

POSTANOWIENIE

Dnia 28 sierpnia 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Halina Kiriło

w sprawie z odwołania R. S.

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

o wysokość emerytury policyjnej oraz policyjnej renty inwalidzkiej,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń

Spółecznych w dniu 28 sierpnia 2024 r.,

skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku

z dnia 14 czerwca 2023 r., sygn. akt III AUa 1729/22,

1. odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania;

2. zasądza od Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie na rzecz R.S. 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 14 czerwca 2023 r. zmienił zaskarżony wyrok Sądu Okręgowego w Słupsku z 18 maja 2022 r. oraz poprzedzające go decyzje Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie z 11 lipca 2017 r. o tyle, że

ustalił wysokość policyjnej emerytury oraz policyjnej renty inwalidzkiej R. S. od 1 października 2017 r. w ten sposób, że przyjął, iż wysokość emerytury policyjnej oraz policyjnej renty inwalidzkiej ubezpieczonego nie podlega ograniczeniu wynikającemu z art. 15c ust. 3 oraz art. 22a 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 2022 r., poz. 1626; dalej jako ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy lub ustawa zaopatrzeniowa), polegającemu na ich zmniejszeniu do miesięcznej kwoty przeciętnej emerytury oraz miesięcznej kwoty renty z tytułu niezdolności do pracy wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych i oddalił apelację w pozostałej części.

Organ emerytalny wniósł skargę kasacyjną od powyższego wyroku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku, zaskarżając orzeczenie w części, to jest co do punktu obejmującego zmianę zaskarżonego wyroku Sądu pierwszej instancji. Skargę kasacyjną oparł na podstawach naruszenia: 1) art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, przez jego niezastosowanie w sytuacji, gdy Sąd Apelacyjny nie zakwestionował, że ubezpieczony pełnił służbę na rzecz formacji wskazanych w art. 13b tej ustawy oraz uznał za zasadne przyjęcie wskaźnika wysokości podstawy wymiaru 0,0% do okresu od 1 października 1985 r. do 15 lipca 1987 r.; 2) art. 12 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, przez ich błędne zastosowanie i uznanie, że posiadanie przez ubezpieczonego co najmniej 15-letniego stażu służby w Policji stanowi przesłankę dla niestosowania regulacji art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, podczas gdy brak jest podstawy prawnej dla aprobaty takiego stanowiska, gdyż takie okoliczności nie wyłączają konieczności ponownego ustalenia wysokości świadczenia przez organ emerytalny na zasadach sprecyzowanych w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, zaś przepis art. 15c ustawy zaopatrzeniowej stanowi odrębną od art. 15 tej ustawy podstawę dla ustalania wysokości świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego; 3) art. 2 ust. 1, art. 32, art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, przez ich błędne zastosowanie i

uznanie, że przepisy art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej pozostają w kolizji z zasadami konstytucyjnymi w nich sprecyzowanych, podczas gdy funkcjonariusze, którym ponownie ustalono świadczenia, zostali wyodrębnieni ze względu na wspólną cechę - realizowanie zadań na rzecz ówczesnego państwa w latach 1944 - 1990, zaś wysokość świadczeń jest adekwatna do kwot uzyskiwanych przez świadczeniobiorców z powszechnego zaopatrzenia emerytalnego, a zatem ustalona w ramach godziwego prawa do zaopatrzenia emerytalnego.

Skarżący wniósł o przyjęcie skargi kasacyjnej z uwagi na jej oczywistą zasadność, a w konsekwencji przyjęcia – o uchylenie zaskarżonego wyroku w części, to jest w zakresie, w jakim Sąd Apelacyjny nie zastosował art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną odwołujący się wniósł o nieprzyjęcie skargi do rozpoznania oraz o zasądzenie od organu emerytalnego kosztów postępowania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie kwalifikuje się do przyjęcia jej do merytorycznego rozpoznania.

Stosownie do 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). Wypada również dodać, iż zgodnie z art. 398⁴ § 2 k.p.c., określającym wymogi formalne skargi kasacyjnej, skarga kasacyjna powinna zawierać wniosek o przyjęcie do rozpoznania i jego uzasadnienie. Należy zatem stwierdzić, że wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania powinien wskazywać, że zachodzi przynajmniej jedna z okoliczności wymienionych w powołanym wcześniej art. 398⁹ § 1 k.p.c., a jego uzasadnienie winno 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.

Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem judykatury, skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona, jeżeli zaskarżone tą skargą orzeczenie zapadło wskutek oczywistego naruszenia prawa, zaś oczywiste naruszenie prawa powinno być rozumiane jako widoczna, bez potrzeby dokonywania pogłębionej analizy jurystycznej, sprzeczność wykładni lub stosowania prawa z jego brzmieniem albo powszechnie przyjętymi regułami interpretacji (postanowienie Sądu Najwyższego: z dnia 26 lutego 2001 r., I PKN 15/01, OSNAPiUS 2002 nr 20, poz. 494 oraz z dnia 17 października 2001 r., I PKN 157/01, OSNP 2003 nr 18, poz. 437) i jest możliwe do przyjęcia tylko wówczas, gdy orzeczenie jest niewątpliwie sprzeczne z zasadniczymi i niepodlegającymi różnej wykładni przepisami prawa (orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 30 stycznia 1963 r., II CZ 3/63, OSPiKA 1963 nr 11, poz. 286). Powołanie się przez autora skargi kasacyjnej na przesłankę zawartą w art. 398⁹ § 1 pkt 4 k.p.c. zobowiązuje go zatem do przedstawienia wyводу prawnego zmierzającego do wykazania kwalifikowanej postaci naruszenia przepisów prawa materialnego lub procesowego, polegającej na jego oczywistości, widocznej *prima facie*, przy wykorzystaniu podstawowej wiedzy prawniczej, co daje podstawy do uznania skargi za oczywiście uzasadnioną (postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 11 grudnia 2009 r., II PK 223/09, LEX nr 585777 oraz z dnia 3 lutego 2010 r., II PK 304/09, LEX nr 602695). Innymi słowy, jeżeli skarżący powołuje się na oczywistą zasadność skargi, to powinien zawrzeć w niej wywód prawny, z którego ta oczywista zasadność będzie wynikała. Ma to być przy tym zasadność łatwo dostrzegalna już nawet przy pobieżnej lekturze skargi (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 maja 2010 r., V CSK 459/09, LEX nr 602638).

Zdaniem Sądu Najwyższego, oceniany w niniejszym postępowaniu wniosek skarżącego organu emerytalnego nie spełnia wyżej określonych kryteriów.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego, w sprawach takich jak niniejsza, wypracowano już bowiem następujące stanowisko w przedmiocie wykładni i stosowania przepisów ustawy zaopatrzeniowej zarówno co do kwalifikacji służby jako służby w organach totalitarnego państwa, jak i co do zawartych w tej ustawie mechanizmów korygujących wysokość emerytur i rent.

Po pierwsze, stwierdzenie pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. nie może być dokonane wyłącznie na podstawie informacji Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (kryterium formalnej przynależności do służb), lecz na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka służących reżimowi komunistycznemu (art. 13b ust. 1 w związku z art. 13a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej).

Po drugie, przy dokonywaniu oceny prawnej służby z perspektywy art. 13b ustawy zaopatrzeniowej bierze się pod uwagę przede wszystkim formację, w której była pełniona służba, a także zajmowane stanowisko czy stopień służbowy oraz przebieg służby. Określenie formacji/instytucji (z uwzględnieniem jednostek wymienionych w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej) ma istotne znaczenie z uwagi na to, że zakres i przedmiot ich działalności może *prima facie* potwierdzać, że były one bezpośrednio ukierunkowane na realizowanie charakterystycznych dla ustroju totalitarnego zadań i funkcji i takie zadania wykonywali wszyscy - bez wyjątku - funkcjonariusze służący w danej jednostce organizacyjnej, stanowiący jej strukturę, bez której niemożliwe byłoby wykonywanie przypisanych tej jednostce zadań. Nawet brak po stronie odwołującego się indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności człowieka, samoistnie nie wyklucza zaś takiej kwalifikacji. Skoro art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej łączy służbę na rzecz totalitarnego państwa z samym podjęciem służby w instytucjach i formacjach wymienionych w tym przepisie, to istnieje domniemanie faktyczne (wynikające z informacji o przebiegu służby potwierdzającej służbę w tych jednostkach; tak uchwała Sądu Najwyższego III UZP 1/20, pkt 60), że służba w nich była służbą na rzecz totalitarnego państwa. Domniemanie to może być obalone w procesie cywilnym. Nie jest jednak tak, że to

na organie rentowym ciąży obowiązek udowodnienia (art. 6 k.c. w związku z art. 232 zdanie pierwsze k.p.c.), że dany funkcjonariusz uczestniczył w łamaniu praw człowieka i obywatela. W sytuacji, gdy zostaje potwierdzona służba w instytucjach i formacjach wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, ciężar dowodu przechodzi na ubezpieczonego (wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 24 maja 2023 r., II USKP 40/23, LEX nr 3568174; z dnia 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22, OSNP 2023 nr 11, poz. 126).

Po trzecie, prawodawca wprowadził do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy dwa mechanizmy korygujące wysokość emerytur funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa. Pierwszy z nich „zeruje” tak zwane kwalifikowane lata służby. Drugi obniża zaś wysokość świadczenia do przeciętnej emerytury przysługującej w powszechnym systemie ubezpieczenia. Zdaniem Sądu Najwyższego, sąd ma także prawo do zweryfikowania zgodności z Konstytucją RP rozwiązań zawartych w art. 15c ust. 1 pkt 1 i art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej wobec wieloletniej, autodestruktywnej bezczynności Trybunału Konstytucyjnego w sprawach o dokonanie kontroli konstytucyjności art. 13b i art. 15c tej ustawy (wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21, OSNP 2022 nr 11, poz. 113 i z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, OSNP 2023 nr 9, poz. 104).

W odniesieniu do pierwszego z wymienionych mechanizmów Sąd Najwyższy przyjął, że „wyzerowanie lat służby” (art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej) jest środkiem proporcjonalnym w stosunku do funkcjonariuszy, których lata służby przypadają przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. W sprawie II USKP 120/22 wyjaśniono też, że co prawda jest to rozwiązanie „okrutne” i „nieefektywne funkcjonalnie”, jednak nie pozostaje w sprzeczności z przepisami Konstytucji RP. Zgodnie z zamysłem „wyzerowania” lat służby, każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa traktowany jest jako nieistniejący, czyli nie ma żadnego wpływu na wysokość świadczenia. Sprawia to, że im więcej takich „pustych” lat, tym wysokość świadczenia szybciej zbliża się do wysokości najniższej emerytury - gwarantowanej przez art. 18 ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej. W przeciwieństwie do rozwiązania przyjętego w art. 15c ust. 3 tej ustawy, „wyzerowanie lat służby” godzi w funkcjonariuszy, których lata służby przypadają przed zmianami

zapoczątkowanymi w 1989 r. Dotkliwość tego rozwiązania jest proporcjonalna - w niewielkim stopniu dotyka takie osoby, które tylko kilka lat służyły w PRL, a następnie podjęły służbę w instytucjach powstałych po 1989 r. W rezultacie, rozwiązanie to - przez swoją proporcjonalność - wpisuje się w cel promowany przez ustawodawcę. Skutecznie obniża emerytury „osób służących na rzecz totalitarnego państwa”. W pewnym sensie dostrzegalna jest również adekwatność tego rozwiązania względem przyświecającego ustawodawcy zamysłu. Wzorzec wpisany w art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej skutecznie zrównuje emerytury policyjne do, lub nawet poniżej, wysokości świadczeń pobieranych przez obywateli prześladowanych przed 1990 r. Analogiczne do art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej rozwiązanie (obniżające przelicznik służby z 2,6 do 0,7 podstawy wymiaru) zostało już wcześniej wprowadzone do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (art. 15b). Trybunał Konstytucyjny uznał je za zgodne z Konstytucją RP (wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 24 lutego 2010 r., K 6/09, OTK-A 2010 nr 2, poz. 15 i z dnia 11 stycznia 2012 r., K 36/09, OTK-A 2012 nr 1, poz. 3). Dlatego, jak wyjaśnił Sąd Najwyższy w powołanym wcześniej wyroku w sprawie II USKP 40/23, krytyczna ocena art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej nie prowadzi do uznania niezgodności tego przepisu z Konstytucją RP, ponieważ nie ma możliwości jednoznacznego zakwalifikowania tego przepisu jako pozostającego w opozycji do wzorców wynikających z Konstytucji RP, zwłaszcza zaś jej art. 2.

Natomiast w odniesieniu do drugiego z wymienionych mechanizmów Sąd Najwyższy w wyroku II USKP 120/22 przyjął, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej zawiera mechanizm swoistej „gilotyny” obniżającej wysokość świadczeń tych funkcjonariuszy, którzy pomyślnie przeszli weryfikację w 1990 r. i w kolejnych latach służyli wolnej Polsce, bądź posiadają niepodlegający „wyzerowaniu” okres służby na innych stanowiskach, na przykład: milicjanta, posterunkowego, dzielnicowego, dyżurnego, instruktora i inspektora wydziału kadr, do których nie ma zastosowania wskaźnik podstawy wymiaru emerytury po 0% za każdy rok służby. Obniżenie świadczenia do pułapu przeciętnej emerytury (art. 15c ust. 3 ustawy), gdy wysokość „ponad” ten wskaźnik została wypracowana po 1990 r., bądź przed 1990 r., ale na stanowiskach niekwalifikowanych jako służba na

rzecz totalitarnego państwa: a) w sposób oczywisty narusza zatem art. 32 ust. 1 ust. 2 Konstytucji RP; b) godzi w art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP; c) narusza prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP; d) narusza art. 2 Konstytucji RP. Przemawia to za odmową zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej. Zastosowane w art. 15c ust. 3 tej ustawy „równanie w dół” ma bowiem charakter „ślepy”. Dotyczy każdego, kto pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, bez względu na czasowy wymiar tej służby do dnia 31 lipca 1990 r., jak również bez względu na okres służby po dniu 31 lipca 1990 r. Artykuł 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej ma więc właściwości represyjne. Karze finansowo za pełnienie służby na rzecz totalitarnego państwa tych, którzy relatywnie najkrócej służyli totalitarnemu państwu a swój staż emerytalny wypracowali po „upadku” tego reżimu, bądź w trakcie jego trwania, ale na stanowiskach nieobjętych dyspozycją art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Ponadto funkcjonariusze mający taki sam staż służby niezależny od służby w organach totalitarnego państwa mogą mieć prawo do diametralnie odmiennej wysokości świadczenia w zależności od tego, czy choćby przez jeden dzień służyli na rzecz totalitarnego państwa. Sprawia to, że mechanizm z art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej jest oderwany całkowicie od reguły proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), abstrahuje od powszechnie rozumianego i akceptowanego poczucia sprawiedliwości, które polega na występowaniu racjonalnej adekwatności między czynem a sankcją oraz narusza zasadę równego traktowania ubezpieczonych. Dlatego w wyroku II USKP 120/22 przyjęto, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej narusza model wyznaczony przez art. 2 Konstytucji RP. W demokratycznym państwie prawa nie mogą korzystać z ochrony rozwiązania normatywne w jawny sposób nierówno traktujące obywateli, które w nieprawidłowy (odwetowy) sposób sankcjonują na gruncie prawa zabezpieczenia społecznego „rozliczenia historyczne”. Sąd Najwyższy, wobec nieusprawiedliwionej i destrukcyjnej bezczynności Trybunału Konstytucyjnego (por. powołane wcześniej wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21 i z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, a także uchwałę Sądu Najwyższego z 17 listopada 2022 r., III PZP 2/21, OSNP 2023 nr 3, poz. 25 oraz uchwałę składu siedmiu sędziów z 26 kwietnia 2023 r., III PZP 6/22, OSNP 2023 nr 10, poz. 104),

uznał w związku z tym, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, z uwagi na jego niezgodność z art. 2, art. 32 ust. 1 i ust. 2, art. 64 ust. 1, 2 i 3 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji RP, nie może kształtować sytuacji prawnej ubezpieczonego. Ustalenie wysokości emerytury oraz renty, poczynwszy od dnia 1 października 2017 r., powinno się odbyć bez zastosowania art. 15c ust. 3 oraz analogicznego art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, do którego mają również zastosowanie powyższe wywody w kontekście niezgodności jego treści z Konstytucją RP.

Powyższy kierunek wykładni przepisów ustawy zaopatrzeniowej jest ujednolicony w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Wypada zauważyć, że Sąd Apelacyjny, jak wynika z lektury pisemnych motywów zaskarżonego wyroku, również respektował taką wykładnię, przyjmując ją za podstawę oceny prawnej ustalonego w sprawie stanu faktycznego. Dlatego należy uznać, że organ emerytalny nie wykazał, aby zaskarżony wyrok był efektem kwalifikowanej postaci naruszenia prawa materialnego. A tylko w takim przypadku, o czym była już wcześniej mowa, skarga kasacyjna może być uznana za oczywiście uzasadnioną.

Dlatego, opierając się na podstawie art. 398⁹ § 2 k.p.c., Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji postanowienia. O kosztach postępowania rozstrzygnięto zgodnie z art. 98 § 1 i 3 w związku z art. 398²¹ k.p.c.

[a!]