

POSTANOWIENIE

Dnia 28 sierpnia 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Halina Kiriło

w sprawie z odwołania M. K.
przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw
Wewnętrznych i Administracji w Warszawie
o wysokość emerytury policyjnej,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 28 sierpnia 2024 r.,
skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku
z dnia 25 maja 2023 r., sygn. akt III AUa 2382/21,

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

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w Gdańsku wyrokiem z 25 maja 2023 r. zmienił zaskarżony wyrok Sądu Okręgowego w Gdańsku z 5 października 2021 r. o tyle, że ustalił wysokość policyjnej emerytury M. K. od 1 października 2017 r. w ten sposób, iż wysokość emerytury ubezpieczonego nie podlega ograniczeniu wynikającemu z art.

15c ust. 3 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno- Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz.U. z 2023 r., poz. 1280; dalej jako ustawa zaopatrzeniowa), a polegającemu na jej zmniejszeniu do miesięcznej kwoty przeciętnej emerytury wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych i w pozostałym zakresie oddalił apelację.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniósł organ rentowy, zaskarżając orzeczenie w części i opierając skargę na podstawach naruszenia prawa materialnego: 1) art. 15c ust. 3 i art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, przez ich niezastosowanie i uznanie, że przepisów tych nie należy stosować wobec świadczeniobiorcy, w sytuacji gdy Sąd uznał, że ubezpieczony pełnił służbę na rzecz państwa totalitarnego w rozumieniu art. 13b tej ustawy; 2) art. 178 ust. 1 w związku z art. 188 Konstytucji RP, przez ich błędną wykładnię i odmowę uznania mocy obowiązującej ustawie zaopatrzeniowej w zakresie regulacji art. 15c ust. 3 i art. 13b, co przejawia się w dokonaniu przez Sąd Apelacyjny abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności regulacji ustawy zaopatrzeniowej w oderwaniu od realiów niniejszej sprawy; 3) art. 64 ust. 1-3 Konstytucji RP w związku z art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, przez błędną ich wykładnię, co doprowadziło do przyjęcia przez Sąd, że na skutek ponownego przeliczenia świadczenia odwołującego się, dokonanego na podstawie przepisów tzw. „ustawy dezubekizacyjnej” z 2016 r. oraz art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, doszło do naruszenia jego praw nabytych, 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, w związku z tym nieprawidłowe jest również przyjęcie przez Sąd, że świadczenie odwołującego się uległo obniżeniu i doszło do naruszenia zasady proporcjonalności, słusznie nabytego prawa.

Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w pkt 1 oraz przekazanie sprawy w tym zakresie do ponownego rozpoznania Sądowi drugiej

instancji i pozostawienie temu Sądowi rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego; alternatywnie wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i zmianę zaskarżonego wyroku w pkt 1 przez oddalenie w całości odwołania od decyzji organu rentowego, a także o zasądzenie od odwołującego się na rzecz skarżącego kosztów postępowania w postępowaniu kasacyjnym, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm prawem przepisanych.

Wnosząc o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania, organ rentowy powołał się na jej oczywistą zasadność, ponieważ Sąd odwoławczy odmówił zastosowania przepisów prawa powszechnie obowiązującego, dokonując abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności zastosowanych przez skarżącego regulacji. W ocenie organu rentowego, sądy powszechne nie mają kompetencji do orzekania o niekonstytucyjności przepisów ustawy. Skoro Sąd Apelacyjny uznał, że odwołujący się pełnił służbę na rzecz państwa totalitarnego w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, to był zobligowany do zastosowania również przepisu art. 15c ust. 3 w związku z art. 13b tej ustawy.

Odwołujący się w odpowiedzi na skargę kasacyjną wniósł o odmowę przyjęcia skargi do rozpoznania oraz o zasądzenie na jego rzecz kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie kwalifikuje się do przyjęcia jej do rozpoznania.

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 wyniku 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 (art. 398⁹ § 1 pkt 4 k.p.c.).

Przywołana przesłanka w świetle utrwalonego orzecnictwa 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 (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 (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 (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 (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 3 marca 2012 r., II PK 294/11, LEX nr 1214578). Oczywiste 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 (postanowienia 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 są bowiem badane dopiero przy rozpoznawaniu skargi, po jej przyjęciu (postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 20 kwietnia 2018 r., III CSK 337/17, LEX nr 2483656 i z dnia 11 kwietnia 2018 r., II UK 277/17, LEX nr 2490632).

Wymienionej wyżej przesłanki przedsądu nie spełnia niniejsza skarga kasacyjna, ponieważ skarżący nie zdołał wykazać, aby naruszenie wskazanych we wniosku o przyjęcie skargi do rozpoznania przepisów prawa materialnego miało walor naruszenia kwalifikowanego, widocznego na pierwszy rzut oka. Wbrew odmiennemu twierdzeniu organu emerytalnego, 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 wyrokach z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22 (LEX nr 3506736) oraz z dnia 17 maja 2023 r., I USKP 63/22 (LEX nr 3563400), szczegółowo przedstawił motywy przemawiające za odmową zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej. Zdaniem Sądu Najwyższego, zawarty w tym przepisie mechanizm, 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 zaopatrzeniowej 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 tego, art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej godzi przede wszystkim w prawa osób, które wprowadzie 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”.

Ponadto zauważyć trzeba, że kompetencja sądów powszechnych do oceny konstytucyjności przepisów, na podstawie których wydają orzeczenia, została obszernie omówiona w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 17 listopada 2022 r., III PZP 2/21 (LEX nr 3433364) oraz w uzasadnieniu postanowienia z dnia 9 czerwca 2022 r., III USK 462/21 (niepublikowanego), w którym Sąd Najwyższy odniósł się do identycznie sformułowanej we wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej

kwestii, stwierdzając, że w judykaturze prezentowane jest stanowisko, zgodnie z którym orzekanie o zgodności ustaw z Konstytucją (art. 188 pkt 1 Konstytucji), co niewątpliwie należy do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, nie jest tożsame z oceną konstytucyjności przepisu mającego zastosowanie w konkretnej sprawie. Sąd jest obowiązany do oceny konstytucyjności przepisu ustawy w ramach ustalania, który przepis obowiązującego prawa będzie zastosowany do rozstrzygnięcia danego stanu faktycznego w indywidualnej sprawie. Odmowa zastosowania przepisu ustawy uznanego przez sąd za sprzeczny z Konstytucją nie narusza zatem kompetencji Trybunału Konstytucyjnego i nie ma bezpośredniego związku z tymi kompetencjami. Uznanie, że sądy powszechne nie są uprawnione do badania zgodności ustaw z Konstytucją, a w konsekwencji do zajmowania stanowiska w kwestii ich zgodności jak też niezgodności z ustawą zasadniczą, jest wyraźnie sprzeczne z art. 8 ust. 2 Konstytucji, który zobowiązuje do bezpośredniego stosowania jej przepisów, przy czym pod pojęciem „stosowanie” należy rozumieć w pierwszym rzędzie sądowe stosowanie prawa (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 sierpnia 2017 r., I UK 325/16, LEX nr 2389585 oraz powołane tam orzecznictwo). W wyroku tym wskazuje się, że zgodnie z art. 8 ustawy zasadniczej, Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, a jej przepisy stosuje się bezpośrednio, a także, iż niewątpliwie adresatem tej normy są przede wszystkim sądy sprawujące wymiar sprawiedliwości (art. 175 ust. 1), a sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom (art. 178 ust. 1). Również art. 193 ustawy zasadniczej nie nakłada na sąd obowiązku zwracania się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym co do zgodności aktu normatywnego z ustawą zasadniczą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Stosowanie Konstytucji nie jest więc zastrzeżone wyłącznie dla Trybunału Konstytucyjnego (art. 188 ust. 1), 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 dla Trybunału Konstytucyjnego, gdyż formalnie przepis ten w dalszym ciągu pozostaje w systemie prawnym i może być stosowany przez inne sądy orzekające w takich samych

sprawach. Sąd jednocześnie zaznaczył, że z uwagi na bezpieczeństwo obrotu prawnego kształtowanego również przez indywidualne akty stosowania prawa, jakimi są orzeczenia sądowe, odmowa zastosowania przepisu ustawy może nastąpić wyłącznie w wypadku, gdy sąd rozpoznający sprawę nie ma wątpliwości co do niezgodności tego przepisu z Konstytucją, a sprzeczność ma charakter oczywisty, inaczej mówiąc, gdy zachodzi sytuacja oczywistej niekonstytucyjności przepisu. W wyroku z dnia 4 lipca 2021 r., III PK 87/11 (LEX nr 1619703), Sąd Najwyższy uznał, że sędzia nie może stosować ustaw bez uwzględnienia kontekstu konstytucyjnego, uzasadniając to stanowisko obowiązkiem sądów wymierzania sprawiedliwości (art. 10 ust. 2 i art. 175 ust. 1 Konstytucji RP) i wyjaśniając, że sędziowie podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP), a ich obowiązkiem jest działanie na podstawie i w granicach prawa, czego wymaga art. 7 Konstytucji. Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, a jej przepisy stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej (art. 8 Konstytucji RP), oraz że nie ma przepisów Konstytucji, które wyłączałyby jej bezpośrednie stosowanie przez sądy. Sąd stosuje Konstytucję w jednostkowej sprawie i może odmówić stosowania przepisu ustawy lub rozporządzenia, jeżeli stwierdzi jego sprzeczność z prawem hierarchicznie wyższym. Nie narusza to kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, który ma inny przedmiot orzekania (art. 188 Konstytucji RP). Orzeka on o przepisie prawnym w zakresie jego zgodności z aktem wyższego rzędu, a nie o stosunkach społecznych, które ten przepis reguluje. Stanowisko to nie jest odosobnione.

W uchwale Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20, z kolei podkreślono, że rzeczywiste znaczenie ustawy może się ujawnić dopiero w procesie jej stosowania, a organy ją stosujące mogą wydobyć z niej treści nie do pogodzenia z normami, zasadami lub wartościami, których poszanowanie wymaga Konstytucja, wskazując na obowiązek organów władzy sądowniczej, nie tylko Trybunału Konstytucyjnego, wykorzystania techniki wykładni ustawy w zgodzie z Konstytucją, tak aby wyeliminować nieprawidłowości jej stosowania i narzucić organom władzy publicznej właściwe rozumienie przepisów ustaw.

Należy zauważyć, że zgodnie z ustaleniami Sądu drugiej instancji, odwołujący legitymuje się ponad 17 stażem służbowym przypadającym już po

okresie służby na rzecz totalitarnego państwa. Oznacza, to że podstawowego przywileju emerytalnego, polegającego na możliwości przejścia na emeryturę po 15 latach służby ze świadczeniem wynoszącym co najmniej 40% podstawy jego wymiaru, nie nabył z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa, lecz z tytułu służby polegającej na strzeżeniu bezpieczeństwa obywateli oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego.

W związku z powyższą argumentacją całkowicie bezpodstawne jest twierdzenie skarżącego, jakoby Sąd Apelacyjny naruszył wskazane we wniosku o przyjęcie skargi do rozpoznania przepisy prawa materialnego w sposób kwalifikowany, mogący być podstawą do stwierdzenia oczywistej zasadności skargi w rozumieniu art. 398⁹ § 1 pkt 4 k.p.c.

Z tych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 398⁹ § 2 k.p.c. odmówił przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania. O kosztach postępowania kasacyjnego rozstrzygnięto zgodnie z art. 98 § 1 i 3 w związku z art. 398²¹ k.p.c.

[SOP]

[ms]