

POSTANOWIENIE

Dnia 16 września 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Romualda Spyt

w sprawie z wniosku M. S.
przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw
Wewnętrznych i Administracji w W.
o wysokość emerytury policyjnej,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 16 września 2021 r.,
skargi kasacyjnej wnioskodawcy od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...] z dnia 4 lutego 2020 r., sygn. akt III AUa [...],

- 1. odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania,**
- 2. zasądza od M. S. na rzecz Dyrektora Zakładu Emerytalno - Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. kwotę 240 (dwieście czterdzieści) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 14 listopada 2016 r. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych odmówił M. S. prawa do zaliczenia do wysługi emerytalnej okresu pełnienia służby w organach bezpieczeństwa w pełnym wymiarze, tj. po 2,6% podstawy wymiaru za każdy rok tej służby, na podstawie art. 32 ust. 1 pkt 1 oraz art. 15b 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 Anty korupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2020 r., poz. 723; dalej „ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy”). M. S. złożył odwołanie od powyższej decyzji wnosząc, między innymi o nakazanie organowi rentowemu przeliczenia emerytury policyjnej według wskaźnika 2,6% podstawy wymiaru za każdy rok służby i pracy w okresie od 16 grudnia 1973 r. do 1 października 1989 r. Nie kwestionując uwzględnionego w zaskarżonej decyzji okresu służby w organach bezpieczeństwa państwa, odwołujący się przedstawił okoliczności faktyczne wskazujące, według ubezpieczonego, że w tym okresie podjął bez wiedzy przełożonych współpracę, i czynnie wspierał osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego.

Wyrokiem z dnia 23 stycznia 2018 r. Sąd Okręgowy w W. oddalił odwołanie M. S. od decyzji z dnia 14 listopada 2016 r.

Sąd Apelacyjny w [...], wyrokiem z dnia 4 lutego 2020 r. oddalił apelację odwołującego się od wyroku Sądu Okręgowego.

Odwołujący się zaskarżył powyższy wyrok skargą kasacyjną i zarzucił naruszenie przepisów prawa materialnego, to jest:

1. art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, przez niewłaściwe i nieuzasadnione zastosowanie art. 15b ust. 1 pkt 1 tejże ustawy, co doprowadziło do nieuzasadnionej odmowy prawa do zaliczenia do wysługi emerytalnej okresu pełnienia służby w pełnym wymiarze, tj. po 2,6% podstawy wymiaru za każdy rok tej służby;

2. art. 15b ust. 1 ust. 1 o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, przez jego zastosowanie, podczas gdy zgodnie z multcentrycznym modelem stosowania prawa obowiązującym w Unii Europejskiej określonym w art. 9 i art. 91 ust. 1-3 Konstytucji RP powinien on zostać pominięty przez sąd i organ rentowy jako sprzeczny z prawem;

3. art. 9 Konstytucji RP w związku z art. 91 Konstytucji RP w związku z art. 1, 2 i 4 ust. 3 Traktatu Unii Europejskiej, przez niewłaściwe i nieuzasadnione zastosowanie 15b ust. 1 pkt 1 o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, co w

efekcie doprowadziło do arbitralnego urzeczowienia traktowania odwołującego się przez ustawodawcę;

4. art. 2 i art. 241 Konstytucji RP w związku z art. 15b ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, przez jego niewłaściwe zastosowanie prowadzące do naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego, ciągłości państwa oraz jego przynależności do systemu prawnego UE oraz związania Rzeczypospolitej Polskiej Traktatem o Unii Europejskiej (art. 4 i art. 6 TUE);

5. art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, przez niewłaściwe i nieuzasadnione zastosowanie 15b ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, co doprowadziło do sprzecznego z prawem różnicowania w traktowaniu odwołującego się i naruszenia zasady równego traktowania oraz niedyskryminacji z uwagi na przynależność zawodową;

6. art. 67 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, przez niewłaściwe i nieuzasadnione zastosowanie 15b ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy., co doprowadziło do sprzecznej z prawem odmowy przyznania mu należnych świadczeń, niedopuszczalnego ograniczenia w prawach emerytalnych i gwarantowanego każdemu obywatelowi zabezpieczenia społecznego bez względu na przynależność zawodową;

7. art. 2, art. 4 ust. 3 i art. 6 ust. 1 Traktatu Unii Europejskiej w związku z art. 1 Karty Praw Podstawowych oraz art. 9 i art. 91 Konstytucji RP, przez niewłaściwe nieuzasadnione zastosowanie 15b ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, co doprowadziło do zaburzenia zasady powszechności praw podstawowych Unii Europejskiej oraz związania nimi sądów krajowych, podczas gdy sąd winien je w pełni respektować zgodnie z obowiązkiem wynikającym z zasady efektywnej kontroli sądowej pominąć w procesie sądowego stosowania prawa, ustawy oraz praktyki sprzeczne z zasadami podstawowymi Unii Europejskiej;

8. art. 6 ust. 1 i art. 14 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Obywatela i Podstawowych Wolności (dalej: EKPCz), sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., przez niewłaściwe i nieuzasadnione zastosowanie 15b ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy co doprowadziło do naruszenia

zasady równego traktowania poprzez dyskryminację odwołującego się z uwagi na fakt, iż w przeszłości był zatrudniony w byłych organach bezpieczeństwa państwa;

9. art. 14 EKPCz, przez niewłaściwe i nieuzasadnione zastosowanie 15b ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, co doprowadziło do sprzecznego z prawem naruszenia zasady, że wszyscy są równi wobec prawa i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne, godząc tym samym bezpośrednio w interes prawny odwołującego się.

We wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania skarżący powołał się na występujące w niniejszej sprawie istotne zagadnienie prawne, które sprowadza się do udzielenia odpowiedzi na pytanie: „czy możliwe i prawnie dopuszczalne jest obniżenie skarżącemu prawa do świadczenia emerytalnego poprzez zastosowanie wskaźnika wysokości podstawy wymiaru 0,0% poprzez zastosowanie art. 13b oraz 15b 15c ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r., poz. 708 ze zm. - zwanej dalej ustawą zaopatrzeniową) w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r., poz. 2270 - zwanej dalej ustawą nowelizującą) w sytuacji sprzeczności tym norm z regulacjami wyższego rzędu, w tym w szczególności: art. 2, art. 30, art. 32 ust. 1 i 2, art. 67 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP; art. 91 Konstytucji RP w zw. z art. 6 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej; art. 6 ust. 1 i art. 14 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r.”

Skarżący stwierdził również, że część judykatury odmówiła stosowania art. 13b oraz 15b 15c ust. 1 pkt 1 oraz art. 24a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, uzasadniając swoje stanowisko właśnie sprzecznością przepisów z regulacjami rangi konstytucyjnej oraz prawem europejskim. W związku z tym „wbrew stanowisku zaprezentowanemu w zaskarżonym wyroku, nie wszystkie sądy znajdują podstawy do bezrefleksyjnego stosowania analizowanych w niniejszej skardze przepisów. Tym samym nie budzi wątpliwości istnienie, na gruncie przedstawionego problemu, rozbieżności w orzecznictwie sądów powszechnych, co stanowi samodzielną przesłankę przyjęcia niniejszej skargi do rozpoznania”.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną organ rentowy wniósł o wydanie postanowienia o odmowie przyjęcia jej do rozpoznania i zasądzenie od odwołującego się na swoją rzecz kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Wstępnie trzeba przypomnieć, że ograniczenia dopuszczalności wnoszenia skargi kasacyjnej wynikają z konstytucyjnej roli Sądu Najwyższego w systemie organów wymiaru sprawiedliwości. Zgodnie bowiem z art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (jednolity tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 499), rolą tego Sądu w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości pozostaje zapewnienie w ramach nadzoru zgodności z prawem oraz jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych i wojskowych przez rozpoznawanie kasacji oraz innych środków odwoławczych, podejmowanie uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne i rozstrzyganie innych spraw określonych w ustawach. Skarga kasacyjna nie jest więc (kolejnym) środkiem zaskarżenia przysługującym od każdego rozstrzygnięcia sądu drugiej instancji kończącego postępowanie w sprawie, z uwagi na przeważający w jej charakterze element interesu publicznego. Służy ona kontroli prawidłowości stosowania prawa, nie będąc instrumentem weryfikacji trafności ustaleń faktycznych stanowiących podstawę zaskarżonego orzeczenia, stąd też ewentualna możliwość dalszego postępowania przed Sądem Najwyższym, stanowi uprawnienie dodatkowe (por. art. 177 ust. 1 Konstytucji), które może zostać obwarowane szczególnymi przesłankami, w tym określonymi wart. 398⁹ § 1 k.p.c.

Zgodnie z tym przepisem Sąd Najwyższy przyjmuje skargę kasacyjną do rozpoznania, jeżeli: 1) w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne, 2) istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów, 3) zachodzi nieważność postępowania lub 4) skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona.

Za istotne zagadnienie prawne w rozumieniu cytowanego przepisu uznaje się zagadnienie dotychczas niewyjaśnione i nierozwiązane w orzecznictwie, a więc cechujące się nowością i którego rozstrzygnięcie może sprzyjać rozwojowi prawa. W utrwalonym orzecznictwie przyjmuje się, że powołanie się na tę okoliczność wymaga, obok sformułowania tego zagadnienia, także przytoczenia związanych z nim konkretnych przepisów prawnych, wskazania, dlaczego jest ono istotne oraz przedstawienia argumentacji wskazującej na rozbieżne oceny prawne (por. postanowienia: z dnia 10 maja 2001 r., II CZ 35/01, OSNC 2002 nr 1, poz. 11; z dnia 14 lutego 2003 r., I PK 306/02, Wokanda 2004 nr 7-8, poz. 51; z dnia 7 czerwca 2005 r., V CSK 3/05, LEX nr 180841).

Przez istotne zagadnienie prawne należy rozumieć problem o charakterze prawnym, powstały na tle konkretnego przepisu prawa, mający charakter rzeczywisty w tym znaczeniu, że jego rozwiązanie stwarza realne i poważne trudności. Problem ten musi mieć jednocześnie charakter uniwersalny, przez co należy rozumieć, że jego rozwiązanie powinno służyć rozstrzygnięciu innych podobnych spraw. Jednocześnie chodzi o problem, którego wyjaśnienie byłoby konieczne dla rozstrzygnięcia danej sprawy, a więc pozostający w związku z podstawami skargi oraz z wiążącym Sąd Najwyższy, a ustalonym przez sąd drugiej instancji, stanem faktycznym sprawy (art. 398¹³ § 2 k.p.c.), i także w związku z podstawą prawną stanowiącą podstawę wydania zaskarżonego wyroku. Musi więc ono pozostawać w związku ze sprawą (zob. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 21 maja 2013 r., IV CSK 53/13, LEX nr 1375467; z dnia 26 stycznia 2012 r., I PK 124/11, LEX nr 1215465; z dnia 23 marca 2012 r., II PK 284/11, LEX nr 1214575; z dnia 19 marca 2012 r., II PK 293/11, LEX nr 1214577; z dnia 24 lutego 2005 r., III PK 6/05, LEX nr 513003).

Skarżący formułuje zagadnienie prawne na kanwie art. 15c, dodanego przez art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 2270)

zmieniającej ustawę z dnia 1 stycznia 2017 r., skoro pojawia się w nim pytanie, czy możliwe i prawnie dopuszczalne jest obniżenie skarżącemu prawa do świadczenia emerytalnego przez zastosowanie wskaźnika wysokości podstawy wymiaru 0,0%. Tymczasem skarżący domagał się ponownego ustalenia wysokości świadczenia, mając na względzie decyzję z dnia 13 sierpnia 2010 r., w której zastosowano do okresu wskazanego w informacji IPN wskaźnik podstawy wymiaru 0,7% - zgodnie z art. 15b ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Oczywiste jest, że skoro obie decyzje - z dnia 13 sierpnia 2010 r. i z dnia 14 listopada 2016 r., zapadły przed wejściem w życie opisanej nowelizacji, to ich przedmiotem nie mogło być zastosowanie nieobowiązującego jeszcze art. 15c.

Dodać też trzeba, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 lutego 2010 r., K 6/09 (OTK-A 2010 nr 2, poz. 15) orzekł, że art. 15b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (czyli mającym zastosowanie w niniejszej sprawie) jest zgodny z art. 2, art. 10, art. 30, art. 32 i art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 42 Konstytucji. Nie należy też pomijać analizowanego łącznie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w tym orzeczenia z dnia 14 maja 2013 r. nieuwzględniającego zarzutów skarżących, którym zmniejszono podstawę wymiaru do 0,7% za okres pracy w organach bezpieczeństwa, a ściślej uznającego te skargi skierowane przeciwko Polsce za niedopuszczalne, co spowodowało ich nieprzyjęcie do rozpoznania (sprawa Cichopek i innych - 15189/10 i dalsze). W uzasadnieniu tego ostatniego orzeczenia ETPCz wskazał, między innymi, że nie miał powodu do innego zdania niż parlament polski, Trybunał Konstytucyjny i Sąd Najwyższy, i zgodził się, że państwo było uprawnione do likwidacji przywilejów emerytalnych uważanych za bezzasadne lub niesprawiedliwe i w ten sposób zapewnić większą uczciwość systemu emerytalnego. Zgodził się również z argumentem Trybunału Konstytucyjnego, który odrzucił twierdzenie, iż ustawa nowelizacyjna z 2009 r. służyła zemście i była kolektywną karą. Emerytury zostały obniżone przez ustawodawcę nie dlatego, że ktoś ze skarżących popełnił przestępstwo albo był osobiście odpowiedzialny za naruszenia praw człowieka, ale dlatego, że przywileje te zostały przyznane ze względów politycznych jako nagroda za służbę uważaną za

szczególnie użyteczną dla komunistycznego państwa. Ze względu na powody ich przyznania i sposób uzyskania, musiały być uważane za oczywiście niesprawiedliwe z punktu widzenia wartości leżących u podstaw Konwencji. Trybunał nie podzielił również poglądu skarżących, że ich prawa emerytalne po ich nabyciu stały się niepodważalne i nigdy nie mogły być odebrane. Artykuł 1 Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności zezwala władzy ustawodawczej na obniżanie albo zmianę wysokości świadczeń wypłacanych w ramach ubezpieczeń społecznych. Tym bardziej mogą one usuwać, realizując zasadę sprawiedliwości społecznej, nierówności między uprzywilejowanymi emeryturami przyznawanymi określonej grupie i uznanymi za niesprawiedliwe lub nadmiernie wysokie oraz świadczeniami w systemie ogólnym i zwykłymi emeryturami. Zgodnie z polską Konstytucją prawa nabyte są chronione pod warunkiem, że zostały sprawiedliwie uzyskane. Przywileje nabyte z naruszeniem zasad sprawiedliwości nie rodzą uprawnionego oczekiwania bezwarunkowej ochrony.

W konkluzji kwestia zgodności art. 15b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy ze standardami konstytucyjnymi i prawem międzynarodowym, będąca przedmiotem przedstawionego zagadnienia prawnego i przedstawionych rozbieżności w orzecznictwie, została już rozstrzygnięta.

W związku z powyższym należy podkreślić, że nie istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych (art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c.), analogicznie jak nie występuje w sprawie istotne zagadnienie prawne (art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c.), jeżeli Sąd Najwyższy zajął już stanowisko w kwestii tego zagadnienia prawnego lub wykładni przepisów i wyraził swój pogląd we wcześniejszych orzeczeniach, a nie zachodzą żadne okoliczności uzasadniające zmianę tego poglądu (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 3 marca 2020 r., II PK 36/19, LEX nr 3034647; z dnia 12 maja 2020 r., I UK 128/19, LEX nr 3026475; z dnia 12 marca 2010 r., II UK 400/09, LEX nr 577468; z dnia 19 stycznia 2012 r., I UK 328/11, LEX nr 1215423; z dnia 19 marca 2012 r., II PK 294/11, LEX nr 1214578; z dnia 10 kwietnia 2018 r., I CSK 733/17, LEX nr 2495968; z dnia 10 kwietnia 2018 r., II PK 143/17, LEX nr 2525398; z dnia 19 kwietnia 2018 r., I CSK 709/17, LEX nr 2486162; z dnia 23 maja 2018 r.,

I CSK 33/18, LEX nr 2508114; z dnia 16 stycznia 2003 r., I PK 230/02, OSNP - wkładka z 2003 r. nr 13, poz. 5).

Mając powyższe na uwadze, Sąd Najwyższy orzekł na podstawie art. 398⁹ § 2 k.p.c. i art. 108 § 1 i art. 98 § 1 k.p.c. w związku art. 398²¹ k.p.c. w związku z § 10 ust. 4 pkt 2 w związku z § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 265).