliłoby cel, dla którego ta emerytura specjalna została przyznana – zamiast uhonorowania i nobilitacji służyłaby naprawieniu krzywd i zabezpieczeniu minimum socjalnego – co pozostaje w całkowitej opozycji do roli i zadań dla jakich emerytura specjalna została ustanowiona. Powyższe okoliczności zdaniem Sądu Apelacyjnego przesądzają o niemożności zrównania emerytury specjalnej z emeryturą z ubezpieczenia społecznego i uwzględnieniu emerytury specjalnej przy ustalaniu uprawnień do świadczenia wyrównawczego, gdyż prowadziłoby to de facto do przekreślania celu, dla którego emerytura specjalna została przyznana H. M.. Za taką interpretacją przemawia też to, że art. 10a omawianej ustawy nie uzależnia przyznania tego świadczenia od wysokości innych dochodów lub generalnie od sytuacji majątkowej osoby uprawnionej – a jedynie odnosi się do emerytury i renty rozumianych jako świadczenia z ubezpieczenia społecznego, których opozycjonista lub osoba represjonowana nie mogły wypracować na właściwym poziomie z uwagi na doznawane szkodliwy polityczne, co było podkreślane w projekcie nowelizacji ustawy z dnia 20.03.2015r. o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych.

Mając na uwadze przedstawione wyżej okoliczności stwierdzić należy, że wydane przez Sąd Okręgowy rozstrzygnięcie jest prawidłowe, a zawarte w apelacji organu rentowego zarzuty nieuzasadnione. Tym samym w oparciu o art. 385 k.p.c. apelacja podlega oddaleniu. O kosztach postępowania apelacyjnego rozstrzygnięto w oparciu o art. 98 k.p.c. oraz § 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. z 2022r Poz. 1813, poz. 2726), stosownie do zasad odpowiedzialności za wynik procesu.