

POSTANOWIENIE

Dnia 8 listopada 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Józef Iwulski

w sprawie z odwołania M. K.
przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw
Wewnętrznych i Administracji w Warszawie
o wysokość emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 8 listopada 2023 r.,
skarg kasacyjnych odwołującego się i organu rentowego
od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie
z dnia 18 lutego 2022 r., sygn. akt III AUa 1474/21,

**odmawia przyjęcia do rozpoznania obu skarg kasacyjnych i
wzajemnie znosi między stronami koszty postępowania
kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Wyrokiem z 15 lipca 2021 r., XIII 1U 17462/18, Sąd Okręgowy - Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie zmienił dwie decyzje z dnia 14 lipca 2017 r. Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie w ten sposób, że ustalił odwołującemu się M. K. prawo do emerytury policyjnej oraz policyjnej renty inwalidzkiej w wysokości obowiązującej przed 1 października 2017 r. i zasądził od organu rentowego na rzecz odwołującego się kwotę 360 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Sąd Apelacyjny - Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie wyrokiem z dnia 18 lutego 2022 r., III AUa 1474/21, po rozpoznaniu apelacji organu

rentowego zmienił zaskarżony wyrok w ten sposób, że zmienił zaskarżoną decyzję Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie z dnia 14 lipca 2017 r., ustalając od 1 października 2017 r. wysokość emerytury M. K. na 67,17% podstawy jej wymiaru, przy przyjęciu 0% podstawy wymiaru za każdy rok służby od 1 grudnia 1978 r. do 31 lipca 1990 r. oraz oddalił odwołanie od tej decyzji w pozostałej części (pkt 1.); w pozostałej części oddalił apelację (pkt 2.); zasądził organu rentowego na rzecz odwołującego się kwotę 240 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa prawnego w instancji odwoławczej.

Odwołujący się w skardze kasacyjnej zarzucił naruszenie: a) art. 13 b ust. 1 pkt 5 ppkt d) tiret drugie, art. 13 b ust. 1 pkt 5 ppkt d) tiret szóste oraz art. 13 b ust. 1 pkt 5 ppkt d) tiret siódme 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 pkt 1 Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 708 ze zm.; aktualnie jednolity tekst: Dz.U. z 2022 r., poz. 1626 ze zm.; dalej także jako ustawa zaopatrzeniowa); b) art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy emerytalnej; c) art. 91 ust. 2 i 3 Konstytucji RP w związku z art. 8 i art. 9, art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 4 Protokołu nr 7 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w zw. z art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych; d) art. 6 k.c. w związku z art. 13b ust. 1 pkt 5 ppkt d) tiret drugie, szóste i siódme ustawy emerytalnej; e) art. 387 § 21 pkt 1 k.p.c.; f) art. 385 k.p.c.

Przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania skarżący uzasadnił występowaniem w sprawie istotnych wątpliwości interpretacyjnych, to jest przesłance określonej w art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c. Skarżący powołał treść uchwały siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20, w której dokonano interpretacji art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Wskazał, że uchwała ta nie ma mocy zasady prawnej a niektóre sądy - w tym Sąd Apelacyjny w Szczecinie, Lublinie, Wrocławiu, czy niektóre składy Sądu Apelacyjnego w Warszawie - wbrew przyjętej przez Sąd Najwyższy wykładni, przyjmują

interpretację sprowadzającą się do uznania, iż okolicznością przesądzającą o służbie na rzecz państwa totalitarnego, nie jest zakres faktycznie wykonywanych przez funkcjonariusza/ubezpieczonego zadań, czy czynności służbowych, długość tego okresu, czas w jakim ta służba przypada, czy zajmowane stanowisko, a jedynie przynależność do określonej formacji czy jednostki wymienionej w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, przyjmując *de facto* model "odpowiedzialności zbiorowej". Skarżący podkreślił, że powyższe różnice interpretacyjne przekładają się na rozbieżność w orzecznictwie i prowadzą do sytuacji, w których skarżący w tożsamych stanach faktycznych uzyskują odmienne rozstrzygnięcia.

Mając na uwadze powyższe odwołujący się wniośł o uchylenie zaskarżonego wyroku w części dotyczącej pkt 1 i oddalenie apelacji pozwanego organu rentowego w uwzględnionej przez Sąd części oraz o zasądzenie kosztów postępowania za drugą instancję i kosztów postępowania kasacyjnego, ewentualnie o uchylenie wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie w zaskarżonej części i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania, pozostawiając temu sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego, a także o rozpoznanie skargi kasacyjnej na rozprawie, zważywszy na występowanie w sprawie istotnych wątpliwości interpretacyjnych (art. 398¹¹ § 1 k.p.c.).

W odpowiedzi na skargę kasacyjną ubezpieczonego organ rentowy wniośł o wydanie postanowienia o odmowie przyjęcia skargi do rozpoznania, a z ostrożności o oddalenie skargi kasacyjnej jako niemającej uzasadnionych podstaw oraz zasądzenie na rzecz organu rentowego od odwołującego się kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie wywiódł także organ rentowy, zarzucając naruszenie: 1) art. 15c ust. 3 w związku z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej; 2) art. 22a ust. 1- w związku z art. 13b tej ustawy; 3) art. 178 ust. 1 w związku z art. 188 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.; 4) art. 64 ust. 1-3 Konstytucji RP w związku z art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej; 5) art. 2, art. 32, art. 64 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 188, art. 178, art. 193 Konstytucji RP oraz art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 1-3 ustawy zaopatrzeniowej.

Przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania skarżący organ rentowy uzasadnił istnieniem przesłanek określonych w art. 398⁹ § 1 pkt 2 oraz 4 k.p.c., z uwagi na oczywistą zasadność skargi oraz potrzebę wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów. W ocenie organu rentowego skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona z uwagi na wyszczególnione w podstawach skargi zarzuty naruszenia przepisów prawa materialnego, których naruszenia dopuścił się Sąd Apelacyjny przez niezastosowanie powszechnie obowiązujących przepisów prawa materialnego, w szczególności art. 15c ust. 3 w związku z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej oraz art. 22a ust. 1-3 tej ustawy, mimo że zakwalifikował służbę odwołującego się w spornym okresie jako służbę na rzecz państwa totalitarnego w rozumieniu art. 13b tej ustawy. Dodatkowo skarżący organ rentowy podniósł, że celowe jest zajęcie przez Sąd Najwyższy stanowiska odnośnie do istnienia uprawnienia sądów powszechnych do rozstrzygania w indywidualnych sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych o konstytucyjności przepisów ustaw w oparciu, o które wydawana została decyzja organu emerytalnego, zwłaszcza że w toku rozpoznawania indywidualnej sprawy skierowane zostały w analogicznych postępowaniach pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego dotyczące kwestii będącej przedmiotem oceny przez sąd również w takiej konkretnej sprawie, w której pytanie prawne nie zostało sformułowane.

Mając powyższe na względzie organ rentowy wniósł o przyjęcie skargi do rozpoznania; uchylenie zaskarżonego orzeczenia częściowo w zakresie pkt 1, a w zakresie pkt 2 i 3 w całości oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi drugiej instancji i pozostawienie temu Sądowi rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego, alternatywnie o uchylenie wyroku Sądu Apelacyjnego w zaskarżonej części i zmianę tego wyroku przez oddalenie w całości odwołań od decyzji organu z dnia 14 lipca 2017 r. oraz zasądzenie od ubezpieczonego na rzecz organu rentowego kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm prawem przepisanych.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną organu rentowego odwołujący się wniósł o odmowę przyjęcia skargi do rozpoznania, bowiem skarżący nie wykazał we wniosku o przyjęcie skargi do rozpoznania występowania którejkolwiek z

przesłanek, o których mowa w art. 398⁹ § 1 k.p.c., ewentualnie w przypadku niepodzielenia przez Sąd Najwyższy takiego wniosku, o oddalenie skargi kasacyjnej, bowiem nie ma ona uzasadnionych podstaw a zaskarżony wyrok odpowiada prawu oraz o zasądzenie od skarżącego na rzecz odwołującego się kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym według norm przepisanych.

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, jeżeli istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów, jeżeli zachodzi nieważność postępowania lub jeżeli skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona. Oparcie wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania na przesłance z art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c., to jest na twierdzeniu o istnieniu potrzeby wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów zachodzi wtedy, gdy niejednolita wykładnia wskazanego przez skarżącego przepisu wywołuje wyraźnie przedstawione przez skarżącego rozbieżności w orzecznictwie bądź kiedy przepis ten nie doczekał się wykładni w kierunku przywołanym przez skarżącego (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 13 czerwca 2008 r., III CSK 104/08, LEX nr 42436; z dnia 15 października 2002 r., II CZ 102/02, LEX nr 57231). Nie można uznać, że w sprawie zachodzi potrzeba wykładni przepisów prawa, jeżeli Sąd Najwyższy zajął już stanowisko w kwestii prawnej prezentowanej przez skarżącego, a nie istnieją żadne okoliczności uzasadniające zmianę tego poglądu (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 12 grudnia 2008 r., II PK 220/08, LEX nr 523522 oraz z dnia 16 stycznia 2003 r., I PK 230/02, OSNP-wkładka 2003 nr 13, poz. 5). Przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania z uwagi na podstawę z art. 398⁹ § 1 pkt 4 k.p.c. wymaga przytoczenia stosownych argumentów. Pojęcie "oczywistości" mieści się w sferze obiektywnej i łączy się z powinnością wykazania, że podniesione zarzuty naruszenia powołanych przepisów są zasadne na pierwszy rzut oka (*prima facie*), bez dokonywania

głębszej analizy tekstu tych przepisów i bez doszukiwania się ich znaczenia (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 2007 r., II CSK 184/07, LEX nr 560541). Zatem przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania ma miejsce w przypadku zarzutu naruszenia konkretnej normy (procesowej lub materialnej), która została w powyższy sposób wadliwie zastosowana. Chodzi o kwalifikowane naruszenie, które nie poddaje się wielowarstwowej wykładni w ramach przysługujących sądowi narzędzi interpretacyjnych.

W związku z przedstawionymi przez odwołującego się wątpliwościami w zakresie interpretacji art. 13b ustawy zaopatrzeniowej oraz twierdzeniami organu rentowego o oczywistej zasadności skargi kasacyjnej ze względu na niezastosowanie przez Sąd Apelacyjny powszechnie obowiązujących przepisów prawa materialnego, a w szczególności art. 15c ust. 3 w związku z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, należy zwrócić uwagę na pogląd wyrażony przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22 (OSNP 2023 nr 9, poz. 104). W wyroku tym podkreślono, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, z uwagi na jego niezgodność z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 1, 2 i 3 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji RP, nie może kształtować sytuacji prawnej ubezpieczonego funkcjonariusza. Sąd Najwyższy przyjął także, że art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej z dnia 18 lutego 1994 r. nie jest niezgodny z Konstytucją RP. W uzasadnieniu tego wyroku Sąd Najwyższy przyjął, że prawodawca wprowadził do ustawy zaopatrzeniowej dwa mechanizmy korygujące wysokość emerytur funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa. Pierwszy z nich "zeruje" kwalifikowane lata, drugi zaś obniża wysokość świadczenia do przeciętnej emerytury przysługującej w powszechnym systemie ubezpieczenia. Odniesienie się do pierwszego zagadnienia prawnego występującego przy wykładni przepisów ustawy zaopatrzeniowej nie jest możliwe bez podkreślenia istoty "gilotyny" umieszczonej w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej. Paradoksalnie jest ona wymierzona przede wszystkim w funkcjonariuszy, którzy pomyślnie przeszli weryfikację w 1990 r. i w kolejnych latach służyli wolnej Polsce. Staje się to jasne, jeśli weźmie się pod uwagę, że rozwiązanie określone w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej nie ma zastosowania do funkcjonariuszy, których emerytura została wyliczona z lat poprzedzających 1990 r. Wynika to z tego, że wysokość ich

emerytury na skutek zastosowania art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy kształtuje się poniżej "przeciętnej emerytury" - czyli nie ma do czego redukować.

W dalszej części uzasadnienia powołanego wyroku, II USKP 120/22, Sąd Najwyższy wywiódł, że - mając na uwadze przedstawione wzorce konstytucyjne - dla każdego, kto w sposób obiektywny postrzega rzeczywistość, a tym samym "nienawiść" lub "indoktrynacja" nie przysłania mu jasności osądu, jest pewne, 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 bezmyślny i odwetowy sposób sankcjonują na gruncie prawa zabezpieczenia społecznego "rozliczenia historyczne" i które nawet przez zdecydowaną część "dawnych opozycjonistów" traktowane są jako niesprawiedliwe. Kierując się przywołanymi wartościami konstytucyjnymi, Sąd Najwyższy wobec nieusprawiedliwionej i destrukcyjnej bezczynności Trybunału Konstytucyjnego, uznał, 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 odwołującego się.

Drugie z występujących zagadnień prawnych - według uzasadnienia powołanego wyroku Sądu Najwyższego, II USKP 120/22, nie jest już tak oczywiste. Pytanie brzmi, czy zgodne z Konstytucją RP jest rozwiązanie z art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej, a polegające na przyjęciu do wyliczenia emerytury za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa (o której mowa w art. 13b ustawy) "0% podstawy wymiaru". Zdaniem Sądu Najwyższego przedstawione rozwiązanie jest "okrutne" i "nieefektywne funkcjonalnie". Mimo tych krytycznych konkluzji, Sąd Najwyższy zwrócił jednak uwagę, że rygoryzm wprowadzonych rozwiązań normatywnych, a także ich nieefektywność funkcjonalna, nie stanowią wystarczających racji przemawiających za uznaniem oczywistej niezgodności art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej z Konstytucją RP.

W innym wyroku z dnia 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22 (OSNP 2023 nr 11, poz. 126) Sąd Najwyższy przyjął stanowisko, że ustalenie formacji/institucji, w której od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. pełniona była służba (z uwzględnieniem jednostek wymienionych w art. 13b ust. 1 ustawy

zaopatrzeniowej, ma istotne znaczenie, gdyż zakres i przedmiot ich działalności może *prima facie* potwierdzać, że były one bezpośrednio ukierunkowane na realizowanie charakterystycznych dla ustroju totalitarnego zadań i funkcji a takie zadania wykonywali wszyscy funkcjonariusze służący w danej jednostce organizacyjnej stanowiącej jej strukturę, bez której niemożliwe byłoby wykonywanie zadań przypisanych tej jednostce. Służba w instytucjach lub formacjach wymienionych w art. 13b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy stwarza domniemanie faktyczne, że była to służba na rzecz totalitarnego państwa. Domniemanie to może być obalone przez odwołującego się w postępowaniu sądowym.

Odnosząc powyższe do ustaleń poczynionych w rozpoznawanej sprawie konieczne jest podkreślenie, że Sąd Apelacyjny dostrzegł, iż odwołujący się w latach 1978-1990 pełnił służbę w Wydziale "W" MSW wykonującym czynności operacyjno-techniczne niezbędne w działalności Służby Bezpieczeństwa, a następnie w Departamencie II będącym jednostką organizacyjną MSW wypełniającą zadania wywiadowcze i kontrwywiadowcze, które zostały zakwalifikowane przez ustawodawcę jako służba na rzecz totalitarnego państwa (art. 13b ust. 1 pkt 5 ppkt b) tiret drugie i ppkt d) tiret szóste ustawy zaopatrzeniowej). Sąd odwoławczy wziął także pod uwagę, że odwołujący się został pozytywnie zweryfikowany i kontynuował służbę w demokratycznym państwie po dniu 31 lipca 1990 r.

Uwzględniając powyższe fakty Sąd Apelacyjny ustalił wysokość emerytury odwołującego się od 1 października 2017 r. na 67,17% podstawy jej wymiaru oraz przyjął 0% podstawy wymiaru za każdy rok służby od 1 grudnia 1978 r. do 31 lipca 1990 r. Takie rozstrzygnięcie stanowi odzwierciedlenie poglądów zaprezentowanych w przedstawionych wyżej wyrokach Sądu Najwyższego, a wobec tego że nie zachodzą podstawy do przyjęcia odmiennej wykładni oraz nie można mówić ani o wątpliwościach interpretacyjnych, ani też powoływać oczywistej zasadności skargi kasacyjnej w zakresach prezentowanych przez skarżących.

Nie zachodzi także wskazana przez organ rentowy potrzeba zajęcia przez Sąd Najwyższy stanowiska odnośnie do istnienia uprawnienia sądów powszechnych do rozstrzygania w indywidualnych sprawach z zakresu

ubezpieczeń społecznych o konstytucyjności przepisów w oparciu, o które wydawana została decyzja organu emerytalnego. W tej materii Sąd Najwyższy wypowiedział się w wyroku z dnia 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21 (OSNP 2022 nr 11, poz. 113), stwierdzając, że jeśli nie jest możliwe uzyskanie kontroli konstytucyjnej przez przewidziany do tego organ (Trybunał Konstytucyjny), z jednoczesnym zapewnieniem stronie rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie, to do sądu powszechnego rozpoznającego sprawę należy zapewnienie obywatelowi właściwej kontroli konstytucyjnej i jego powinnością jest samodzielne dokonanie oceny zgodności z Konstytucją RP przepisów ustawy (zob. też wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, OSNP 2023 nr 9, poz. 104). Nie zachodzi więc podstawa przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania w oparciu o powoływaną przez organ rentowy przesłankę.

Mając na uwadze powyższe, Sąd Najwyższy w oparciu o art. 398⁹ § 2 k.p.c. orzekł jak w sentencji. O kosztach orzeczono na podstawie art. 100 k.p.c.

[SOP]

[a!]