

POSTANOWIENIE

Dnia 6 czerwca 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Katarzyna Gonera

w sprawie z odwołania E. K.

przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno - Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie

o wysokość świadczeń,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń

Spółecznych w dniu 6 czerwca 2023 r.,

skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 21 stycznia 2022 r., sygn. akt III AUa 818/21,

odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

UZASADNIENIE

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, decyzją z 3 lipca 2017 r., wydaną na podstawie art. 15c w związku z art. 32 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, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 708 ze zm.; dalej: ustawa zaopatrzeniowa) oraz na podstawie otrzymanej z IPN informacji Nr [...] z 28 marca 2017 r., ponownie ustalił wysokość emerytury E. K.. Przeliczenie świadczenia polegało na obniżeniu jego wysokości z powodu służby na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 27 stycznia 1948 r. do 14 grudnia 1954 r., stosownie do informacji IPN. Obliczona emerytura stanowiła 75%

podstawy wymiaru świadczenia, którą była kwota 5.486,46 zł. Jej łączna wysokość wyniosła 4.114,85 zł i została ograniczona do 2.069,02 zł, tj. do przeciętnej emerytury ogłoszonej przez Prezesa ZUS. Kolejną decyzją z 3 lipca 2017 r., wydaną na podstawie art. 22a w związku z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej oraz informacji IPN Nr [...] z 28 marca 2017 r., Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji ponownie ustalił wysokość renty inwalidzkiej E.K. na kwotę 1.000 zł. W decyzji wyjaśniono, że nie wypłaca się renty inwalidzkiej z uwagi na posiadanie prawa do korzystniejszej emerytury policyjnej.

E. K. odwołał się od powyższych decyzji.

Sąd Okręgowy w Białymstoku, wyrokiem z 1 kwietnia 2021 r., oddalił odwołanie oraz zasądził od E. K. na rzecz Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie 180 złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Sąd Okręgowy przyjął, że zgodnie z art. 15c ustawy zaopatrzeniowej w przypadku osoby, która pełniła „służbę na rzecz totalitarnego państwa” i która pozostawała w służbie przed 2 stycznia 1999 r., emerytura wynosi: 0% podstawy wymiaru – za każdy rok tej służby a przy tym emerytury nie podwyższa się zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3 ustawy zaopatrzeniowej, jeżeli okoliczności uzasadniające podwyższenie wystąpiły w związku z pełnieniem służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b tej ustawy. Jednocześnie ustawodawca wprowadził ograniczenie, zgodnie z którym wysokość emerytury ustalonej zgodnie z art. 15c ust. 1 i 2 nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Natomiast art. 22a ust. 1 powołanej ustawy stanowi, że w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, rentę inwalidzką ustaloną zgodnie z art. 22 zmniejsza się o 10% podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b. Przy zmniejszaniu renty inwalidzkiej okresy służby, o której mowa w art. 13b, ustala się z uwzględnieniem pełnych miesięcy (ust. 1). W przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, i została zwolniona ze służby przed 1 sierpnia 1990 r., rentę inwalidzką wypłaca się

w kwocie minimalnej według orzeczonej grupy inwalidzkiej (ust. 2). Wysokość renty inwalidzkiej, ustalonej zgodnie z ust. 1, nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej renty z tytułu niezdolności do pracy wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ust. 3).

Sąd pierwszej instancji wyjaśnił, że w spornym okresie E. K. pełnił służbę w organach wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, co wynikało wprost z dokumentów znajdujących się w aktach osobowych, w szczególności z karty przebiegu służby. Pozwalało to stwierdzić, że pełnił on służbę w instytucjach uznanych w myśl art. 13b ustawy zaopatrzeniowej za instytucje, w których była wykonywana służba na rzecz totalitarnego państwa. Sąd podniósł, że w aktach personalnych odwołującego się nie można było doszukać się okoliczności, które przemawiałyby za odstąpieniem od stosowania art. 15c ust. 1 ustawy, a mianowicie brak było przesłanek kwalifikowanych jako szczególnie uzasadnione przypadki, o których mowa w art. 8a ustawy. Wnioskodawca nie zwracał się zresztą do Ministra Spraw Wewnętrznych z formalnym wnioskiem w trybie art. 8a ustawy zaopatrzeniowej o wyłączenie stosowania art. 15c. Nie było również informacji, które świadczyłyby, że odwołujący się przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, podjął współpracę i czynnie wspierał osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległego Państwa Polskiego (art. 15c ust. 5). Odwołujący się nie podnosił tej okoliczności. Nie zaprzeczał, że w okresie od 27 stycznia 1948 r. do 14 grudnia 1954 r. działał w strukturach aparatu bezpieczeństwa PRL, które na mocy ustawy zostały uznane za instytucje pracujące na rzecz totalitarnego państwa.

Zdaniem Sądu pierwszej instancji, pozbawienie odwołującego się wyższych świadczeń, przy zachowaniu świadczenia od zabezpieczenia społecznego w wysokości nie niższej niż świadczenia z powszechnego systemu ubezpieczeniowego (Funduszu Ubezpieczeń Społecznych), nie stanowi naruszenia zarówno Konstytucji RP jak też standardów prawa międzynarodowego.

Z tych względów, Sąd pierwszej instancji na podstawie art. 477¹⁴ § 1 k.p.c., oddalił odwołania od obydwu decyzji.

Apelację od wyroku Sądu Okręgowego złożył E. K..

Sąd Apelacyjny w Białymstoku, wyrokiem z 21 stycznia 2022 r., zmienił zaskarżony wyrok w zakresie odwołania od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie z 3 lipca 2017 r. nr KRW [...] i ustalił E. K. prawo do emerytury policyjnej w wysokości ustalonej przed 1 października 2017 r. W pozostałym zakresie oddalił apelację.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego apelacja okazała się częściowo zasadna, w zakresie kwestionującym rozstrzygnięcie Sądu pierwszej instancji oddalające odwołanie od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z 3 lipca 2017 r. w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości emerytury policyjnej. W zakresie kwestionującym rozstrzygnięcie dotyczące odwołania od decyzji z 3 lipca 2017 r. o ponownym ustaleniu wysokości policyjnej renty inwalidzkiej apelacja nie zasługuje na uwzględnienie.

Wprawdzie z brzmienia art. 13b ustawy zaopatrzeniowej wynika, że jedynym kryterium pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa jest formalna przynależność do określonych w przepisie jednostek organizacyjnych będących częścią aparatu systemu policyjnego w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r., to jednak – zdaniem Sądu Apelacyjnego – dokonując interpretacji pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa” należy odwołać się do wykładni tego pojęcia dokonanej w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28). W uchwale III UZP 1/20 Sąd Najwyższy orzekł, że sądu powszechnego nie wiąże informacja o przebiegu służby wydana przez IPN w trybie art. 13a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej. W konsekwencji w razie stosownego zarzutu przeciwko podstawie informacji, sąd jest zobowiązany do rekonstrukcji przebiegu służby w konkretnym przypadku, na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w szczególności na podstawie długości okresu pełnienia służby, jej historycznego umiejscowienia w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r., miejsca pełnienia służby, zajmowanego stanowiska (pkt 59 uchwały SN). W tym zakresie Sąd Najwyższy zwrócił uwagę na potrzebę sięgania do opinii służbowych funkcjonariuszy, uwzględniania ogólnych reguł dowodzenia: rozkładu ciężaru dowodu, dowodu *prima facie*, domniemań faktycznych, wynikających z informacji o przebiegu służby (pkt 60 uchwały SN).

Przy ocenie zasadności objęcia konkretnej osoby zakresem ustawy okolicznością, której nie można pominąć, jest sam fakt weryfikacji tej osoby w 1990 r. – pozytywny lub negatywny (pkt 92 uchwały SN).

Sąd Apelacyjny w Białymstoku, rozpoznając sprawy o obniżenie świadczeń emerytalno-rentowych, na podstawie art. 15c i 22a w związku z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej, stoi na stanowisku o konieczności respektowania praw odwołujących się funkcjonariuszy do rzetelnych procesów. Z samego faktu społecznie negatywnej oceny służby funkcjonariuszy w poprzednim ustroju komunistycznym nie wynikają podstawy, oparte na winie zbiorowej, pozwalające na systemową redukcję praw podmiotowych funkcjonariuszy. Sąd Apelacyjny w Białymstoku odwołał się do standardów prawa międzynarodowego wyrażonego w art. 4 ust. 3 i art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864; dalej: TUE); art. 17 i 47 Karty Praw Podstawowych w związku z art. 4 ust. 3 i art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej; art. 6 i 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w dniu 4 listopada 1950 r. w Rzymie (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.) oraz art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonego 20 marca 1952 r. w Paryżu (Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175). Sąd Apelacyjny uwzględnił także na prawa i wolności wynikające z art. 45 i 78 Konstytucji RP.

Sąd Apelacyjny stanął na stanowisku, że do zastosowania art. 15c i 22a ustawy zaopatrzeniowej nie wystarczy pełnić służby w jednostkach wymienionych w art. 13b tej ustawy, albowiem służba ta musi mieć jeszcze cechy „służby na rzecz totalitarnego państwa”. Inna wykładnia cytowanego przepisu, zdaniem Sądu Apelacyjnego, miałaby charakter niekonstytucyjny i naruszałaby m.in. art. 30 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie godności człowieka, której ochrona i poszanowanie jest obowiązkiem przez stygmatyzowanie emerytów policyjnych i ich dyskredytację prawną i moralną, art. 67 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, z uwagi na brak zróżnicowania emerytów mundurowych i brak proporcjonalności przyjętych rozwiązań, oraz art. 2 Konstytucji (ochrony praw nabytych przez zakaz stanowienia norm arbitralnie odbierających lub ograniczających prawa podmiotowe, zasady zaufania do państwa i stanowionego

przez nie prawa, zasady sprawiedliwości społecznej)), a w odniesieniu do praw majątkowych także art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Jak z tego wynika, do zastosowania rygorów z art. 15c oraz art. 22a ustawy zaopatrzeniowej nie wystarczy samo formalne pełnienie służby w jednostkach wymienionych w art. 13b tej ustawy w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r., ale pełnienie służby polegające na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli, łamanie praw człowieka i obywatela.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, zarówno z zeznań odwołującego się jak i dokumentów zawartych w jego aktach osobowych wynika, że służbę na rzecz państwa totalitarnego pełnił on jedynie w okresie od 27 stycznia 1948 r. do 30 listopada 1951 r. Natomiast w okresie od 1 grudnia 1951 r. do 14 grudnia 1954 r. pełniona przez niego służba nie miała takiego charakteru. Podkreślenia wymagało, że wykonywanie przez odwołującego się w okresie od 1 grudnia 1951 r. do 14 grudnia 1954 r. służby w strukturach SB sama przez się nie oznacza jego indywidualnego zaangażowania bezpośrednio ukierunkowanego na łamanie praw człowieka. Dokumenty zawarte w aktach osobowych odwołującego się z tego okresu nie dowodzą, aby podejmował on bezpośrednie działania, które zmierzały do nękania obywateli i naruszania ich podstawowych praw i wolności. A zatem podsumowując, Sąd Apelacyjny uznaje, że E. K. służbę na rzecz państwa totalitarnego, w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej pełnił w okresie od 27 stycznia 1948 r. do 30 listopada 1951 r.

Drugą kwestią, istotną dla oceny czy organ emerytalno-rentowy słusznie obniżył E. K. wysokość emerytury, jest kwestia dopuszczalności ponownego obniżenia mu emerytury na przestrzeni kilku lat z tych samych przyczyn, bez zaistnienia nowych, innych niż poprzednio okoliczności.

Sąd drugiej instancji miał na uwadze, że decyzją z 12 listopada 2009 r. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, wydaną na podstawie przepisów ustawy zaopatrzeniowej oraz informacji IPN z 21 maja 2009 r., dokonał obniżenia emerytury E. K. z uwagi na to,

że w okresie od 27 stycznia 1948 r. do 14 grudnia 1954 r. pełnił on służbę w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, obniżenie po raz drugi należnej odwołującemu się emerytury z tych samych przyczyn, stanowi wyraz represji ustawodawcy za ten sam okres pełnienia służby i narusza obowiązującą w polskim porządku prawnym zasadę *ne bis in idem* (zakaz orzekania dwa razy w tej samej sprawie). Prowadzi do naruszenia konstytucyjnych zasad równości wobec prawa, ochrony praw nabytych, sprawiedliwości społecznej, zaufania obywatela do państwa i tworzonych przez państwo praw oraz niedziałania prawa wstecz. Zasada *ne bis in idem* swoje źródło wywodzi z wielostronnych umów międzynarodowych wiążących Polskę, w szczególności z art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz z art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Ustawa zmieniająca świadczenia z dnia 16 grudnia 2016 r. jest ponowną represją wobec byłych funkcjonariuszy jednostek służb bezpieczeństwa państwa. Pierwsza zmiana obniżająca ich świadczenia emerytalne w związku ze służbą w tych jednostkach wprowadzona została w 2009 r. i skutecznie zaimplementowała zasadę sankcjonowanej odpowiedzialności za tę służbę, zabierając tym funkcjonariuszom uprzywilejowany przelicznik 2,6% za rok służby i wprowadzając w jego miejsce przelicznik 0,7%. Funkcjonariusze ci zostali zatem skutecznie na podstawie prawa ubezpieczeń społecznych poddani negatywnej ocenie, za swoją służbę w jednostkach organów bezpieczeństwa PRL. Obecnie ustawa zmieniająca z grudnia 2016 r. ponownie kształtuje wysokość świadczeń tych funkcjonariuszy, nakładając na nich kolejną i znacznie obniżającą ich świadczenia, sankcję. Odnieść się należy także do kolejnego najistotniejszego mechanizmu obniżenia świadczeń mundurowych, który stanowi *novum* w stosunku do poprzedniej ustawy dezubekizacyjnej, a uregulowanego w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej. Przepis ten przewiduje, że wysokość obniżonej emerytury nie może przewyższać przeciętnej emerytury wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Niezależnie zatem od stażu pracy, wysokości wynagrodzenia, zajmowanego stanowiska, wysokość

świadczenia jest z góry ograniczona w oderwaniu od sytuacji prawnej konkretnej osoby. Ponadto, co najważniejsze, nawet po wypracowaniu emerytury, której wysokość przewyższałaby średnią emeryturę wypłaconą przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, osoba, która choćby jeden dzień pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy, może otrzymać świadczenie maksymalnie w wysokości średniego świadczenia wpłacanego przez ZUS. Taka regulacja, zdaniem Sądu Apelacyjnego, w sposób oczywisty i jaskrawy kłóci się z podstawowymi zasadami konstytucyjnymi wywodzonymi z brzmienia art. 2 Konstytucji RP (ochroną praw nabytych, sprawiedliwości społecznej, zaufania obywatela do państwa i tworzego przez nie prawa oraz niedziałania prawa wstecz).

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, nie można też pominąć w kontekście pozbawienia (ograniczenia) świadczeń emerytalnych przyznanych prawomocnymi decyzjami, że polski ustawodawca dostosował polskie regulacje w tym zakresie do orzecznictwa ETPCz, poważnie ograniczając możliwość odebrania tych świadczeń i to nawet wtedy, gdy ich przyznanie było w ogóle bezpodstawne. Uczynił to ustawą z 10 lutego 2017 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 715), która weszła w życie 18 kwietnia 2017 r., kiedy to w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (w art. 114 tej ustawy) wprowadzono regulacje, że nawet jeżeli przyznano ubezpieczonemu świadczenie, które mu nie przysługiwało wcale albo przyznano je w błędnej zawyżonej wysokości (art. 114 ust. 1 pkt 6), to organ rentowy może takie świadczenie odebrać (zmniejszyć) tylko wtedy, gdy od daty wydania takiej błędnej decyzji nie upłynęły 3 lata (art. 114 ust. 1e pkt 3 ustawy). Nawet jednak, gdy organ dostrzeże swoją omyłkę przed upływem 3 lat, powinien odstąpić od uchylecia lub zmiany decyzji, z przyczyn określonych w art. 114 ust. 1 pkt 6, jeżeli uchylene lub zmiana decyzji wiązałaby się z nadmiernym obciążeniem dla osoby zainteresowanej, ze względu na jej sytuację osobistą lub materialną, wiek, stan zdrowia lub inne szczególne okoliczności (art. 114 ust. 1g). Regulacje te to oczywiste nawiązanie do zasady proporcjonalności, ułożonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, lecz przede wszystkim wyjście naprzeciw rozumieniu tej zasady w

uksztalowanym na tle dopuszczalności odbierania świadczeń orzecznictwie ETPCz (por. np. wyroki ETPCz w sprawach: Moskał przeciwko Polsce, wyrok 15 września 2009 r., skarga nr 10375/05; wyroki z 4 grudnia 2012 r. w sprawach: Krzyżek przeciwko Polsce, skarga nr 11815/05; Lew przeciwko Polsce, skarga nr 34386/04; Migalska przeciwko Polsce, skarga nr 10368/05; Misielak przeciwko Polsce, skarga nr 35538/04; Świątek przeciwko Polsce, skarga nr 8578/04; Szewc przeciwko Polsce, skarga nr 31492/05; Sikora przeciwko Polsce, skarga nr 27680/04 oraz wyroki Trybunału: z 4 marca 2013 r. w sprawach Stępień przeciwko Polsce skarga nr 39225/05; Sasor przeciwko Polsce, skarga nr 6112/05.). Regulację z art. 114 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych rozciągnięto również na pozbawienie (zmniejszenie) świadczeń emerytalno-rentowych rolników (por. 44 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, jednolity tekst: Dz.U. z 2020 r., poz. 174). Podobne ograniczenia w tym zakresie wprowadzono do ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz.U. z 2020 r., poz. 586), w której kwestię tę reguluje art. 32 tej ustawy. Takie same wreszcie ograniczenia w zakresie pozbawienia świadczeń ustawodawca wprowadził wówczas do ustawy mającej znaczenie w niniejszej sprawie, czyli ustawy zaopatrzeniowej z 18 lutego 1994 r. W art. 33 tej ustawy zablokowano również możliwości odebrania świadczenia (jego zmniejszenia) wadliwie przyznanego po upływie 3 lat od wydania decyzji, a odbierając świadczenie (zmieniając jego wysokość) w ciągu 3 lat od wydania decyzji organ rentowy musi i tak odstąpić od uchylecia lub zmiany decyzji, jeżeli uchylene lub zmiana decyzji wiązałaby się z nadmiernym obciążeniem dla osoby zainteresowanej ze względu na jej sytuację osobistą lub materialną, wiek, stan zdrowia lub inne szczególne okoliczności (art. 33 ust. 1 pkt 1, ust. 4, 7 i 8 tej ustawy).

Zmiany wprowadzone do ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) przez ustawę z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...), na których oparte są zaskarżone decyzje, są zatem wyraźnym odejściem ustawodawcy od regulacji zgodnych ze standardem konstytucyjnym i utrwalonym standardem

wynikającym z orzecznictwa ETPCz na tle art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka w zakresie ochrony prawa do świadczeń emerytalnych przed ich arbitralnym pozbawieniem (istotnym ograniczeniem wysokości).

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, zaakcentowania też wymaga, że ustawa „dezubekizacyjna” wprowadziła odpowiedzialność zbiorową i swoim zakresem podmiotowym objęła, bez wyjątków, wszystkich byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa zatrudnionych w formacjach wymienionych w ustawie, niezależnie od ich postawy patriotycznej, etycznej i moralnej, rodzaju wykonywanych czynności czy zajmowanego stanowiska. Obniżono im emerytury i renty w sposób bardziej niekorzystny, niż jest to obecnie dopuszczalne, nawet wobec funkcjonariuszy prawomocnie skazanych przez sąd za popełnione przestępstwa. Ci ostatni funkcjonariusze mogą zostać pozbawieni świadczeń emerytalnych przysługujących służbom mundurowym przez obniżenie ich do poziomu przysługującego w ramach powszechnego systemu emerytalnego. Ustalenie warunków przyznawania świadczeń rentowo-emerytalnych według zasad mniej korzystnych od powszechnego systemu emerytalnego oznacza represję i dyskryminację.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, obniżenie odwołującemu się emerytury po raz drugi z tych samych przyczyn jest niezasadne z punktu widzenia możliwości pozbawienia czy ograniczenia świadczeń emerytalno-rentowych w zakresie przyznanej im ochrony z art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka. Stąd też Sąd Apelacyjny, na podstawie art. 386 § 1 k.p.c. w związku z art. 417¹⁴ § 2 k.p.c., zmienił zaskarżony wyrok i poprzedzającą go decyzję organu rentowego, dotyczącą ponownego ustalenia wysokości emerytury należnej E. K., uznając, że emerytura powinna być wypłacana w wysokości sprzed października 2017 r.

Natomiast w odniesieniu do rozstrzygnięcia Sądu pierwszej instancji dotyczącego wysokości renty policyjnej, zmniejszenie E. K. przez organ emerytalno-rentowy wysokości renty inwalidzkiej według zasad określonych w art. 22a ustawy zaopatrzeniowej nie narusza przepisów Konstytucji RP, Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Traktatu o Unii Europejskiej. Nie narusza rozsądnej proporcji między użytymi w tej ustawie środkami i celem

ustawodawcy, jaki miał być osiągnięty, a mianowicie ograniczenia funkcjonariuszom struktur bezpieczeństwa praw niesłusznie nabytych z interesem odwołującego się.

Oceniając decyzję o ponownym ustaleniu wysokości renty inwalidzkiej, Sąd Apelacyjny miał na uwadze, po pierwsze, że E. K. w okresie od 27 stycznia 1948 r. do 30 listopada 1951 r. pełnił służbę na rzecz państwa totalitarnego oraz po drugie, że do obniżenia renty inwalidzkiej doszło po raz pierwszy, bowiem poprzednia ustawa dezubekizacyjna nie dotyczyła rent inwalidzkich i rent rodzinnych.

Uznając, że decyzja organu emerytalno-rentowego co do renty inwalidzkiej była prawidłowa, Sąd *meriti* wziął pod uwagę, że E. K. jest osobą w podeszłym wieku, ma 93 lata, że jest całkowicie niezdolny do pracy i samodzielnej egzystencji, przede wszystkim z uwagi na niewydolność mięśnia sercowego, wieloletnią chorobę wieńcową, przebyty zawał mięśnia sercowego oraz przebytą angioplastykę. A także, że nabył prawo do emerytury i renty inwalidzkiej ponad 40 lat temu, w 1981 r. Od 2016 r. wypłacano mu jedno korzystniejsze świadczenie – rentę policyjną (która w 2016 r. wraz z dodatkiem z tytułu zaliczenia do I grupy inwalidów wynosiła 4.385,84 zł). Zgodnie z rozstrzygnięciem Sądu *meriti* odwołujący się zachowuje prawo do wypłaty emerytury policyjnej w wysokości nieobniżonej obecnie obowiązującą ustawą (w 2016 r. wynosiła ona 4.369,94 zł). A zatem przez obniżenie renty inwalidzkiej nie zostanie on pozbawiony środków utrzymania niezbędnych do utrzymania dotychczasowych standardów życia. Obniżenie renty inwalidzkiej przy jednoczesnym pozostawieniu emerytury w dotychczasowej wysokości nie narusza prawa własności odwołującego się, zagwarantowanych w art. 64 Konstytucji RP i w art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka oraz w art. 17 Karty Praw Podstawowych UE. Zatem uwzględniając powyższe należy uznać, że mechanizm obliczenia renty inwalidzkiej zastosowany przez organ rentowy, zgodnie z art. 22a ustawy zaopatrzeniowej, był uzasadniony.

Skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 21 stycznia 2022 r. wniósł Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie, zaskarżając wyrok w części, tj. w zakresie zmiany wyroku Sądu pierwszej instancji i uwzględnienia odwołania E. K.. Skargę kasacyjną oparto na podstawach naruszenia prawa materialnego:

1. 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, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin;
2. art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych;
3. art. 178 ust. 1 w związku z art. 188 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Organ emerytalno-rentowy wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w pkt I oraz przekazanie sprawy w tym zakresie do rozpoznania Sądowi drugiej instancji i pozostawienie temu Sądowi rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego; ewentualnie o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w pkt I i zmianę zaskarżonego wyroku przez oddalenie odwołania w całości.

Ponadto skarżący wniósł o zasądzenie od odwołującego się na rzecz organu emerytalno-rentowego kosztów postępowania w postępowaniu kasacyjnym, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm prawem przepisanych.

W ocenie strony skarżącej, skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona, ponieważ Sąd drugiej instancji odmówił zastosowania przepisów prawa powszechnie obowiązującego, dokonując abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności zastosowanych przez organ regulacji prawnych. Sądy powszechne nie mają zaś, w ocenie strony skarżącej, kompetencji do orzekania o niekonstytucyjności przepisów ustawy.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie kwalifikowała się do przyjęcia w celu jej merytorycznego rozpoznania.

Skarga kasacyjna jest nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia. Nie przysługuje od każdego orzeczenia sądu drugiej instancji, które nie satysfakcjonuje strony skarżącej. Wnosi się ją do Sądu Najwyższego od prawomocnego wyroku

sądu drugiej instancji poza tokiem instancji. Jej przyjęcie do merytorycznego rozpoznania musi być uzasadnione istotnym interesem publicznym, w szczególności potrzebą dokonania wykładni przepisów, które jeszcze nie doczekały się sądowej interpretacji albo budzą poważne wątpliwości, rozstrzygnięciem istotnych zagadnień prawnych, zwłaszcza o charakterze precedensowym, dotychczas nierozważanych przez Sąd Najwyższy, wreszcie wyeliminowaniem orzeczeń oczywiście i rażąco wadliwych.

Skuteczne wniesienie skargi kasacyjnej doznaje istotnych ograniczeń, które pozwalają Sądowi Najwyższemu na wstępną selekcję spraw, które będą merytorycznie rozpoznane (tzw. przedsąd). 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).

Wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania (art. 398⁴ § 2 k.p.c.) powinien powoływać się na to, że występuje przynajmniej jedna z okoliczności wymienionych w art. 398⁹ § 1 k.p.c., a jego uzasadnienie (sporządzone odrębnie od uzasadnienia podstaw kasacyjnych) powinno zawierać argumenty świadczące o tym, że rzeczywiście, biorąc pod uwagę sformułowane w ustawie kryteria, istnieje potrzeba rozpoznania skargi przez Sąd Najwyższy. Skarga kasacyjna nie jest bowiem (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.

Jako okoliczność uzasadniającą przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania strona skarżąca powołała jedynie oczywistą zasadność skargi. Powołanie się na przesłankę z art. 398⁹ § 1 pkt 4 k.p.c. (oczywistą zasadność skargi) wymaga wykazania niewątpliwej, widocznej na pierwszy rzut oka, bez konieczności dokonywania pogłębionej analizy, sprzeczności wyroku z przepisami prawa, niepodlegającymi różnej wykładni (por. m.in. postanowienia Sądu Najwyższego: z 8

marca 2002 r., I PKN 341/01, OSNP 2004 nr 6, poz. 100; z 10 stycznia 2003 r., V CZ 187/02, OSNC 2004 nr 3, poz. 49). Nie chodzi zatem o takie naruszenie prawa, które może stanowić podstawę skargi kasacyjnej w rozumieniu art. 398³ § 1 k.p.c., lecz o naruszenie kwalifikowane (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z 26 lutego 2008 r., II UK 317/07, LEX nr 453107; z 25 lutego 2008 r., I UK 339/07, LEX nr 453109; z 26 lutego 2001 r., I PKN 15/01, OSNAPiUS 2002 nr 20, poz. 494; z 17 października 2001 r., I PKN 157/01, OSNAPiUS 2003 nr 18, poz. 437; z 8 marca 2002 r., I PKN 341/01, OSNP 2004 nr 6, poz. 100; wyrok Sądu Najwyższego z 22 stycznia 2008 r., I UK 218/07, LEX nr 375616). Jeżeli zatem przesłanką wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania miałyby być okoliczność, że skarga jest oczywiście uzasadniona (art. 398⁴ § 2 k.p.c. w związku z art. 398⁹ § 1 pkt 4 k.p.c.), skarżący powinien w uzasadnieniu wniosku zawrzeć wywód prawny opisujący, w czym wyraża się ta „oczywistość”, oraz przedstawić argumenty na poparcie tego twierdzenia, koncentrując się na wykazaniu kwalifikowanej postaci naruszenia przepisów prawa materialnego lub procesowego, polegającej na jego oczywistości, widocznej *prima facie*, przy wykorzystaniu podstawowej wiedzy prawniczej (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 16 września 2003 r., IV CZ 100/03, LEX nr 82274).

Strona skarżąca nie przedstawiła argumentów pozwalających stwierdzić kwalifikowane naruszenie prawa. Twierdzenie, że Sąd odwoławczy nie zastosował powszechnie obowiązujących przepisów prawa, jest obarczone wadą, gdyż pomija (i to w całości) szeroko rozwinięty w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku wątek odnoszący się do prokonstytucyjnej wykładni przepisów prawa oraz standardów, jakie wynikają z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na tle art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji praw człowieka i podstawowych wolności w odniesieniu do świadczeń emerytalno-rentowych. Strona skarżąca, chcąc wykazać podstawę z art. 398⁹ § 1 pkt 4 k.p.c., jest zobligowana do zanegowania pełnego wyводу Sądu Apelacyjnego, bo dopiero wówczas widoczne staje się (może się stać) oczywiste naruszenie prawa, a nie tylko jego fragmentu, części, która *per saldo* nie odpowiada dokonanej w sprawie indywidualnej wykładni prawa.

Oczywiście sądy i inne organy stosowania prawa nie mają kompetencji do orzekania o niekonstytucyjności przepisu ustawy i odmowy jego stosowania w

każdym przypadku (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 2001 r., P 4/99, OTK 2001 nr 1, poz. 5; wyroki Sądu Najwyższego: z 30 października 2002 r., V CKN 1456/00, LEX nr 57237; z 16 kwietnia 2004 r., I CK 291/03, OSNC 2005 nr 4, poz. 71; Rzeczpospolita 2005 nr 5, s. 4, z głosą K. Grzesiowskiego; Gdańskie Studia Prawnicze-Przegląd Orzecznictwa 2005 nr 4, poz. 22, z głosą M. Jasińskiego; z 24 listopada 2015 r., II CSK 517/14, LEX nr 1940564). Niemniej orzekanie o zgodności ustaw z Konstytucją (art. 188 pkt 1 ustawy zasadniczej), co niewątpliwie należy do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, nie jest tożsame z oceną konstytucyjności przepisu mającego zastosowanie w konkretnej sprawie, rozstrzyganej przez sąd. 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 (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 8 sierpnia 2017 r., I UK 325/16, LEX nr 2389585).

Odmowa zastosowania przepisu ustawy, uznanego przez sąd za sprzeczny z Konstytucją, nie narusza 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 lub niezgodności z ustawą zasadniczą (i uchylania przepisów uznanych za niezgodne), jest wyraźnie sprzeczne z art. 8 ust. 2 Konstytucji (por. uchwałę Sądu Najwyższego z 4 lipca 2001 r., III ZP 12/01, OSNAPiUS 2002 nr 2, poz. 34). Podobny mechanizm korygujący może mieć miejsce (i w rozpoznawanej sprawie miał) na tle prokonwencyjnej i protraktatowej wykładni prawa, to znaczy ich współstosowania z przepisami ustawy zaopatrzeniowej. W judykaturze akcentuje się (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 25 sierpnia 2021 r., III USK 536/21, niepubl. i powołane tam orzecznictwo), że jeżeli jest to niezbędne do rozpoznania sprawy (art. 45 ust. 1 Konstytucji), sąd może odmówić zastosowania przepisów ustawy niezgodnych z Konstytucją, gdy przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności tych przepisów z Konstytucją (art. 193 Konstytucji), a Trybunał Konstytucyjny nie udzielił na nie odpowiedzi. W tym przypadku nie chodzi więc o przeprowadzanie przez Sąd Najwyższy – „w zastępstwie” Trybunału Konstytucyjnego – oceny konstytucyjności przepisów ustawowych, lecz o „odmowę

zastosowania” przepisów, które są niezgodne (zwłaszcza w sposób oczywisty) z przepisami (wzorcami) Konstytucji.

Analogiczny pogląd wyraził Sąd Najwyższy we wcześniejszych sprawach ze skargi Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, m.in. w postanowieniach: z 9 czerwca 2022 r., III USK 462/21, niepubl.; z 17 stycznia 2023 r., II USK 315/22, niepubl.; z 15 lutego 2023 r., II USK 43/22, niepubl.

W świetle powyższego, Sąd Najwyższy nie podziela argumentacji strony skarżącej o oczywistej zasadności skargi kasacyjnej organu rentowego (niezależnie od poczynionych w sprawie ustaleń), bowiem ogólna ocena zaskarżonego wyroku wyklucza stwierdzenia, że przy jego wydawaniu doszło do elementarnych naruszeń prawa.

Z podanych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 398⁹ § 2 k.p.c. orzekł jak w sentencji.

[SOP]

[ms]