

POSTANOWIENIE

Dnia 29 listopada 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Bohdan Bieniek

w sprawie z odwołania W. Ż.

od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno - Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie

o wysokość emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej,

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w dniu 29 listopada 2023 r.,

na skutek skargi kasacyjnej odwołującego się od wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie

z dnia 3 listopada 2022 r., sygn. akt III AUa 268/22,

odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

(AGM)

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w Lublinie, wyrokiem z dnia 3 listopada 2022 r., oddalił apelację W.Ż. od wyroku Sądu Okręgowego w Lublinie z dnia 21 grudnia 2021 r., mocą którego zmieniono decyzje Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie: z dnia 7 lipca 2017 r., przez ustalenie wysokości emerytury policyjnej odwołującego się od dnia 1 października 2017 r. w kwocie 4.591,86 zł (pkt I); z dnia 7 lipca 2017 r. przez ustalenie wysokości policyjnej renty inwalidzkiej W. Ż. od dnia 1 października 2017 r. w wysokości tego świadczenia należnej do dnia 30 września 2017 r. (pkt II); w pozostałym zakresie oddalono odwołania (pkt III), a koszty procesu między stronami wzajemnie zniesiono (pkt IV).

Wyrok Sądu Apelacyjnego zaskarżył w całości skargą kasacyjną pełnomocnik odwołującego się. We wniosku o przyjęcie jej do rozpoznania powołał się na podstawę z art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c. W jego ocenie, Sąd Najwyższy powinien dokonać wykładni przepisów ustawy zaopatrzeniowej, których wykładnia budzi poważne wątpliwości, jak i wywołuje rozbieżności w orzecznictwie sądów. Przede wszystkim konieczna jest wykładnia art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, bowiem treść uchwały Sądu Najwyższego w sprawie III UZP 1/20 nie została w pełni przyjęta w orzecznictwie sądów powszechnych, wobec czego w praktyce funkcjonują skrajnie rozbieżne orzeczenia na gruncie zbliżonych stanów faktycznych. Po wtóre, istnieje potrzeba wykładni art. 33 ust. 4 pkt 2 ustawy zaopatrzeniowej, skoro do uchylenia lub zmiany decyzji w przedmiocie ustalenia wysokości świadczenia emerytalnego (z przyczyn określonych w art. 33 ust. 1 pkt 1 lub 5 ustawy zaopatrzeniowej) dochodzi w okresie ponad 5. lat od wydania poprzedniej decyzji w sprawie. Skarżący zasygnalizował, że do wprowadzenia art. 33 ustawy zaopatrzeniowej doszło 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) uchwalonej na skutek wydania przez Trybunał Konstytucyjny wyroku w dniu 28 lutego 2012 r. w sprawie K 5/11, w którym to Trybunał zakwestionował dopuszczalną, wskutek nieprecyzyjnego prawa, możliwość dokonywania nieograniczonej w czasie, arbitralnej weryfikacji przez organy emerytalno-rentowe decyzji emerytalnych i rentowych, i który to przepis wszedł w życie od dnia 18 kwietnia 2017 r. i stosownie do art. 5 ustawy stosuje się do postępowań wszczętych a niezakończonych przez dniem wejścia w życie tej ustawy.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarżący we wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania wskazuje na podstawy wymienione w art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c. Jego zdaniem, dotychczasowa wypowiedź Sądu Najwyższego wynikająca z uchwały składu siedmiu sędziów z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28) nie rozwiązuje problemu wykładni art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, zwłaszcza że sądy

powszechne nie akceptują skutków wynikających z tej uchwały. Dodatkowo skarżący zwraca uwagę na rozbieżności w orzecznictwie sądów powszechnych, przytaczając daty i sygnatury orzeczeń sądów powszechnych.

Wybrane pole argumentacyjne suponuje spełnienie warunków brzegowych, jakie nakłada na wnoszącego skargę art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c. Jednak bliższy osąd sprawy składnia do stwierdzenia, że tak nie jest. W związku z tym niezbędne staje się zwięzłe przypomnienie, że dana podstawa wymaga wykazania, że określony przepis prawa, mimo że budzi poważne wątpliwości (ze wskazaniem na czym te poważne wątpliwości polegają), nie doczekał się wykładni, bądź że jego niejednolita wykładnia wywołuje rozbieżności w orzecznictwie sądów, które należy przytoczyć (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 stycznia 2002 r., III CKN 570/01, OSNC 2002 nr 12, poz. 151). W myśl utrwalonego orzecznictwa, nie istnieje potrzeba wykładni przepisów prawa, jeżeli Sąd Najwyższy wyraził swój pogląd we wcześniejszym orzecznictwie, a nie zachodzą okoliczności uzasadniające zmianę tego stanowiska. Ponadto wątpliwości interpretacyjne nie mogą sprowadzać się do odpowiedzi na zarzuty skarżącego skierowane pod adresem zaskarżonego orzeczenia ani też do odpowiedzi na wątpliwości skarżącego, które można wyjaśnić za pomocą obowiązujących reguł wykładni bądź w drodze prostego zastosowania przepisów (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16 stycznia 2003 r., I PK 230/02, OSNP-wkładka 2003 nr 13, poz. 5).

Ponadto dostrzeżone wątpliwości (rozbieżności) należy przytoczyć, przedstawiając ich doktrynalne lub orzecznicze źródła (zob. np. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 13 czerwca 2008 r., III CSK 104/08, LEX nr 424365; z dnia 18 lutego 2015 r., II CSK 428/14, LEX nr 1652383), co więcej niezbędne jest wskazanie rozbieżnych orzeczeń, dokonanie ich analizy i wykazanie, że rozbieżność wynika z różnej wykładni przepisu. Konieczne jest wskazanie argumentów, które prowadzą do rozbieżnych ocen prawnych, a także przedstawienie własnej propozycji interpretacyjnej (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 13 grudnia 2007 r., I PK 233/07, OSNP 2009 nr 3-4, poz. 43). Powołanie się na omawianą przesłankę wymaga również wykazania, że chodzi o wykładnię przepisów prawa, których treść i znaczenie nie zostały dostatecznie wyjaśnione w dotychczasowym orzecznictwie lub, że istnieje potrzeba zmiany ich

dotychczasowej wykładni. W przypadku, gdy w ramach stosowania tych przepisów powstały już w orzecznictwie sądów określone rozbieżności, skarżący powinien je przedstawić, jak też uzasadnić, że dokonanie wykładni jest niezbędne do rozstrzygnięcia sprawy (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 28 marca 2007 r., II CSK 84/07, LEX nr 315351; z dnia 11 stycznia 2008 r., I UK 283/07, LEX nr 448205; z dnia 12 grudnia 2008 r., II PK 220/08, LEX nr 523522; z dnia 20 maja 2016 r., V CSK 692/15, LEX nr 2054493).

W końcu potrzeba wykładni przepisów nie występuje, jeżeli przepisy te były przedmiotem kolejnych wypowiedzi interpretacyjnych Sądu Najwyższego zawartych w judykatach wydanych nawet po sporządzeniu skargi kasacyjnej (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 lutego 2011 r., I PK 246/10, LEX nr 798246).

Powracając na grunt przedmiotowej sprawy, skarżący *de facto* w ramach jednej podstawy przytacza obie alternatywy (poważne wątpliwości interpretacyjne oraz rozbieżności w orzecznictwie sądów). W odniesieniu do tej drugiej rzecz trzeba skwitować zwięźle. O ile autor skargi podał daty sygnatury orzeczeń w ramach obu wariantów interpretacyjnych, o tyle zaniechał ich obowiązkowej analizy, że zapadły w tych samych (podobnych) stanach faktycznych. Ma to znaczenie, skoro przywołuje się orzeczenia sądów pierwszej i drugiej instancji, nie wiadomo więc czy nie doszło do korekty tych stanowisk w ramach kontroli instancyjnej albo kasacyjnej. Na tym etapie postępowania Sąd Najwyższy nie zastępuje skarżącego i nie poszukuje czy podane przykłady wyczerpują wskazaną podstawę przedsądu, zwłaszcza gdy argumentacja posługuje się niedookreślonym zwrotem „powierzchowne postępowania dowodowe” bez analizy i oceny indywidulanych czynów pełniących służbę funkcjonariuszy. O prawie materialnym decyduje stan faktyczny, zatem nawet pojedyncze detale mogą przechylić szalę na rzecz wyboru jednego wariantu interpretacyjnego. Dokonanie takiego wyboru nie wypełnia automatycznie obowiązku do kolejnej wypowiedzi Sądu Najwyższego, gdyż o nie ilość wypowiedzi tu chodzi, lecz syntetyczne wskazówki interpretacyjne przy wykładni określonego przepisu prawa.

Odnosząc się do potrzeby wykładni przepisów, Sąd Najwyższy stwierdza, że kwestia, objęta zakresem skargi kasacyjnej została już rozstrzygnięta przez Sąd

Najwyższy w uchwale III UZP 1/20, w której Sąd Najwyższy stwierdził, że sądu powszechnego nie wiąże informacja o przebiegu służby i w razie stosownego zarzutu przeciwko osnowie tej informacji, sąd będzie zobowiązany do rekonstrukcji jej przebiegu w konkretnym wypadku. Przedstawione przez ubezpieczonego kontrfakty muszą podlegać swobodnej ocenie, w szczególności w kontekście długości okresu pełnienia służby, jej historycznego umiejscowienia w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r., miejscu pełnienia służby, zajmowanego stanowiska czy stopnia służbowego. Przebieg procesu będzie oscylował wokół procesowych zasad dowodzenia i rozkładu ciężaru dowodów, z uwzględnieniem dowodów *prima facie*, domniemań faktycznych (wynikających chociażby z informacji o przebiegu służby) i prawnych oraz zasad ich obalania. Stąd też stwierdzenie pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 22 lipca 1944 r. do 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 (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 września 2021 r., III USK 259/21, LEX nr 3228046).

Po wspomnianej uchwale doszło do kolejnych wypowiedzi orzeczniczych Sądu Najwyższego. Tytułem przykładu można powołać wyrok z dnia 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22 (LEX nr 3602783), w którym przyjęto, że skoro art. 13b ust. 1 ustawy z o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy łączy służbę na rzecz totalitarnego państwa z samym podjęciem służby w instytucjach i formacjach w tym przepisie wymienionych, to można przyjąć, że istnieje domniemanie faktyczne (wynikające z informacji o przebiegu służby potwierdzającej służbę w tych jednostkach - tak też w uchwale 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 więc 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 z o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, to ciężar dowodu przechodzi na ubezpieczonego. Tak też przyjął Sąd Najwyższy w uchwale III UZP 1/20, w której stwierdził, że razie stosownego zarzutu przeciwko podstawie tej informacji, sąd będzie zobowiązany do rekonstrukcji przebiegu służby w konkretnym wypadku.

Po wtóre, we wcześniejszym wyroku Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22 (OSNP 2023 nr 9, poz. 104) wskazano, że nie ma wątpliwości, iż wydziały paszportowe nie bez powodu były nadzorowane przez służbę bezpieczeństwa. Realizowane w tych wydziałach zadania w sposób bezpośredni, dotkliwy i instrumentalny sprowadzały się do ograniczania podstawowych praw i wolności człowieka. Uzasadniałoby to zastosowanie wobec odwołującego się również w tym zakresie art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej.

Z ustaleń faktycznych dokonanych przez Sąd pierwszej instancji i przejętych przez Sąd drugiej instancji wynika, że sporny okres przypada od dnia 1 grudnia 1971 r. do dnia 31 lipca 1990 r. i podlega on zaliczeniu na poczet służby na rzecz totalitarnego państwa (zarówno co do emerytury, jak i renty) przy czym inny jest mechanizm ustalania ich wysokości (stosownie do art. 22a ust. 1 ustawy zmniejszenie obejmuje 10% za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa). Stanowiska orzekających w sprawie sądów zostały obudowane argumentacją, która w ramach swobodnej oceny dowodów pozostaje poza obszarem postępowania kasacyjnego. Wyjaśniono przede wszystkim przyczyny, dla których Państwo sięga po narzędzia ingerujące bezpośrednio w prawa jednostki. Zostały one zwięźle przedstawione w uzasadnieniu projektu ustawy dezubekizacyjnej (druk sejmowy nr 1061). Chodzi generalnie o odebranie praw niesłusznie nabytych, które upoważniają Państwo do rozliczeń z reżimem, gdyż jego mechanizm funkcjonowania został skutecznie zdyskredytowany. Ten model wpisuje się w akceptowany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego test proporcjonalności (zob. wyrok z dnia 11 lutego 2014 r., P 24/12, OTK-A 2014 Nr 2, poz. 9), który zezwala ingerować w prawa i wolności osobiste.

Taki test *de facto* zastosował Sąd drugiej instancji, ważąc lata służby na rzecz totalitarnego państwa z pracą w formacji mundurowej, która takiej cechy nie ma (chodzi o lata służby 1990-2004) i w tym kontekście odwołał się do zasadności

korekty świadczenia mechanizmem z art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej oraz art. 22 ust. 1 i art. 22a w związku z art. 19 pkt 1-3 tej ustawy. Przytoczony fragment jest o tyle zasadny, że przeczy powierzchowności rozpoznania sprawy przez sądy powszechne, który w sposób komplementarny ważyły racje wynikające z ustawy zaopatrzeniowej, dokonując *per saldo* trafnej wykładni przepisów prawa, która nie aktywuje wskazanej we wniosku przesłanki przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania. Co więcej, dany kierunek wykładni pozostaje zgody ze standardem konwencyjnym, zgodnie z którym obniżenie lub zawieszenie emerytury może stanowić ingerencję we własność, lecz ona musi być proporcjonalna, bowiem „właściwa równowaga”, jaka musi być zachowana między wymaganiami ogólnego interesu społeczności i ochrony podstawowych praw jednostki. W orzecznictwie ETPCz podkreśla się, że ingerencja w wysokość świadczenia powinna uwzględniać proporcjonalność środków podejmowanych przez państwo w sferze praw emerytalnych (zob. skarga nr 15189/10, Adam Cichopek przeciwko Polsce).

Kończąc ten wątek należy podkreślić, że z samego faktu braku akceptacji przyjętej metody wykładni prawa, której skarżący nie akceptuje, nie powstaje problem, o którym mowa w art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c., o ile jednocześnie we wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania nie zostaną wydobyte nowe (dotychczas nieznane w judykaturze) kontrargumenty pozwalające budować alternatywne (przeciwnie) rozumowanie do stanowiska Sądu drugiej instancji.

W tej sytuacji pozostaje udzielić odpowiedzi na pytanie, czy istnieje „paląca” potrzeba wykładni art. 33 ust. 4 pkt 2 ustawy zaopatrzeniowej (i pozostałych wskazanych we wniosku przepisów) w odniesieniu do możliwości korekty wysokości świadczeń, skoro art. 2 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji [...] nie wyłącza stosowania art. 33 ustawy zaopatrzeniowej. Taki punkt widzenia oznacza, że skarżący buduje konieczność przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania z uwagi na kolizję podstaw prawnych, które zawierają ramy czasowe do podjęcia decyzji na niekorzyść funkcjonariusza, jak i limitują określone zdarzenia na to zezwalające.

Tego rodzaju konstrukcja nie niesie jednak za sobą konieczności interwencji Sądu Najwyższego z następujących powodów. Po pierwsze, nie każdy splot norm prawnych zmusza do interwencji Sąd Najwyższy, zwłaszcza gdy dotychczasowa praktyka orzecznicza

na ich tle jest jednolita i nie budzi wątpliwości aksjologicznych *in gremio*. Po wtóre, założenie, że rozwiązania przyjęte w ustawie zaopatrzeniowej zawierają katalog zamknięty w tym znaczeniu, że ustawodawca zwykły nie może ich poszerzyć w innym akcie prawnym, nie jest trafne, a na pewno nie zostało obudowane przez wnoszącego skargę stosownym wywodem teoretycznym. Zatem ustawodawca zwykły na tym polu dysponuje szerokim wachlarzem legislacyjnym. Rzecz w tym, by te jego interwencje nie były dowolne i podejmowane bez należytego wyjaśnienia przyczyn ich wprowadzenia. Problem ten wyjaśnił także Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 12 października 2023 r., III USKP 8/23 (niepubl.), przyjmując, że art. 33 ust. 4 ustawy zaopatrzeniowej nie dotyczy zmiany wysokości świadczenia emerytalnego lub rentowego z przyczyn wynikających z wprowadzenia do systemu prawnego art. 15c oraz art. 22a tej ustawy.

W tej mierze już sygnalizowano, że dane rozwiązanie zmierzało do odebrania praw niesłusznie nabytych, które upoważniają Państwo do rozliczeń z reżimem, gdyż jego mechanizm funkcjonowania został skutecznie zdyskredytowany. Nie chodzi więc o indywidualny błąd organu rentowego w przedmiocie ustalenia prawa albo wysokości świadczenia, lecz systemowe przewartościowanie modelu obliczania wysokości świadczeń funkcjonariuszy. Naturalnie ostatecznie wydawane są decyzje indywidualne, jednak ich źródłem nie jest błąd organu rentowego, zaś dopuszczalna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego praktyka ingerowania w prawa i wolności osobiste, w tym w ramach systemowego rozliczenia się z okresem służby na rzecz totalitarnego państwa (zob. wyrok z dnia 11 lutego 2014 r., P 24/12, OTK-A 2014 Nr 2, poz. 9).

Po trzecie, w orzecznictwie Europejskiego Trybunału praw Człowieka (zob. wyrok z dnia 14 maja 2013 r. w sprawie A. Cichopek przeciwko Polsce) stwierdzono, że obniżenie przywilejów emerytalnych osobom, które przyczyniły się do utrzymywania władzy przez opresyjny reżim lub czerpały z niego korzyści, nie może być uważane za formę kary. Emerytury w bieżących przypadkach zostały obniżone przez ustawodawcę krajowego nie dlatego, że którakolwiek z osób skarżących popełniła zbrodnię lub ponosiła osobistą odpowiedzialność za naruszanie praw człowieka, lecz dlatego, że przywileje te zostały przyznane ze względów politycznych jako nagroda dla służb uważanych za szczególnie użyteczne dla państwa komunistycznego. Zatem jeżeli zostały uznane za wyrażnie

niesprawiedliwe z punktu widzenia wartości leżących u podstaw Konwencji, to w tym stanie rzeczy istnienie bądź, przy uwzględnieniu reguł proporcjonalności i zasady nienaruszania istoty prawa zabezpieczenia społecznego jest uprawniony do takiej modyfikacji przepisów emerytalnych, które będą niwelowały przywileje emerytalne nabyte z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa. Oczywiście trwałość decyzji organów władzy publicznej nie może być pozorna. Ustawodawca nie może z jednej strony deklarować trwałości decyzji (stwierdzając ich prawomocność), a z drugiej strony, bez względu na przyczynę wadliwości decyzji, nie przewidywać żadnych ograniczeń ich wzruszania. Jednak na problem należy spojrzeć przez pryzmat wyroku, jaki zapadł w sprawie, to znaczy sąd powszechny zastosował przesłanki negatywne względem okresu pełnienia służby na rzecz państwa totalitarnego, dostrzegając moment jej podjęcia i pracę w tych jednostkach przez wiele lat; z drugiej strony – ważąc racje związane z pełnieniem również służby w latach 1990-2004 – dostrzegł konieczność redukcji tych ujemnych skutków, stosując reguły proporcjonalności, a więc ograniczając zakres ingerencji organów władzy publicznej w mechanizm ustalenia wysokości emerytury i renty policyjnej.

Z tego względu też Sąd Najwyższy nie widzi podstaw do przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania, zaś powołany wyrok Trybunału Konstytucyjnego (sprawa K 5/11) zapadł w innych okolicznościach, które dotyczyły przede wszystkim odmiennej oceny przedstawionych dowodów w sprawie (na przykład zaświadczenia lekarskiego, zob. także wyrok ETPCz dnia 15 września 2009 r., skarga nr 10373/05, Moskal przeciwko Polsce z glosą A. Bodnara, B. Grabowskiej, PiZS 2010 r. nr 6, s. 28-33).

Z tych przyczyn Sąd Najwyższy orzekł z mocy art. 398⁹ § 2 k.p.c.

(AGM)

[ał]

