

POSTANOWIENIE

Dnia 18 maja 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jolanta Frańczak

w sprawie z odwołania I. G.
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 18 maja 2023 r.,
skarg kasacyjnych odwołującej się i organu rentowego
od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie
z dnia 24 lutego 2022 r., sygn. akt III AUa 1164/21,

- 1. odmawia przyjęcia obu skarg kasacyjnych do rozpoznania,**
- 2. znosi koszty postępowania kasacyjnego między stronami.**

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 24 lutego 2022 r. zmienił w części zaskarżony apelacją Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie (dalej jako organ emerytalny) wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 23 czerwca 2021 r., którym zmieniono decyzję organu emerytalnego z dnia 20 czerwca 2017 r. o ponownym ustaleniu począwszy od dnia 1 października 2017 r. wysokości pobieranej przez ubezpieczoną I. G. emerytury policyjnej na kwotę 2.069,02 zł, przez przywrócenie wysokości świadczenia obowiązującej przed dniem 1 października 2017 r. (tj. 75% podstawy wymiaru) – w ten sposób, że zmienił zaskarżoną decyzję w części i ustalił, że od dnia 1 października 2017 r. emerytura

ubezpieczonej wynosi 50,48% podstawy wymiaru, przy przyjęciu 0% podstawy wymiaru za każdy rok służby od dnia 26 sierpnia 1976 r. do dnia 31 lipca 1990 r. i oddalił odwołanie od tej decyzji w pozostałej części (pkt I), oddalił apelację w pozostałym zakresie (pkt II) oraz nie obciążył ubezpieczonej kosztami zastępstwa prawnego organu emerytalnego w postępowaniu apelacyjnym (pkt III).

Sąd Apelacyjny, odmiennie niż Sąd pierwszej instancji, uznał służbę ubezpieczonej w Milicji Obywatelskiej w latach 1976 – 1990, w ramach której pracowała ona jako wykładowca w Wyższej Szkole Oficerskiej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w L. (dalej jako WSO), za służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b 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 (jednolity tekst: Dz.U. z 2020 r., poz. 723 ze zm., dalej ustawa zaopatrzeniowa), podkreślając, że ubezpieczona znalazła się w szeregach aparatu bezpieczeństwa publicznego na skutek własnych starań. Z licznych opinii i charakterystyk służbowych wynika, że identyfikowała się ona ideologicznie w pełni z ówczesnym totalitarnym ustrojem, który czynnie i aktywnie wspierała z dużym zaangażowaniem, wykonując zlecone jej zadania dydaktyczne, wykazywała przy tym własną inicjatywę. Wyższa Szkoła Oficerska była ośrodkiem szkolenia oficerów najpierw Urzędu Bezpieczeństwa, a następnie Służby Bezpieczeństwa, przyczyniając się do usprawnienia stosowania represyjnych metod wobec społeczeństwa celem zachowania narzuconego systemu politycznego. Odgrywała istotną rolę w umacnianiu reżimu zwalczającego dążenia niepodległościowe opozycji demokratycznej, w którego funkcjonowanie wpisane było odpowiednie przygotowanie kadr do systemowego naruszania przynależnych obywatelom, niechętnym ustrojowi komunistycznemu, przejawiającym dążenia niepodległościowe, praw i wolności. Funkcjonariusze szkoły zajmowali się nie tylko kształceniem, ale uczestniczyli też w czynnościach operacyjnych. Stąd ubezpieczona otrzymywała dodatek operacyjny od początku zatrudnienia do

1980 r., a następnie dodatek specjalny. Z tych względów decyzja organu emerytalnego odnośnie do tego okresu jest prawidłowa.

W ocenie Sądu Apelacyjnego decyzja wymagała jednak zmiany w odniesieniu do okresu służby pełnionej przez ubezpieczoną od dnia 31 lipca 1990 r. do dnia 15 lutego 2006 r. w Centrum Szkolenia Policji w L. i w Biurze Komendanta Głównego Policji i dlatego wyrok Sądu Okręgowego jest trafny w zakresie przyznania ubezpieczonej prawa do emerytury w wysokości 75% podstawy jej wymiaru. Sąd Apelacyjny zwrócił w tym zakresie uwagę na niespójność systemową przepisów ustawy zaopatrzeniowej po nowelizacji ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy zaopatrzeniowej (Dz.U. z 2016 r., poz. 2270), która dodając art. 15c ust. 3 obniżający wysokość emerytury osoby pełniącej służbę na rzecz totalitarnego państwa do miesięcznej kwoty przeciętnej emerytury wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, niweczy w istocie przyznane w art. 12 ustawy zaopatrzeniowej uprawnienie funkcjonariusza pełniącego służbę w Policji do emerytury po 15 latach służby do przyjęcia przy ustalaniu podstawy wymiaru świadczenia okresów, co do których ustawa nakazuje przyjąć wskaźnik 1,3% lub 2,6%. W demokratycznym państwie prawa funkcjonariusz, który podjął służbę po dniu 31 lipca 1990 r. miał prawo liczyć, że po spełnieniu wymaganych przez ustawę przesłanek będzie miał prawo do świadczenia odpowiadającego warunkom pełnienia służby. Nie znajduje zatem uzasadnienia zastosowanie wynikającej z art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej redukcji emerytury ubezpieczonej, nabytej z tytułu służby po dniu 31 lipca 1990 r., w szczególności z uwagi na gwarancje zawarte w art. 2 ust. 1, art. 32 i art. 64 Konstytucji RP.

Wyrok Sądu Apelacyjnego został zaskarżony skargą przez obie strony.

Organ emerytalny zaskarżył skargą kasacyjną wyrok Sądu Apelacyjnego w części, tj. w zakresie punktu I korzystnego dla ubezpieczonej, domagając się jego uchylenia i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu wraz z rozstrzygnięciem o kosztach postępowania kasacyjnego, alternatywnie uchylenia zaskarżonego w tej części wyroku i jego zmianę przez oddalenie odwołania od zaskarżonej decyzji w części ustalającej, że wysokość emerytury ubezpieczonej od dnia 1 października 2017 r. wynosi 50,48% podstawy wymiaru, przy przyjęciu 0% podstawy za każdy rok służby od dnia 26 sierpnia 1976 r. do dnia

31 lipca 1990 r., a także zasądzenia od ubezpieczonej na rzecz organu emerytalnego kosztów postępowania w postępowaniu kasacyjnym, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm prawem przepisanych.

W skardze kasacyjnej organ emerytalny zarzucił naruszenie przepisów prawa materialnego oraz przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, a to: 1) art. 15c ust. 3 i art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, przez ich niezastosowanie mimo uznania, że ubezpieczona pełniła 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 art. 15c ust. 3 i art. 13b ustawy zaopatrzeniowej w ramach dokonanej przez Sąd Apelacyjny abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności regulacji ustawy zaopatrzeniowej w oderwaniu od realiów niniejszej sprawy; 3) art. 2 w związku z art. 32 w związku z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1-3 Konstytucji RP w związku z art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, przez błędną ich wykładnię i przyjęcie, że w skutek ponownego przeliczenia świadczenia na podstawie przepisów tzw. „ustawy dezubekizacyjnej” z 2016 r. oraz art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej doszło do naruszenia prawa słusznie nabytego z tytułu służby nie będącej służbą na rzecz totalitarnego państwa, zasady równości, podczas gdy przepisy „ustawy dezubekizacyjnej” nie pozbawiły ubezpieczonej 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; 4) art. 15c ust. 1 w związku z art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, przez ich błędną wykładnię i przyjęcie, że w przypadku ustalenia służby na rzecz totalitarnego państwa mają one zastosowanie tylko w takim zakresie, w jakim należy się 0% podstawy wymiaru za każdy rok służby przed 31 lipca 1990 r., podczas gdy art. 15c ust. 1 nie zawiera regulacji analogicznej do art. 22a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, zgodnie z którym 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; 5) art. 177 § 1 pkt 3¹ k.p.c. w związku z art. 180 § 1 pkt 4 k.p.c. oraz art. 384 k.p.c.

w związku z art. 386 k.p.c. w związku z art. 378 § 1 k.p.c., przez dokonanie oceny konstytucyjności art. 13b i art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w oderwaniu od realiów niniejszej sprawy, podczas gdy zarówno z apelacji, jak też ustaleń Sądu Apelacyjnego nie wynika, aby w apelacji zarzucano naruszenie art. 177 § 1 pkt 3¹ czy też art. 180 § 1 pkt 4 k.p.c., zaś Sąd Okręgowy nie oceniał konstytucyjności art. 13b ust. 1, a w konsekwencji art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, podczas gdy z uchwały Sądu Najwyższego z dnia 31 stycznia 2008 r., III CZP 49/07, jednoznacznie wynika, że „sąd drugiej instancji nie jest związany apelacyjnymi zarzutami naruszenia prawa materialnego, wiążą go natomiast zarzuty naruszenia prawa procesowego; w granicach zaskarżenia bierze jednak z urzędu pod uwagę, co miało istotny wpływ na wynik sprawy”, bowiem doprowadziło do dokonania przez Sąd Apelacyjny abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności art. 13b ust. 1 i art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, w oderwaniu od realiów niniejszej sprawy, jak również do naruszenia art. 384 k.p.c. w związku z art. 386 k.p.c. w związku z art. 378 § 1 k.p.c. w związku z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji RP.

W ocenie organu emerytalnego, skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona z uwagi „na wyszczególnione powyżej zarzuty naruszenia przepisów prawa materialnego”, gdyż Sąd Apelacyjny nie zastosował powszechnie obowiązujących przepisów prawa materialnego, tj. art. 15c ust. 3 i art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, mimo zakwalifikowania służby ubezpieczonej w spornym okresie do służby na rzecz państwa totalitarnego w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, podczas gdy taka kwalifikacja służby ubezpieczonej obligowała Sąd „do zastosowania również przepisu art. 15c ust. 3 w związku z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, czego nie uczynił”.

Natomiast ubezpieczona zaskarżając wyrok Sądu Apelacyjnego w punkcie I co do niekorzystnego dla niej rozstrzygnięcia, domagała się uchylenia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu, ewentualnie w razie uznania przez Sąd Najwyższy, że podstawa naruszenia prawa materialnego okaże się oczywiście uzasadniona uchylenia zaskarżonego wyroku i rozstrzygnięcia sprawy co do istoty przez zmianę zaskarżonej decyzji i zobowiązanie organu emerytalnego do przeliczenia od dnia 1 października 2017 r. emerytury ubezpieczonej z pominięciem art. 15c ustawy

zaopatrzeniowej, zasądzenia od organu emerytalnego na jej rzecz zwrotu kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego wedle norm przepisanych.

W skardze kasacyjnej zarzucono naruszenie przepisów prawa materialnego, a to: 1) art. 32 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, przez ich pominięcie co skutkowało oddaleniem odwołania, chociaż zaskarżona decyzja została wydana mimo niezłożenia przez ubezpieczoną wniosku o ustalenie prawa do zaopatrzenia emerytalnego, zaś zgodnie z pominiętym przepisem decyzję o ustaleniu zaopatrzenia emerytalnego wydaje się na wniosek zainteresowanego, a tym samym w sprawie brak było podstaw do wszczęcia i prowadzenia postępowania, na skutek którego doszło do wydania skarżonej decyzji; 2) „art. 33 ust. ust. 4 pkt pkt. 2” w związku z art. 33 ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej, przez ich pominięcie i oddalenie odwołania - zaskarżona decyzja wydana została rzekomo w oparciu o nowe informacje dostarczone przez IPN, co stanowi przesłankę zmiany decyzji na podstawie ust. 1 pkt 1 art. 33 ustawy zaopatrzeniowej, podczas gdy jak wynika z „art. 33 ust. ust. 4 pkt. pkt. 2” tej ustawy decyzja o wysokości świadczenia pieniężnego z zaopatrzenia emerytalnego nie może zostać uchylona lub zmieniona, jeżeli od jej wydania upłynęło 5 lat, zaś decyzja ustalająca prawo ubezpieczonej do zaopatrzenia emerytalnego wydana została w dniu 23 listopada 2009 r., a więc po upływie terminu wskazanego w ustawie zaopatrzeniowej; 3) art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, przez nieprawidłową wykładnię i przyjęcie, że przepis ten jest jednoznaczny, stąd podlega w pierwszej kolejności wykładni językowej w kontekście służby na rzecz „państwa totalitarnego”, podczas gdy definicja ta nastrocza szereg problemów interpretacyjnych, dlatego nie można ograniczyć się do bezrefleksyjnej wykładni językowej tego przepisu, bowiem zakodowane w nim pojęcie stanowi kryterium wyjściowe, a więc przybiera postać domniemania możliwego do obalenia w procesie cywilnym, czego Sąd Apelacyjny w ogóle nie wziął pod uwagę i tym samym błędnie przyjął, że służba ubezpieczonej była służbą na rzecz „państwa totalitarnego”; 4) art. 2, art. 30, art. 32 ust. 1, art. 42 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 10, art. 47, art. 64 ust 1 i 2, art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 2, art. 8, art. 14 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, przez uznanie,

że art. 15c ustawy zaopatrzeniowej nie narusza zasady ochrony praw nabytych, równości wobec prawa, zaufania obywateli do państwa, ochrony dobrego imienia oraz prawa do zabezpieczenia społecznego, poszanowania godności, prawa do ochrony czci, dobrego imienia, prawa do prywatności i prawa do poszanowania życia rodzinnego, jak również zakazu ponownego karania, zasady proporcjonalności, prawa do sprawiedliwego rozpoznania sprawy, w sytuacji gdy wspomniane przepisy w sposób drastyczny i arbitralny, łamiąc podstawowe zasady konstytucyjne, obniżają uposażenia rentowe i emerytalne osobom objętym zakresem tejże ustawy, noszą one znamiona niczym nieuprawnionego odwetu na osobach objętych nowelizacją i nie mają nic wspólnego z próbą zniwelowania nieuzasadnionych przywilejów niesłusznie przyznanym funkcjonariuszom „państwa totalitarnego”.

Zdaniem ubezpieczonej w sprawie występuje potrzeba wykładni następujących przepisów: 1) art. 13b ustawy zaopatrzeniowej w związku z wątpliwościami dotyczącymi tak jego stosowania, jak i jego rozbieżnej interpretacji przez sądy powszechne, w tym również przez Sąd Apelacyjny orzekający w niniejszej sprawie, 2) art. 33 ust. 4 pkt 2 ustawy zaopatrzeniowej, dodanego na mocy art. 4 ustawy z dnia 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, dalej jako ustawa zmieniająca), ponieważ „sytuacja, w której decyzja organu rentowego w przedmiocie ustalenia wysokości świadczenia emerytalnego wydana została w wyniku postępowania prowadzonego na skutek uchwalenia przepisów ustawy zmieniającej, w oparciu o informacje przekazaną przez Instytut Pamięci Narodowej, która to traktowana jest jako nowa okoliczność w rozumieniu art. 33 ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej po upływie terminu wskazanego w art. 33 ust. 4 pkt 2 ustawy zaopatrzeniowej ma miejsce w rozlicznych sprawach rozpoznawanych, jak i już prawomocnie rozpoznanych przez sądy powszechne, zaś pomimo zarzutów formułowanych przez zainteresowanych w dotyczących naruszenia przywołanych powyżej przepisów sądy konsekwentnie pomijają milczeniem zarzuty podnoszone w tej materii”.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną organu emerytalnego ubezpieczona wniosła o odmowę przyjęcia skargi do rozpoznania i o zasądzenie na jej rzecz kosztów postępowania kasacyjnego.

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 wniesionej przez organ emerytalny 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).

Wymienionych wyżej przesłanek nie spełnia wniesiona przez organ emerytalny 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 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 wyroku z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22 (niepubl.), szczegółowo przedstawił bowiem motywy przemawiające za odmową zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej. 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 godzi przede wszystkim w prawa osób, które wprowadzi przez pewien okres służyły „na rzecz totalitarnego państwa”, jednak po 1990 r. pracowały na rzecz wolnej Polski. Budzi 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”. Jednocześnie w cytowanym wyroku Sąd Najwyższy orzekł, że rozwiązanie z art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej, polegające na przyjęciu do wyliczenia emerytury za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa (o której mowa w art. 13b ustawy) „0% podstawy wymiaru” – „w przeciwieństwie do rozwiązania przyjętego w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej - godzi w sposób wprost proporcjonalny w funkcjonariuszy, których lata służby przypadają przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. Zatem, dolegliwość tego rozwiązania jest proporcjonalna – w niewielkim stopniu dotyka takie osoby jak odwołujący się, który tylko kilka lat służył w PRL. W rezultacie, omawiane rozwiązanie, jakkolwiek radykalne, to jednak przez swoją proporcjonalność wpisuje się w cel promowany przez aktualnego ustawodawcę. Skutecznie obniża emerytury „osób służących na rzecz totalitarnego państwa”. W pewnym sensie dostrzegalna jest również adekwatność tego rozwiązania względem przyświecającego ustawodawcy zamysłu. Worzec 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.” Ponadto analogiczne rozwiązanie do zastosowanego w art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej wprowadzono już wcześniej do ustawy zaopatrzeniowej w art. 15b, który został uznany przez Trybunał Konstytucyjny za zgodny z Konstytucją RP (zob. wyroki 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). Oznacza to, że art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej jest skuteczny. W konsekwencji rozstrzygnięcie zaskarżonego wyroku jest więc spójne z przedstawionymi wyżej poglądami orzecznictwa w sprawie dopuszczalności odmowy stosowania art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej wobec funkcjonariuszy, którzy pomyślnie przeszli weryfikację w 1990 r. i w kolejnych latach służyli wolnej Polsce. Stąd całkowicie bezpodstawne jest twierdzenie organu emerytalnego, jakoby Sąd Apelacyjny naruszył wskazane we wniosku o przyjęcie skargi do rozpoznania przepisy w jakikolwiek sposób, a tym bardziej w sposób kwalifikowany, mogący być podstawą do stwierdzenia oczywistej zasadności skargi kasacyjnej z art. 398⁹ § 1 pkt 4 k.p.c.

Z kolei skarga kasacyjna ubezpieczonej we wniosku o przyjęcie do rozpoznania odwoływała się do potrzeby wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów (art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c.).

Sąd Najwyższy jednolicie przyjmuje, że oparcie wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania na twierdzeniu o istnieniu potrzeby wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów wymaga wykazania, że określony przepis prawa, mimo iż budzi poważne wątpliwości, nie doczekał się wykładni albo niejednolita wykładnia wywołuje wyraźnie wskazane przez skarżącego rozbieżności w orzecznictwie w odniesieniu do identycznych lub podobnych stanów faktycznych, które należy przytoczyć (zob.: postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 13 czerwca 2008 r., III CSK 104/08, LEX nr 424365; z dnia 28 marca 2007 r., II CSK 84/07, LEX nr 315351). Od skarżącego wymaga się nie tylko określenia, które przepisy wymagają wykładni Sądu Najwyższego, ale także wskazania, na czym polegają poważne wątpliwości związane ze stosowaniem tych przepisów, lub przedstawienia rozbieżności w orzecznictwie sądów (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 stycznia 2002 r., III CKN 570/01, Biuletyn SN 2002 nr 7, s. 10). Ponadto konieczne jest opisanie tych wątpliwości lub rozbieżności, wskazanie argumentów, które prowadzą do rozbieżnych ocen prawnych, a także przedstawienie własnej propozycji interpretacyjnej (por. m.in. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 grudnia 2007 r., I PK 233/07, OSNP 2009 nr 3-4, poz. 43). W przypadku

powoływania się na rozbieżności w orzecznictwie konieczne jest także, choćby przykładowe, wskazanie i przytoczenie orzeczeń, w których ten sam przepis prawa byłby odmiennie wykładany (zob. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 11 stycznia 2002 r., III CKN 570/01, OSNC 2002 nr 12, poz. 151; z dnia 28 marca 2007 r., II CSK 84/07, LEX nr 315351; z dnia 15 października 2002 r., II CZ 102/02, LEX nr 57231; z dnia 13 grudnia 2007 r., I PK 233/07, OSNP 2009 nr 2-4, poz. 43 i z dnia 9 czerwca 2008 r., II UK 37/08, LEX nr 494133). Oczywiście jest, iż budzący wątpliwości interpretacyjne przepis musi mieć zastosowanie w sprawie, a jego wykładnia – mieć znaczenie dla jej rozstrzygnięcia. Przedmiotem zainteresowania Sądu Najwyższego jest jednak sam przepis, a nie rozstrzygnięcie konkretnego sporu. Stąd też wspomniane wątpliwości interpretacyjne powinny być na tyle poważne, by ich wyjaśnienie nie sprowadzało się do prostej wykładni przepisów (por. uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 24 września 2015 r., II PK 27/15, LEX nr 201952 i z dnia 5 kwietnia 2016 r., II UK 229/14, LEX nr 3534759). Nie chodzi tu o zwykłą wykładnię prawa, której można wymagać od jurysty, gdyż wówczas funkcja przedsądu byłaby bezprzedmiotowa i postępowanie kasacyjne stałoby się powszechną (trzecią) instancją (zob. uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 27 kwietnia 2021 r., III USK 122/21, LEX nr 3245335). Podstawę przedsądu z art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c. warunkuje bowiem kwalifikowana potrzeba wykładni przepisów prawnych, czyli budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 29 stycznia 2014 r., I UK 374/13, LEX nr 1646129). Podkreślenia wymaga również to, 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. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16 stycznia 2003 r., I PK 230/02, OSNP - wkładka z 2003 r. Nr 13, poz. 5).

Wymienionych wyżej przesłanek nie spełnia wskazywana przez ubezpieczoną potrzeba wykładni art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Wykładni

zawartego w tym przepisie pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa” Sąd Najwyższy dokonał bowiem szczegółowo w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28), podkreślając, że pojęcie „służby na rzecz totalitarnego państwa” *sensu stricto* „powinno objąć lata 1944-1956 i wiązać się wyłącznie z miejscem pełnienia służby, o ile oczywiście nie zostaną wykazane przez zainteresowanego przesłanki z art. 15c ust. 5 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (obecnie jednolity tekst: Dz.U. z 2023 r., poz. 342) lub w informacji o przebiegu służby, wskazane zostaną okoliczności z art. 13a ust. 4 pkt 3 tejże ustawy. Pojęcie *sensu largo* obejmie zaś okres wskazany w art. 13b, czyli łączy w sobie cechy okresu totalitarnego i posttotalitarnego (autorytarnego) oraz pierwszego okresu po transformacji, to jest od utworzenia rządu T. Mazowieckiego. W tym ujęciu zakres podmiotowy ustawy jest szeroki, gdyż odnosi się przede wszystkim do funkcjonariuszy, którzy pozytywnie zostali zweryfikowani 30 lat temu i dziś są beneficjentami systemu emerytalnego. Tak interpretowane pojęcie zostanie ukierunkowane na funkcje, jakie pełnił i zadania, jakie podczas służby wykonywał funkcjonariusz. Skoro punktem krytycznym jest dzień 31 lipca 1990 r. (rozwiązanie SB i utworzenie UOP), to im bliżej tej daty tym mniej było w państwie elementów totalitarnych. Dekompozycja reżimu komunistycznego w Polsce miała postępujący charakter. W latach 80 w ustroju i w prawie pojawiają się elementy i instytucje świadczące o jego stopniowej demokratyzacji. (...) Przy takim założeniu nie można z góry zakładać, że każda osoba pełniąca służbę działała na rzecz totalitarnego państwa, gdyż funkcje rozkładały się także na obszary bezpieczeństwa państwa, które są istotne w każdym jego modelu. W tym ostatnim wypadku chodzi o służbę w policji kryminalnej, niezależnie od tego komu była ona podporządkowana, ochronę granic, tak by uproszczone interpretacje nie godziły w sposób automatyczny w osoby, które prawidłowo i legalnie wykonywały swoje obowiązki służbowe po 1990 r.” Niezależnie od powyższego warto zauważyć, że omawiane pojęcie użyte art. 13b ustawy zaopatrzeniowej stanowi w istocie klauzulę generalną, która ma zastosowanie do różnych sytuacji. Taka norma (klauzula generalna) nie uprawnia do stawiania jednej wiążącej wykładni. Ocena należy więc przede wszystkim do

sądów powszechnych (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 lutego 2011 r., I UK 367/10, LEX nr 811830 oraz z dnia 12 maja 2020 r., I UK 162/19, LEX nr 3188137), co uwypuklił Sąd Najwyższy także w tezie cytowanej uchwały III UZP 1/20, uznając, że kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” z art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności. Stąd nie może być ono wyłożone jednorazowo i uniwersalnie.

Z kolei co do sygnalizowanej przez ubezpieczoną potrzeby wykładni art. 33 ust. 4 pkt 2 ustawy zaopatrzeniowej, należy stwierdzić, że we wniosku o przyjęcie skargi do rozpoznania nie wykazano, aby przepis ten wywoływał poważne wątpliwości w orzecznictwie ani nie przedstawiono orzeczeń sądowych zawierających rozbieżną jego interpretację. Wskazywana zatem potrzeba wykładni tego przepisu jest pozorna i sprowadza się raczej do kwestii zastosowania tego przepisu w konkretnym przypadku, co jest jednak domeną przesłanki przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania określonej art. 398⁹ § 1 pkt 4 k.p.c., a więc oczywistej zasadności skargi kasacyjnej, a do tej podstawy przedsądu skarga ubezpieczonej się nie odwołuje.

Mając powyższe na uwadze Sąd Najwyższy postanowił jak w sentencji (art. 398⁹ § 2 k.p.c.).

[SOP]

[ms]