

POSTANOWIENIE

Dnia 22 maja 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Maciej Pacuda

w sprawie z odwołania J. S.
od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno - Rentowego Ministerstwa Spraw
Wewnętrznych i Administracji w Warszawie
o wysokość policyjnej renty inwalidzkiej,
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w dniu 22
maja 2024 r.,
na skutek skargi kasacyjnej odwołującego się od wyroku Sądu Apelacyjnego we
Wrocławiu
z dnia 9 listopada 2022 r., sygn. akt III AUa 1810/21,

- 1. odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania,**
- 2. nie obciąża odwołującego się kosztami postępowania**
kasacyjnego organu rentowego.

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych we Wrocławiu
wyrokiem z dnia 9 listopada 2022 r. oddalił apelację wniesioną przez odwołującego
się J. S. od wyroku Sądu Okręgowego – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
we Wrocławiu z dnia 23 lipca 2021 r. oddalającego odwołanie od decyzji Dyrektora
Zakładu Emerytalno – Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i

Administracji z dnia 22 lipca 2017 r., którą ponownie ustalono wysokość przysługującej odwołującemu się renty inwalidzkiej od dnia 1 października 2017 r.

Odwołujący się J. S. wniósł do Sądu Najwyższego skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia 9 listopada 2022 r., zaskarżając ten wyrok w całości i zarzucając naruszenie prawa materialnego, to jest: art. 22a 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 jako ustawa zaopatrzeniowa), art. 2, art. 31 ust. 3, art. 42 ust. 1 i art. 45 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji RP, art. 6 ust. 2 i art. 14 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, a także naruszenie przepisów postępowania, to jest art. 374 k.p.c.

We wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania skarżący podniósł, że w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne, jakim jest zgodność ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy zaopatrzeniowej z Konstytucją RP w związku z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności i w związku z art. 14 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Z Decyzji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 14 maja 2013 r. w sprawie Cichopek i inni przeciwko Polsce wynika bowiem, że Trybunał ten uznał ustawę z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy 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. (Dz.U. z 2009 r. Nr 24, poz. 145) za akceptowalną na gruncie Konwencji Praw Człowieka na zasadzie wyjątku, odwołując się do zasad wynikających z orzecznictwa tego Trybunału takich jak zasada art. 1 Protokołu Nr 1

do Konwencji, zasada legalności, zasada uzasadnionego celu w interesie społecznym, zasada sprawiedliwej równowagi. Zdaniem skarżącego, ponowne obniżanie świadczeń socjalnych tejże grupie osób do nich uprawnionych w świetle uzasadnienia wyżej wymienionej Decyzji Trybunału Praw Człowieka nie wydaje się być akceptowalne, bowiem w latach 2009-2016 nie wydarzyło się nic, co by uzasadniało powtórzenie tego samego postępowania, jakie miało miejsce w 2009 r.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

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.

Wypada również przypomnieć, że w przypadku powoływania się na występowanie w sprawie istotnego zagadnienia prawnego, w uzasadnieniu wniosku (sporządzonym odrębnie od uzasadnienia podstaw kasacyjnych) winno zostać sformułowane zagadnienie prawne oraz przedstawione argumenty prawne, które wykażą możliwość różnorodnej oceny zawartego w nim problemu. Zgodnie ze

stanowiskiem jednolicie wyrażanym w judykaturze, oznacza to w praktyce, że zagadnienie prawne musi odpowiadać określonym wymaganiom, a mianowicie: 1) być sformułowane w oparciu o okoliczności mieszczące się w stanie faktycznym sprawy wynikającym z dokonanych przez sąd ustaleń (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 kwietnia 1996 r., II UR 5/96, OSNAPiUS 1997 nr 3, poz. 39 i postanowienie z dnia 7 czerwca 2001 r., III CZP 33/01, LEX nr 52571), 2) być przedstawione w sposób ogólny i abstrakcyjny tak, by umożliwić Sądowi Najwyższemu udzielenie uniwersalnej odpowiedzi, nie sprowadzającej się do samej subsumcji i rozstrzygnięcia konkretnego sporu (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 15 października 2002 r., III CZP 66/02, LEX nr 57240; z dnia 22 października 2002 r., III CZP 64/02, LEX nr 77033 i z dnia 5 grudnia 2008 r., III CZP 119/08, LEX nr 478179), 3) pozostawać w związku z rozpoznawaną sprawą i 4) dotyczyć zagadnienia budzącego rzeczywiście istotne (a zatem poważne) wątpliwości. Istotność zagadnienia prawnego konkretyzuje się zaś w tym, że w danej sprawie występuje zagadnienie prawne mające znaczenie dla rozwoju prawa lub znaczenie precedensowe dla rozstrzygnięcia innych podobnych spraw. Twierdzenie o występowaniu istotnego zagadnienia prawnego jest uzasadnione tylko wtedy, kiedy przedstawiony problem prawny nie został jeszcze rozstrzygnięty przez Sąd Najwyższy lub kiedy istnieją rozbieżne poglądy w tym zakresie, wynikające z odmiennej wykładni przepisów konstruujących to zagadnienie (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 10 marca 2010 r., II UK 363/09, LEX nr 577467, czy też z dnia 12 marca 2010 r., II UK 400/09, LEX nr 577468).

Zdaniem Sądu Najwyższego, oceniany w niniejszym postępowaniu wniosek skarżącego 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. 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 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 uchwala Sąd Najwyższy 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 potwierdzona zostaje służba w instytucjach i formacjach wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, ciężar dowodu przechodzi na ubezpieczonego (por. wyroki Sądu Najwyższego: z 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 (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21, LEX nr 3353118 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 (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 24 lutego 2010 r., K 6/09, OTK-A 2010 Nr 2, poz. 15 i z 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. Analogiczne wnioski należy wywieść także w odniesieniu do wykładni art. 22a ustawy zaopatrzeniowej, skoro i ten przepis odwołuje się do służby na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b tej ustawy, wiążąc z nią stosowne obniżenie podstawy wymiaru renty.

Co jednak szczególnie istotne w okolicznościach sprawy, w której skarżący wywiódł skargę kasacyjną, wbrew jego sugestii poczynionej w ocenianym wniosku, ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. wywarła skutki oceniane następnie przez Europejski Trybunał Praw Człowieka wyłącznie w odniesieniu do emerytur przysługujących byłym funkcjonariuszom. Nie objęła nimi natomiast rent inwalidzkich oraz rent rodzinnych, które nie zostały przecież obniżone, wobec czego odwoływanie się do wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 14 maja 2013 r. w sprawie Cichopek i inni przeciwko Polsce jest zupełnie chybione i nie może potwierdzać występowania w sprawie istotnego zagadnienia prawnego, zwłaszcza że Trybunał potwierdził w powołanym wyroku, że przyjmuje likwidację przywilejów finansowych natury politycznej byłych funkcjonariuszy reżimów totalitarnych przez wyeliminowanie niesprawiedliwych lub nadmiernych świadczeń z ubezpieczeń społecznych otrzymywanych przez członków elity komunistycznej, policji politycznej i sił zbrojnych w krajach postkomunistycznych za uprawniony cel realizowany przez ustawodawcę. Podkreślił przy tym, że podjęte środki nie mogą być nieproporcjonalne, ale osoby korzystające z takich przywilejów nie mogą w sposób uprawniony oczekiwać, że po zmianach w kierunku demokracji zachowają swoją uprzywilejowaną pozycję. Przy wprowadzaniu polityki społecznej i

ekonomicznej, w szczególności w okresie przejściowym od reżimu totalitarnego do państwa demokratycznego, władze państwowe korzystają bowiem z szerokiej swobody oceny tego, co leży w interesie publicznym. Działania takie muszą obejmować przepisy dekomunizacyjne umożliwiające dokonanie rozliczenia z komunistyczną przeszłością i usunięcie jej reliktywów również w takich sferach, jak przywileje specjalne i ekonomiczne wcześniej przyznane byłej elicie, siłom mundurowym, w tym zwłaszcza policji politycznej oraz jej tajnym współpracownikom albo innym osobom odgrywającym, istotną rolę w ochronie niedemokratycznego reżimu. Artykuł 1 Protokołu nr 1 zezwala zaś władzy ustawodawczej na obniżanie albo zmianę wysokości świadczeń wypłacanych w ramach ubezpieczeń społecznych. Tym bardziej mogą one usuwać, realizując zasadę sprawiedliwości społecznej, nierówności między uprzywilejowanymi emeryturami przyznanymi określonej grupie i uznanymi za niesprawiedliwe lub nadmiernie wysokie oraz świadczeniami w systemie ogólnym i zwykłymi emeryturami.

Sąd Najwyższy zauważa równocześnie, że Sąd Apelacyjny, jak wynika z lektury pisemnych motywów zaskarżonego wyroku, również respektował przedstawioną wyżej wykładnię powołanych przez skarżącego przepisów ustawy zaopatrzeniowej, przyjmując ją za podstawę oceny prawnej ustalonego w sprawie stanu faktycznego, z którego jednoznacznie wynikało, że skarżący, pełniąc służbę w organach bezpieczeństwa, naruszył podstawowe prawa i wolności innych osób. Nie tylko przynależność funkcyjna, lecz również działania skarżącego wypełniały zatem kryteria jego służby jako pełnionej na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej.

Kierując się przedstawionymi motywami, Sąd Najwyższy doszedł do przekonania, że skarżący nie wykazał potrzeby poddania jego skargi kasacyjnej merytorycznemu rozpoznaniu. Dlatego, opierając się na podstawie art. 398⁹ § 2 k.p.c., a w odniesieniu do kosztów postępowania kasacyjnego na podstawie art. 102 k.p.c., orzekł jak w sentencji postanowienia.

[SOP]

[a!]

