

POSTANOWIENIE

Dnia 12 grudnia 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jolanta Frańczak

w sprawie z odwołania W. M.
przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw
Wewnętrznych i Administracji w Warszawie
o wysokość emerytury policyjnej oraz waloryzację,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 12 grudnia 2023 r.,
skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku
z dnia 24 lutego 2023 r., sygn. akt III AUa 1335/22,

- 1. odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania,**
- 2. zasądza od Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie na rzecz W.M. tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego kwotę 240 zł (dwieście czterdzieści) z ustawowymi odsetkami za czas po upływie tygodnia od dnia doręczenia zobowiązanemu orzeczenia od dnia zapłaty.**

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w Gdańsku wyrokiem z dnia 24 lutego 2023 r. – na skutek apelacji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie (dalej jako organ emerytalny) od wyroku Sądu Okręgowego w Toruniu z dnia 28 czerwca 2022 r., którym zmieniono decyzję organu emerytalnego z dnia 1 sierpnia 2017 r. zmniejszającą wysokość policyjnej emerytury odwołującego się W. M. z kwoty 4.759,13 zł brutto do kwoty

2.069,02 zł brutto przez zobowiązanie organu emerytalnego do przeliczenia tego świadczenia oraz jego późniejszej waloryzacji z pominięciem art. 15c ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (obecnie jednolity tekst: Dz.U. z 2023 r., poz. 1280, dalej ustawa zaopatrzeniowa), poczynwszy od dnia 1 października 2017 r. – zmienił zaskarżony wyrok Sądu Okręgowego w całości w ten sposób, że zmienił zaskarżoną decyzję organu emerytalnego z dnia 1 sierpnia 2017 r. oraz kolejne decyzje waloryzacyjne (z dnia 28 lutego 2018 r., z dnia 28 lutego 2019 r., z dnia 28 lutego 2020 r. i z dnia 1 marca 2021 r.) i ustalił wysokość policyjnej emerytury odwołującego się od dnia 1 października 2017 r. z pominięciem w wysłudze emerytalnej okresu służby na rzecz totalitarnego państwa od czerwca 1984 r. do dnia 31 lipca 1990 r. oraz przyjął, że wysokość emerytury nie podlega ograniczeniu, o którym mowa w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej (pkt Ia i Ib); oddalił odwołania w pozostałym zakresie (pkt Ic); stwierdził, że organ rentowy nie ponosi odpowiedzialności za nieustalenie ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania zaskarżonych decyzji (pkt Id); zniósł wzajemnie między stronami koszty zastępstwa procesowego (pkt Ie); oddalił apelację w pozostałym zakresie (pkt II) oraz zniósł wzajemnie między stronami koszty zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym (pkt III).

Sąd Apelacyjny odmiennie niż Sąd pierwszej instancji ocenił charakter służby odwołującego się w okresie od dnia 1 czerwca 1984 r. do dnia 31 lipca 1990 r., którą pełnił on w RUSW w T. w wydziale SB oraz w wydziale Studiów i Analiz na stanowiskach inspektora i starszego inspektora, uznając ją za służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Z analizy akt sprawy wynika, że odwołujący się był w wyżej wymienionym okresie zaangażowanym funkcjonariuszem, świadomie wypełniającym zadania państwa totalitarnego, uczestnicząc w systemie zniewolenia i stosowania represji politycznych wobec osób nieprzychylnych ówczesnej władzy. W opinii z dnia 23 września 1985 r. podano, że wykazuje się dobrym rozpoznaniem powierzonych

jego opiece operacyjnej obiektów, sukcesywnie pozyskiwał kolejne osobowe źródła informacji, co prowadziło do kolejnych gratyfikacji w postaci dodatków specjalnych. We wniosku o podwyższenie dodatku specjalnego od dnia 1 października 1987 r. podkreślono, że odwołujący się ma 13 osobowych źródeł informacji, nadal prowadzi rozpracowanie aktywnych działaczy podziemia politycznego byłej „S.”. W trakcie nauki w Studium Podyplomowym ASW czynnie uczestniczył w służbach patrolowych na terenie P., przy operacyjnym zabezpieczeniu wydarzeń społeczno-politycznych. W opinii służbowej z dnia 20 maja 1987 r. i w sprawozdaniu z dnia 29 maja 1987 r. wskazano, że aktualnie do obowiązków służbowych odwołującego się należy operacyjna ochrona [...] Zakładów Graficznych i prowadzi rozpracowanie aktywnej działaczki podziemia politycznego. Z dniem 1 września 1988 r. odwołujący się przeszedł do pracy w Wydziale IV SB, gdzie przejął osobowe źródła informacji wywodzące się z kleru i nawiązał szereg wartościowych dialogów operacyjnych w tym środowisku. Z kolejnej opinii o pracy w tym Wydziale wynika, że dokonuje on samodzielnych pozyskań, prowadzi aktywnie dwie sprawy operacyjne, co zasługuje na szczególne podkreślenie ze względu na stosunkowo krótki staż pracy w pinie IV, prezentuje nienaganną postawę ideowo-polityczną. Przytoczone dokumenty jednoznacznie wskazują na indywidualne działania odwołującego się związane z naruszeniami praw i wolności obywatelskich. Z tego względu Sąd Apelacyjny wysokość emerytury policyjnej odwołującego się za okres od dnia 1 czerwca 1984 r. do dnia 31 lipca 1990 r. ustalił z zastosowaniem art. 15c ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej. Niemniej jednak, odwołującemu się przysługuje emerytura policyjna z tytułu służby w Policji w okresie od dnia 1 stycznia 1990 r. do dnia 3 czerwca 2016 r. (ponad 15 lat), która powinna być obliczona z pominięciem art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej. Wykładnia tego przepisu nie może bowiem mieć charakteru represyjnego, ponieważ pozostawałoby to w kolizji z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 Konstytucji RP.

Organ emerytalny zaskarżył skargą kasacyjną wyrok Sądu Apelacyjnego w części, tj. w punktach Ia i Ib oraz II i III, wnosząc o uchylenie zaskarżonego wyroku w zaskarżonej w części wraz z pozostawieniem Sądowi rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego według norm przepisanych, alternatywnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w punktach Ia i Ib oraz II i III i orzeczenie co do istoty sprawy

przez zmianę pkt Ia i pkt Ib - w zakresie zmieniającym wyrok Sądu Okręgowego i poprzedzającą go decyzję z dnia 1 sierpnia 2017 r. oraz decyzje waloryzujące z dnia 28 lutego 2018 r., z dnia 28 lutego 2019 r., z dnia 28 lutego 2020 r., z dnia 1 marca 2021 r. i ustalającym od dnia 1 października 2017 r. wysokość policyjnej emerytury odwołującego się z pominięciem w jego wysłudze emerytalnej okresów służby na rzecz totalitarnego państwa od czerwca 1984 r. do dnia 31 lipca 1990 r. i przyjmującym, że wysokość emerytury odwołującego się nie podlega ograniczeniu do kwoty przeciętnej emerytury ogłoszonej przez Prezesa ZUS - i oddalenie odwołań od tych decyzji. Jednocześnie skarżący wniósł o zasądzenie od odwołującego się na jego rzecz kosztów postępowania w postępowaniu kasacyjnym, w tym kosztów zastępstwa procesowego - w wysokości podwójnej stawki minimalnej od każdej zaskarżonej decyzji (§ 15 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych, obecnie jednolity tekst: Dz.U. z 2023 r., poz. 1935) według norm przepisanych.

W skardze kasacyjnej zarzucono naruszenie przepisów prawa materialnego, a mianowicie: 1) art. 15 ust. 3c i art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, przez ich niezastosowanie wobec okresów od czerwca 1984 r. do dnia 31 lipca 1990 r. oraz od dnia 1 sierpnia 1990 r. do dnia 3 czerwca 2016 r. i uznanie, że przepisów tych nie należy stosować do odwołującego się, mimo uznania przez Sąd Apelacyjny, że w wymienionych okresach pełnił on służbę na rzecz państwa totalitarnego w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej; 2) art. 8 ust. 2, art. 178 ust. 1 oraz art. 188 Konstytucji RP, przez ich błędną wykładnię i odmowę uznania mocy obowiązującej ustawy zaopatrzeniowej w zakresie regulacji jej art. 15c ust. 3 i art. 13b w odniesieniu do okresów od czerwca 1984 r. do dnia 31 lipca 1990 r. oraz od dnia 1 sierpnia 1990 r. do dnia 3 czerwca 2016 r., co przejawia się w dokonaniu przez Sąd Apelacyjny abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności regulacji ustawy zaopatrzeniowej w oderwaniu od realiów niniejszej sprawy; 3) art. 2 w związku z art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1-3 Konstytucji RP w związku z art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w odniesieniu do okresów od czerwca 1984 r. do dnia 31 lipca 1990 r. oraz od dnia 1 sierpnia 1990 r. do dnia 3 czerwca 2016 r., przez błędną wykładnię, co doprowadziło do przyjęcia, że wskutek ponownego

przeliczenia świadczenia dokonanego na podstawie przepisów tzw. „ustawy dezubekizacyjnej” z 2016 r. oraz art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, doszło do naruszenia słuszenie nabytego prawa odwołującego się z tytułu służby nie będącej służbą na rzecz totalitarnego państwa, zasady równości, prawa własności, podczas gdy przepisy „ustawy dezubekizacyjnej” nie pozbawiły odwołującego się świadczenia z zaopatrzenia emerytalnego, a jego wysokość została jedynie ograniczona do wysokości przeciętnego świadczenia z systemu powszechnego, otrzymywanego w takiej albo nawet niższej wysokości przez osoby represjonowane.

Według skarżącego skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona z uwagi na wyszczególnione w skardze zarzuty naruszenia przepisów prawa materialnego. Sąd Apelacyjny nie zastosował bowiem powszechnie obowiązującego przepisu prawa materialnego, w szczególności art. 15c ust. 3 i art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, mimo że zakwalifikował służbę odwołującego się w spornym okresie (tj. od czerwca 1984 r. do 31 lipca 1990 r. oraz po tym czasie) jako służbę na rzecz państwa totalitarnego w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną odwołujący się wniósł o wydanie postanowienia odmawiającego przyjęcia skargi do rozpoznania i o zasądzenie od skarżącego na jego rzecz zwrotu kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 398⁹ § 1 k.p.c. Sąd Najwyższy przyjmuje skargę kasacyjną do rozpoznania, jeżeli w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne (pkt 1), istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów (pkt 2), zachodzi nieważność postępowania (pkt 3) lub skarga jest oczywiście uzasadniona (pkt 4).

Obowiązkiem skarżącego jest sformułowanie i uzasadnienie wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania w nawiązaniu do tych przesłanek, gdyż tylko wówczas może być osiągnięty cel wymagań przewidzianych w art. 398⁴ § 2 k.p.c. Rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego w kwestii przyjęcia bądź odmowy

przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania wynika z oceny czy okoliczności powołane przez skarżącego odpowiadają tym, o jakich stanowi art. 398⁹ § 1 k.p.c.

Wniosek o przyjęcie do rozpoznania skargi kasacyjnej został oparty na przesłance oczywistej zasadności skargi kasacyjnej (art. 398⁹ § 1 pkt 4 k.p.c.).

Przywołana przesłanka w świetle utrwalonego orzecznictwa Sądu Najwyższego wynika zwykle z oczywistego, widocznego *prima facie* naruszenia przepisów prawa polegającego na sprzeczności wykładni lub stosowania prawa z jego brzmieniem lub powszechnie przyjętymi regułami interpretacji. Nie chodzi zatem o takie naruszenie prawa, które może stanowić podstawę skargi w rozumieniu art. 398⁴ § 1 pkt 2 k.p.c., lecz o naruszenie kwalifikowane (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 26 lutego 2008 r., II UK 317/07, LEX nr 453107; z dnia 25 lutego 2008 r., I UK 339/07, LEX nr 453109; z dnia 26 lutego 2001 r., I PKN 15/01, OSNAPIUS 2002 nr 20, poz. 494; z dnia 17 października 2001 r., I PKN 157/01, OSNP 2003 nr 18, poz. 437; z dnia 8 marca 2002 r., I PKN 341/01, OSNP 2004 nr 6, poz. 100, czy wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 stycznia 2008 r., I UK 218/07, LEX nr 375616). Przy czym przesłanką przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania nie jest oczywiste naruszenie konkretnego przepisu prawa materialnego lub procesowego, lecz sytuacja, w której naruszenie to spowodowało wydanie oczywiście nieprawidłowego orzeczenia. Sam zarzut naruszenia (nawet oczywistego) określonego przepisu (przepisów) nie prowadzi wprost do oceny, że skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 7 stycznia 2003 r., I PK 227/02, OSNP 2004 nr 13, poz. 230; z dnia 11 stycznia 2008 r., I UK 285/07, LEX nr 442743; z dnia 11 kwietnia 2008 r., I UK 46/08, LEX nr 469185; z dnia 9 czerwca 2008 r., II UK 37/08, LEX nr 494133; z dnia 17 maja 2018 r., IV CSK 599/17, LEX nr 2499804).

Skarżący musi więc wykazać, że następstwa wytkniętej w skardze wadliwości postępowania i orzekania były tego rodzaju (bądź skali), że kształtowały one lub współkształtowały treść kwestionowanego w sprawie orzeczenia (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 10 lutego 1997 r., I CKN 57/96, OSNC 1997 nr 6-7, poz. 82; z dnia 24 października 2006 r., II PK 38/06, LEX nr 950620 oraz wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 17 marca 2006 r., I CSK 63/05, LEX nr

179971; z dnia 5 grudnia 2007 r., II PK 103/07, LEX nr 863973; z dnia 16 czerwca 2011 r., III UK 213/10, LEX nr 950436; z dnia 26 kwietnia 2018 r., IV CSK 573/17, LEX nr 249707), ma to być przy tym zasadność łatwo dostrzegalna już nawet przy pobieżnej lekturze skargi (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 3 marca 2012 r., II PK 294/11, LEX nr 1214578). Oczywiście naruszenie prawa powinno być zatem rozumiane jako widoczna natychmiast, bez potrzeby dokonywania pogłębionej analizy jurydycznej, sprzeczność wykładni lub stosowania prawa z brzmieniem przepisów albo powszechnie przyjętymi regułami interpretacji. Skarżący jest w tym zakresie zobowiązany do sformułowania w uzasadnieniu wniosku o przyjęcie skargi do rozpoznania odpowiednich wywodów potwierdzających tę okoliczność, a należy pamiętać, że o oczywistości naruszenia prawa możemy mówić jedynie, gdy w rozpoznawanej sprawie doszło do sprzeczności wykładni lub stosowania prawa z jego brzmieniem albo powszechnie przyjętymi regułami interpretacji (por. postanowienie Sądu Najwyższego: z dnia 4 kwietnia 2013 r., III SK 43/12, LEX nr 1331343; z dnia 8 października 2015 r., IV CSK 189/15, LEX nr 1844092 oraz powołane tam orzeczenia). Nie jest dopuszczalne przenoszenie argumentacji służącej wykazaniu przyczyny kasacyjnej do uzasadnienia podstaw kasacyjnych ani odwoływanie się do tego uzasadnienia, podstawy skargi bowiem są badane dopiero przy rozpoznawaniu skargi, po jej przyjęciu (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 kwietnia 2018 r., III CSK 337/17, LEX nr 2483656 czy z dnia 11 kwietnia 2018 r., II UK 277/17, LEX nr 2490632).

Wymienionej wyżej przesłanki nie spełnia skarga kasacyjna, ponieważ skarżący nie zdołał wykazać, by naruszenie wskazanych we wniosku o przyjęcie skargi do rozpoznania przepisów prawa materialnego miało walor naruszenia kwalifikowanego, widocznego na pierwszy rzut oka. Wbrew odmiennemu twierdzeniu skarżącego zastosowanie przez Sąd Apelacyjny w okolicznościach faktycznych niniejszej sprawy wymienionych w tym wniosku przepisów mieści się w granicach wyznaczonych przez ich wykładnię przyjętą w orzecznictwie. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22 (LEX nr 3506736), szczegółowo przedstawił bowiem motywy przemawiające za odmową zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej (zob. też wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17

maja 2023 r., I USKP 63/22, LEX nr 3563400). Otóż mechanizm zawarty w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, pozwalający na obniżenie emerytury policyjnej do średniej emerytury z systemu powszechnego nie ma zastosowania do funkcjonariuszy, których emerytura została wyliczona z lat poprzedzających 1990 r., ponieważ wysokość ich emerytury na skutek zastosowania art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy kształtuje się poniżej „przeciętnej emerytury” - czyli nie ma do czego redukować. Omawiany mechanizm jest więc *de facto* wymierzony przede wszystkim w funkcjonariuszy, którzy pomyślnie przeszli weryfikację w 1990 r. i w kolejnych latach służyli wolnej Polsce. W rezultacie, art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej godzi przede wszystkim w prawa osób, które wprowadziły przez pewien okres służyły „na rzecz totalitarnego państwa”, jednak po 1990 r. pracowały na rzecz wolnej Polski. Budzi to poważne wątpliwości, czy wskazana konsekwencja wpisuje się w deklarowane przez art. 2 Konstytucji RP „urzeczywistnienie zasad sprawiedliwości społecznej. O ile można się zastanawiać, czy wzorzec „sprawiedliwości społecznej” jest realizowany w przypadku pomysłu „zerowania” podstawy wymiaru (określonego w art. 15c ust. 1 pkt 1), co ma służyć zrównaniu wysokości emerytur funkcjonariuszy i osób represjonowanych przez totalitarne państwo, to z pewnością ze „sprawiedliwością” nie ma nic wspólnego obniżanie świadczenia do pułapu przeciętnej emerytury, gdy wysokość „ponad” ten wskaźnik została wypracowana po 1990 r. W tym zakresie rozwiązanie określone w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w sposób oczywisty narusza art. 32 ust. 1 ust. 2 Konstytucji RP, bowiem nierówno traktuje i dyskryminuje odwołującego się względem funkcjonariuszy, którzy podjęli służbę po 1990 r. i którzy legitymują się takim samym okresem służby, czyli mają taką samą podstawę wymiaru świadczenia. Jeśli potraktować prawo do określonej wysokości emerytury w kategorii „prawa do własności”, co wydaje się uzasadnione, to wskazany efekt art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej godzi również w art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP. Sumarycznie wskazane naruszenia prowadzą do wniosku, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej narusza także prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP”.

W związku z powyższą argumentacją całkowicie bezpodstawne jest twierdzenie skarżącego, jakoby Sąd Apelacyjny naruszył wskazane we wniosku o

przyjęcie skargi do rozpoznania przepisy w sposób kwalifikowany, mogący być podstawą do stwierdzenia oczywistej zasadności skargi kasacyjnej z art. 398⁹ § 1 pkt 4 k.p.c.

Przypomnieć trzeba, że podstawowego przywileju emerytalnego polegającego na możliwości przejścia na emeryturę po 15 latach ze świadczeniem wynoszącym co najmniej 40% podstawy wymiaru odwołujący się nie nabył z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa w okresie od dnia 1 czerwca 1984 r. do dnia 31 lipca 1990 r., lecz z tytułu służby w Policji w okresie od dnia 1 stycznia 1990 r. do dnia 3 czerwca 2016 r., niepodlegających wyzerowaniu i polegającej na strzeżeniu bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego.

Z tych przyczyn Sąd Najwyższy na podstawie art. 398⁹ § 2 k.p.c. odmówił przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania, orzekając o kosztach postępowania kasacyjnego po myśli art. 98 § 1 i 1¹ k.p.c.

[SOP]

[a!]