

POSTANOWIENIE

Dnia 15 listopada 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Renata Żywicka

w sprawie z odwołania B. M.

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

o wysokość emerytury policyjnej,

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w dniu 15 listopada 2023 r.,

na skutek skargi kasacyjnej odwołującego się od wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu

z dnia 11 kwietnia 2022 r., sygn. akt III AUa 1128/21,

odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

(G.Z.)

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny we Wrocławiu wyrokiem z dnia 11 kwietnia 2022 r. w sprawie z odwołania B. M. od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w przedmiocie wysokości emerytury policyjnej, oddalił apelację odwołującego się od wyroku Sądu Okręgowego we Wrocławiu z dnia 26 marca 2021 r., którym oddalono odwołanie.

Od powyższego wyroku Sądu Apelacyjnego skargę kasacyjną wywiódł odwołujący się. Zaskarżył wyrok w całości, a skargę kasacyjną oparł na naruszeniu prawa materialnego: 1) art. 13b ust. 1 pkt 5 litera d tiret 1; litera d tiret 9, litera c tiret 6 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, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz.U. z 2023 r., poz. 1280; dalej: ustawa zaopatrzeniowa), przez nieuzasadnione zastosowanie, w stosunku do B. M. powodem czego było nieuprawnione uznanie służby B. M. jako pełnionej na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu tego przepisu; 2) art. 15c i 22a w zw. z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, przez jego błędną wykładnię i przyjęcie, iż świadczenia, które przysługiwały B. M. powinny zostać obniżone z uwagi na fakt pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa; 3) art. 2 Konstytucji RP, polegające na arbitralnym obniżeniu przysługującego skarżącemu świadczenia emerytalnego, co narusza zasadę ochrony praw nabytych i zasadę sprawiedliwości społecznej, a także zasadę zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa oraz niedziałania prawa wstecz, wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego; 4) art. 2 Konstytucji w zw. z art. 4 protokołu 7 do Konwencji, jak też art. 50 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, przez naruszenie zasady podwójnego karania za ten sam polegający na dwukrotnym zastosowaniu sankcji w postaci obniżenia świadczeń emerytalnych za ten sam okres służby; 5) art. 10 Konstytucji RP, przez pominięcie zasady podziału i równowagi władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej z uwagi na wydanie decyzji będącej realizacją kary zapisanej w ustawie; 6) art. 30 Konstytucji RP oraz art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z uwagi na działanie niezgodne z zasadą ochrony godności człowieka; 7) art. 31 ust. 3 Konstytucji RP z uwagi na naruszenie zasady proporcjonalności przy nieuzasadnionym przywołaniu zasady sprawiedliwości społecznej oraz zastosowaniu w rzeczywistości represji ekonomicznych w stosunku do skarżącego; 8) art. 32 Konstytucji RP oraz art. 14 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz art. 21 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej z uwagi na nierówne traktowanie B. M. w stosunku do innych funkcjonariuszy i nieuzasadnioną dyskryminację w stosunku do niego; 9) art. 42 ust. 1 Konstytucji przez zastosowanie w ustawie emerytalnej odpowiedzialności zbiorowej i ukaranie

B.M. za bliżej nieokreślone czyny, pomimo iż nigdy nie popełnił on żadnego przestępstwa; 10) art. 42 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 2 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz art. 21 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej z uwagi na naruszenie zasady domniemania niewinności poprzez ustawowe uznanie B. M. jako osoby naruszającej prawo przez bliżej niesprecyzowane pełnienie służby na rzecz totalitarnego państwa i poddanej karze w postaci obniżenia świadczeń emerytalnych; 11) art. 67 ust. 1 Konstytucji RP z uwagi na arbitralne i całkowicie nieuzasadnione częściowe pozbawienie świadczeń za okres służby do 31 lipca 1990 r., a także obniżenie świadczeń emerytalnych skarżącego za okresy służby wypracowane od 1 sierpnia 1990 r., co stanowi nieuzasadnione naruszenie przysługującego B. M. prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego.

Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd drugiej instancji oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

We wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania skarżący powołał się na istotne zagadnienie prawne. W sprawie występuje istotne zagadnienie prawne: czy same akta osobowe byłego funkcjonariusza mogą stanowić podstawę do uznania, że jego służba pełniona była na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Dodatkowo skarżący powołał się na to, że wyjaśnienia wymaga, czy możliwe jest karanie w postaci obniżenia świadczeń emerytalnych dwukrotnie za ten sam okres służby byłego funkcjonariusza. Skarżący zakończył służbę w 2016 r. i przeszedł na emeryturę. Na podstawie ustawy, która weszła w życie w 2009 r. dokonano przeliczenia świadczeń emerytalnych za okres służby od 1 października 1980 r. do 31 lipca 1990 r. według wskaźnika 0,7% za każdy rok służby. Na podstawie przepisów nowelizujących ustawę zaopatrzeniową w 2016 roku dokonano ponownego przeliczenia świadczeń emerytalnych skarżącego wskaźnikiem 0% za każdy rok służby dokładnie za ten sam okres służby.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna służy realizacji interesu publicznego w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Funkcje postępowania kasacyjnego powodują, że wniosek o przyjęcie skargi do rozpoznania oraz jego uzasadnienie powinny koncentrować się na wykazaniu, iż w konkretnej sprawie zachodzą okoliczności przemawiające za interwencją Sądu Najwyższego. Rozpoznanie skargi kasacyjnej następuje tylko z przyczyn kwalifikowanych, wymienionych w art. 398⁹ § 1 pkt 1-4 k.p.c. i tylko w przypadku przekonania Sądu Najwyższego przez skarżącego, za pomocą juretrycznej argumentacji, że zachodzi publicznoprawna potrzeba rozstrzygnięcia sformułowanego w skardze zagadnienia prawnego przy jej merytorycznym rozpoznawaniu.

Zgodnie z art. 398⁹ § 1 k.p.c., Sąd Najwyższy przyjmuje skargę kasacyjną do rozpoznania, gdy w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne, istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów, zachodzi nieważność postępowania lub skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona.

Wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania skarżący oparł na przesłance uregulowanej w art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c. Przesłanka ta nie została jednak spełniona.

Przekonanie Sądu Najwyższego oceniającego na etapie przedsądu o zasadności przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania w oparciu o przesłankę z art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c. wymaga wskazania za pomocą wyводу prawnego, na kanwie jakich norm (przepisów) zagadnienie powstało, jakie są możliwe interpretacje problemu i jakie jego rozstrzygnięcie proponuje skarżący (por. np. postanowienie Sądu Najwyższego z 19 maja 2009 r., II PK 66/09, LEX nr 553691). Zagadnienie prawne jest to problem, który wiąże się z określonym przepisem prawa materialnego lub procesowego, którego wyjaśnienie ma znaczenie nie tylko dla rozstrzygnięcia innych podobnych spraw, ale także dla rozstrzygnięcia konkretnej, jednostkowej sprawy (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 2 marca 2012 r., I PK 158/11, LEX nr 1215116). Wskazanie zagadnienia prawnego uzasadniającego wniosek o rozpoznanie skargi kasacyjnej powinno nastąpić przez określenie przepisów prawa, w związku z którymi zostało sformułowane, i wskazanie argumentów, które prowadzą do rozbieżnych ocen. Dopiero wówczas Sąd

Najwyższy ma podstawę do oceny, czy przedstawione zagadnienie jest rzeczywiście zagadnieniem "prawnym" oraz czy jest to zagadnienie "istotne" (postanowienia Sądu Najwyższego: z 23 marca 2012 r., II PK 284/11, LEX nr 1214575; z 13 sierpnia 2002 r., I PKN 649/01, OSNP 2004 nr 9, poz. 158; z 14 lutego 2003 r., I PK 306/02, Wokanda 2004, nr 7-8, s. 51; z 11 kwietnia 2012 r., III SK 41/11, LEX nr 1238126; z 31 stycznia 2013 r., II CSK 479/12, LEX nr 1293729). Obowiązkiem skarżącego jest wywiedzenie i uzasadnienie występującego w sprawie problemu w sposób zbliżony do tego, jaki przewidziany jest przy przedstawianiu zagadnienia prawnego przez sąd odwoławczy na podstawie art. 390 § 1 k.p.c.

W ocenie skarżącego konieczna jest dalsza wykładnia art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, gdyż wszelkich wątpliwości nie rozwiązała uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28).

W uzasadnieniu tej uchwały Sąd Najwyższy odniósł się do znaczenia zwrotu "służby na rzecz totalitarnego państwa" wprowadzonego ustawą dezubekizacyjną. Stwierdził, że w obecnym stanie prawnym za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się służbę od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. w wymienionych cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach. Sporna fraza zawiera dwa zwroty kluczowe. Jeden to "służba", drugi "na rzecz totalitarnego państwa". Podkreślił przy tym, że jednocześnie nie można zgodzić się z założeniem, że sam fakt stwierdzenia pełnienia służby od dnia 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w wymienionych instytucjach i formacjach jest wystarczający do uzyskania celu ustawy z 2016 r., w tym także aby wykluczone zostało prawo do dowodzenia, iż służba pełniona w tym czasie nie była służbą na rzecz totalitarnego państwa, zwłaszcza gdy chodzi o osobę, której już raz obniżono świadczenie za samo jej pełnienie. Zakodowane w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej pojęcie stanowi bowiem kryterium wyjściowe. W konkluzji Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, że kryterium służby na rzecz totalitarnego państwa określone w 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 człowieka. Judykat ten nie sprzeciwia się

możliwości uznania, że dana (konkretna) służba stanowiła służbę na rzecz totalitarnego państwa.

W uzasadnieniu wniosku skarżący, poza wskazaniem na uchwałę III UZP 1/20, nie przytacza argumentów przemawiających za istnieniem istotnego zagadnienia prawnego na gruncie art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej ani nie konfrontuje ewentualnych argumentów bądź okoliczności z treścią uchwały III UZP 1/20.

Zauważyć można też, że w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/23, niepubli., wyjaśniono, że przy dokonywaniu oceny prawnej służby z perspektywy art. 13b ustawy zaopatrzeniowej bierze się pod uwagę przede wszystkim formację, w której pełniona była służba, a także zajmowane stanowisko czy stopień służbowy oraz przebieg służby. Określenie formacji/institucji (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. 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 (por. też postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 października 2023 r., I USK 94/23, LEX nr 3614425).

Odnosząc się do podnoszonego przez skarżącego drugiego zagadnienia prawnego również stwierdzić należy, że nie spełnia on warunków właściwych dla powołanej przez skarżącego przesłanki przedsądu. Obowiązkiem skarżącego jest wywiedzenie i uzasadnienie występującego w sprawie problemu w sposób zbliżony do tego, jaki przewidziany jest przy przedstawianiu zagadnienia prawnego przez sąd odwoławczy na podstawie art. 390 § 1 k.p.c. We wniosku o przyjęcie skargi

kasacyjnej do rozpoznania i jego uzasadnieniu skarżący nie odwołuje się do przepisów, nie wyjaśnia zatem również na czym polegają trudności w dekodowaniu norm prawnych, do jakich rozbieżnych wniosków może prowadzić wykładnia tych przepisów. Nie przedstawiła zatem argumentacji jurydycznej, za pomocą której wykazałaby, że w sprawie istnieje zagadnienie prawne cechujące się walorem „istotności” wymaganym w przypadku zagadnień, które mogą uzasadniać przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania.

Z przytoczonych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 398⁹ § 2 k.p.c. odmówił przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

[SOP]

[a!]