

POSTANOWIENIE

Dnia 11 października 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Bohdan Bieniek

w sprawie z odwołania Z. K.

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

o wysokość emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej,

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w dniu 11
października 2023 r.,

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

z dnia 6 lipca 2022 r., sygn. akt III AUa 272/22,

odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 31 stycznia 2022 r. Sąd Okręgowy w Lublinie zmienił zaskarżone decyzje (z dnia 13 lipca 2017 r.), ustalając od dnia 1 października 2017 r. wysokości emerytury policyjnej oraz renty policyjnej Z. K. z uwzględnieniem treści art. 15c ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) oraz ich rodzin, ale bez uwzględnienia treści art. 15c ust. 3 tej ustawy (pkt I wyroku) oraz bez uwzględnienia treści art. 22a ust. 2 i 3 tej ustawy (pkt II wyroku) oraz oddalił odwołania w pozostałej części (pkt III wyroku), zaś koszty procesu między stronami wzajemnie zniósł (pkt IV wyroku).

Z ustaleń Sądu pierwszej instancji wynika, że odwołujący się od 1983 r. podjął służbę jako referent Wydziału Paszportów WUSW w C. Następnie na własną

prośbę został przeniesiony do Wydziału V na stanowisko młodszego inspektora w Sekcji [...], gdzie wspólnie z kierownikiem sekcji pracuje na odcinku operacyjnej ochrony PKP, gdzie rozpoczął samodzielną pracę operacyjną (miał już osobowe źródła informacji, w tym jedną opracowaną samodzielnie).

W dniu 24 kwietnia 1990 r. ukończył Akademię [...]. W trakcie studiów, w dniu 27 października 1988 r. został przekazany do dyspozycji WUSW w C. Od dnia 1 listopada 1988 r. odwołujący się pełnił służbę na stanowisku inspektora Wydziału Śledczego Służby Bezpieczeństwa WUSW w C. na wolnym etacie starszego inspektora tego wydziału.

W lipcu 1990 r., po ostatecznej pozytywnej weryfikacji pełnił służbę w Komendzie Wojewódzkiej Policji w [...] w Wydziale Dochodzeniowo - Śledczym. Zajmował się tam włamaniami, rozbojami, kradzieżami.

Z ustaleń Sądu wynikało również, że brat odwołującego się (M. K.) był zatrudniony w Zakładach w P., gdzie był szeregowym członkiem NSZZ „S.”. W jego domu miały miejsce przeszukania i był wzywany do SB na przesłuchania. Odwołujący się udzielał mu porad dotyczących składania zeznań w trakcie przesłuchania przez funkcjonariuszy SB, zachowania się w trakcie przeszukań oraz dotyczących tego, co mówić na temat przynależności do „S.”.

Sąd Okręgowy uznał służbę odwołującego się za służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej w brzmieniu nadanym przez ustawę dezubekizacyjną. Jednocześnie Sąd ten uznał, że nie ma dowodów na odstępianie od stosowania art. 15c ust. 1 i odpowiednio art. 22a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej. Brak jest również przesłanek kwalifikowanych jako szczególnie uzasadnione przypadki, o których mowa w art. 8a tej ustawy, to znaczy, że odwołujący się bez wiedzy przełożonych podjął współpracę i czynnie wspierał osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległego Państwa Polskiego. Za takie działania nie można uznać instrukcji udzielonych członkowi najbliższej rodziny w związku z przesłuchaniem przez funkcjonariuszy SB.

W końcu Sąd Okręgowy wyraził stanowisko, że wadliwie zastosowano do odwołującego się mechanizm art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, skoro ów - po pozytywnym przejściu weryfikacji - został przyjęty do służby w Policji, którą

kontynuował w Wydziale Dochodzeniowo - Śledczym aż do 7 października 1998 r. Zastosowanie art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej skutkowało tym, że ten okres pracy wnioskodawcy po 1990 r. w ogóle nie miałby znaczenia, przy ustalaniu wysokości jego emerytury.

Sąd Okręgowy zaznaczył także, że „po „wyzerowaniu” wnioskodawcy świadczeń zarówno emerytura, jak i renta są w zaskarżonych decyzjach niższe od przeciętnej emerytury i renty wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych Jednak nie można wykluczyć w przyszłości, że tego rodzaju czynność porządkująca może mieć znaczenie w odniesieniu do odwołującego się. Dlatego zasadne było wyeliminowanie w stosunku do wnioskodawcy art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 2 i 3 ustawy zaopatrzeniowej.

Sąd Apelacyjny w Lublinie, wyrokiem z dnia 6 lipca 2022 r., oddalił apelację Z. K. (pkt I) oraz na skutek apelacji pozwanego zmienił częściowo zaskarżony wyrok (w pkt I i II) i oddalił w całości odwołania od obu zaskarżonych decyzji (pkt II) oraz oddalił w pozostałej części apelację Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

W ocenie Sądu odwoławczego, Z. K. jako funkcjonariusz Służby Bezpieczeństwa pełnił w okresie od dnia 16 lutego 1983 r. do dnia 31 lipca 1990 r. służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Tego rodzaju wniosek wynika z analizy materiału dowodowego, który trafnie ocenił Sąd pierwszej instancji.

Po wtóre, Sąd Apelacyjny analizował zagadnienie, czy do ponownego ustalania wysokości emerytury policyjnej (i renty) odwołującego się ma zastosowanie art. 15c ust. 3 (oraz art. 22 ust. 2 i 3) tej ustawy. W tej materii Sąd odwoławczy przyjął, że ustalenie wysokości emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej odwołującego się z pominięciem powołanych przepisów, w sytuacji gdy wysokość tych świadczeń, ustalona z zastosowaniem przepisów art. 15c ust. 1 oraz art. 22a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej była niższa od przeciętnych emerytur i rent wypłacanych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych przez ZUS, pozostawało w sprzeczności z istotą postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, a także z zakresu zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych, bo

wykraczało poza treść zaskarżonych decyzji, które nie odnoszą się do zdarzeń mogących wystąpić w przyszłości.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie zaskarżył w całości pełnomocnik odwołującego się. We wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania powołał się na potrzebę wykładni przepisów prawnych wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów. W uzasadnieniu swego stanowiska opisał proces legislacyjny towarzyszący przyjęciu ustawy dezubekizacyjnej, która wprowadziła nowe zasady ustalania wysokości świadczeń zabezpieczenia społecznego wobec funkcjonariuszy. Sporna ustawa nie zawiera definicji samego totalitarnego państwa. Próba wyjaśnienia tego pojęcia została podjęta częściowo przez Naczelny Sąd Administracyjny (wyrok z dnia 12 grudnia 2019 r., I OSK 2125/19), a następnie przez poszerzony skład Sądu Najwyższego (uchwała z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20).

Rozpoznając sprawę sądy powszechne powołują się na wspomnianą uchwałę Sądu Najwyższego, mimo to wydają odmienne orzeczenia, chociaż Sąd Apelacyjny nie uzupełnił postępowania dowodowego. Zdaniem skarżącego, dotychczasowe wskazówki dotyczące wykładni spornych przepisów, w szczególności zawarte w uchwale III UZP 1/20 są niewystarczające. Jednocześnie sama treść uchwały nie ustala jednoznacznie kierunku, w jakim powinno być wydawane orzecznictwo. Niepewność oraz niejednoznaczność wykładni spornych pojęć i przepisów powoduje, że w oparciu o dotychczas wydaną uchwałę możliwe jest orzeczenie w sposób całkowicie odmienny w obu instancjach, w dalszym ciągu powołując się na te same podstawy faktyczne i prawne. Nie sposób mówić o pewności prawa i zapewnieniu realizacji prawa obywatela do sądu w sytuacji, gdy na podstawie tych samych ustaleń faktycznych i tej samej podstawy prawnej druga instancja wydaje orzeczenie całkowicie odmiennie od pierwszej instancji, zwłaszcza w sprawach, które dotyczą podstawowych praw obywatelskich i praw nabytych jakimi są świadczenia z zabezpieczenia społecznego. W konsekwencji zachodzi konieczność przeprowadzenia bardziej szczegółowej wykładni pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa”, jak i samego „totalitarnego państwa”, tj. art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, skoro możliwe jest orzeczenie w sposób całkowicie odmienny w obu instancjach, w dalszym ciągu powołując się na te same podstawy

faktyczne i prawne. Nie sposób mówić o pewności prawa i zapewnieniu realizacji prawa obywatela do sądu w sytuacji, gdy na podstawie tych samych ustaleń faktycznych i tej samej podstawy prawnej druga instancja wydaje orzeczenie całkowicie odmienne od pierwszej instancji, zwłaszcza w sprawach, które dotyczą podstawowych praw obywatelskich i praw nabytych, jakimi są świadczenia z zabezpieczenia społecznego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie może być przyjęta do rozpoznania wyłącznie z uwagi na sposób redakcji wniosku o przyjęcie jej do rozpoznania. Wstępnie należy przypomnieć, że Sąd Najwyższy nie jest trzecią instancją sądową i nie jest jego rolą korygowanie ewentualnych błędów w zakresie stosowania, czy wykładni prawa w każdej indywidualnej sprawie. Przedmiotowe spostrzeżenie koreluje z publicznoprawną funkcją skargi kasacyjnej i zamyka się stwierdzeniem, iż skarga kasacyjna jest środkiem odwoławczym o szczególnym charakterze. Zmierza do ochrony interesu publicznego przez zapewnienie rozwoju prawa i jednolitości wykładni. Natomiast jej zadanie nie polega na ponownej ocenie sprawy z perspektywy niezadowolonej z rozstrzygnięcia strony.

Skarga kasacyjna jest nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia i jako środek dodatkowy wykracza poza standard określony w art. 176 ust. 1 Konstytucji RP. Należy przy tym pamiętać o poglądach wyrażonych zwłaszcza w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 maja 2007 r., SK 68/06 (OTK-A z 2007 r. nr 6, poz. 53). Trybunał zastrzegł, że strona nie ma roszczenia do Państwa o takie ukształtowanie obowiązujących przepisów, które zapewniałyby jej rozpoznanie każdej sprawy przez Sąd Najwyższy, ponieważ z przepisów Konstytucji RP nie można wywodzić prawa do skargi kasacyjnej jako prawa do rozpoznania sprawy przez kolejną, trzecią instancję.

W końcu w obowiązującym stanie prawnym Sąd Najwyższy nie jest uprawniony do badania prawidłowości zarówno ustaleń faktycznych, jak i oceny dowodów, dokonanych przez sąd drugiej instancji. O ile bowiem ten ostatni również jest „sądem faktu” i w myśl ogólnie niekwestionowanych zapatrywań orzecznictwa

oraz doktryny kontynuuje postępowanie merytoryczne w ramach systemu apelacji pełnej (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 kwietnia 2000 r., III CKN 812/98, OSNC 2000 nr 10, poz. 193), o tyle Sąd Najwyższy jako „sąd prawa”, rozpoznając nadzwyczajny środek odwoławczy w postaci skargi kasacyjnej, jest związany ustalonym stanem faktycznym sprawy (art. 398¹³ § 2 k.p.c.). Związanie to wyklucza nie tylko przeprowadzenie w jakimkolwiek zakresie dowodów, lecz także badanie, czy sąd drugiej instancji nie przekroczył granic swobodnej ich oceny (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 czerwca 2006 r., IV CSK 100/06, LEX nr 1101306).

Ten rys konstrukcyjny postępowania kasacyjnego był konieczny z uwagi na przyjęte we wniosku instrumentarium prawne, jakim posłużył się skarżący. W jego ocenie, w sprawie zachodzi konieczność wykładni przepisów prawnych wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów. Innymi słowy mówiąc, chodzi o przesłankę z art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c.

W takim razie wniosek skarżącego (jak i jego uzasadnienie) wymaga wykazania, że określony przepis prawa (przepisy prawa), mimo że budzi (budzą) 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), przedstawiając ich doktrynalne lub orzecznicze źródła (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 13 czerwca 2008 r., III CSK 104/08). Konieczne jest wskazanie argumentów, które prowadzą do rozbieżnych ocen prawnych, a także przedstawienie własnej propozycji interpretacyjnej (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 13 grudnia 2007 r., I PK 233/07, OSNP 2009 nr 3-4, poz. 43). Nie istnieje potrzeba wykładni przepisów prawa, jeżeli Sąd Najwyższy wyraził swój pogląd we wcześniejszym orzecznictwie, a nie zachodzą okoliczności uzasadniające zmianę tego poglądu. Ponadto rozstrzygnięcie wątpliwości interpretacyjnych nie może się sprowadzać 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 dnia 16 stycznia 2003 r., I PK 230/02, OSNP-wkładka 2003 nr 13, poz. 5).

Skarżący nie wykazał niezbędnych elementów powołanej przez siebie podstawy przedsądu. Po pierwsze, za jej istnieniem nie przemawia fragment uzasadnienia wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania, w którym analizuje się przebieg procesu legislacyjnego w odniesieniu do zmian w ustawie zaopatrzeniowej. Potencjalne na tym tle uchybienia nie stanowiły przedmiotu wypowiedzi Sądu drugiej instancji i tym samym nie składają się na podstawę rozstrzygnięcia, która obecnie jest przedmiotem zainteresowania postępowania kasacyjnego.

Po wtóre, przywołanie dwóch wypowiedzi orzeczniczych (Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Sądu Najwyższego) nie stanowi przykładu przytoczenia okoliczności potwierdzających rozbieżności w orzecznictwie, skoro – zdaniem skarżącego – oba te judykaty zapoczątkowały proces wykładni pojęcia służby na rzecz totalitarnego państwa, które o ile stanowi pewne domniemanie w odniesieniu do okresu pełnienia służby, o tyle jest to domniemanie wzruszalne. Dalej skarżący uważa, że Sąd Najwyższy (sprawa III UZP 1/20) doprecyzował mechanizm wykładni spornych przepisów. Zatem z tych dwóch rozstrzygnięć nie wynika sprzeczność sama w sobie, a innych przykładów orzecznictwa – na okoliczność rozbieżności - w uzasadnieniu wniosku brak. Tego mankamentu nie konwaliduje uzasadnienie podstaw kasacyjnych, bo one obecnie nie podlegają badaniu. Z kolei supozycja przyszłych możliwości wydania odmiennych werdyktów na tle spraw funkcjonariuszy nie tworzy autonomicznej przesłanki przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania, gdyż może to być efektem odmiennych ustaleń faktycznych, jakie będą w konkretnych sprawach dokonane.

Po trzecie, powoływana uchwała Sądu Najwyższego nie zakłada, że każda decyzja organu rentowego winna być uznana za niezgodną z prawem. Jej cel był inny, chodziło o zapewnienie odwołującemu się prawa do rzetelnego procesu, w którym spór nie będzie fasadowy i oparty wyłącznie na dokumentach przedstawionych w zaświadczeniu IPN. Oznacza to, że każdy sąd jest uprawniony ważyć zgromadzony materiał i oceniać, czy w konkretnej sprawie można mówić o pełnieniu służby na rzecz totalitarnego państwa. Brak definicji tego pojęcia - na co

zwraca uwagę skarżący – nie paraliżuje możliwości dokonywania wykładni, skoro zarys problemu wyjaśnia sprawa III UZP 1/20. Trudno oczekiwać, by każdy stan faktyczny był przedmiotem interwencji Sądu Najwyższego, bo nie oto chodzi przy rozpoznawaniu skarg kasacyjnych. Zresztą w wielu przypadkach ustawa nie zawiera definicji pojęcia, pozostawiając to orzecznictwu, które doskonale radzi sobie z interpretacją danego wyrażenia.

Po czwarte, dotychczasowych uwag nie zmienia, że sądy powszechne orzekały odmiennie w sprawie, choć jest to teza kontrowersyjna *per saldo* i o niej będzie jeszcze mowa. Tymczasem za utrwalone w orzecznictwie uznaje się, że Sąd drugiej instancji nawet może zmienić ustalenia faktyczne stanowiące podstawę wydania wyroku sądu pierwszej instancji bez przeprowadzenia postępowania dowodowego uzasadniającego odmienne ustalenia, chyba że szczególne okoliczności wymagają ponowienia lub uzupełnienia tego postępowania (zob. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 23 marca 1999 r., III CZP 59/98, OSNC 1999 nr 7-8, poz. 124). Nadto, Sąd drugiej instancji rozpoznający sprawę na skutek apelacji nie jest związany przedstawionymi w niej zarzutami dotyczącymi naruszenia prawa materialnego, wiążą go natomiast zarzuty dotyczące naruszenia prawa procesowego; w granicach zaskarżenia bierze jednak z urzędu pod uwagę nieważność postępowania (por. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 31 stycznia 2008 r. – zasada prawna, III CZP 49/07, OSNC 2008 nr 6, poz. 55).

Zatem w procedowaniu Sądu drugiej instancji trudno dopatrzyć się wadliwego postępowania w odniesieniu do norm prawa procesowego. Zresztą jeśli skarżący postrzega rozbieżność w orzecznictwie w ujęciu wertykalnym, to znaczy że sąd drugiej instancji koryguje werdykt sądu pierwszej instancji, to jego pogląd jest błędny, bowiem czyni to w ramach uprawnień kontrolnych i nie powoduje rozbieżności orzecznictwa, skoro judykat pierwszej instancji zostanie wyeliminowany z obrotu prawnego, bo był wadliwy.

Po piąte, propozycja by Sąd Najwyższy dokonał wykładni art. 13b ustawy zaopatrzeniowej nie koreluje z podniesionym stopniem profesjonalizmu, jaki powinien mieć miejsce w postępowaniu kasacyjnym. Wystarczy wstępne spojrzenie na daną normę, która składa z kilku ustępów, a te z punktów i tiretów. Skarżący nie

dookreśla, jakiego konkretnego elementu miałyby dotyczyć wypowiedź Sądu Najwyższego. W postępowaniu kasacyjnym nie poszukuje się za skarżącego właściwej podstawy prawnej, którą on winien doprecyzować we wniosku. Zatem i z tego punktu widzenia brak podstaw do uwzględnienia wniosku, w kategorii spraw, w których faktycznie mogą występować (i występują problemy prawne). Jednak tego rodzaju splot okoliczności nie zwalnia profesjonalnych pełnomocników od starannego przygotowania wniosku i zawarcia w nim argumentacji prawnej.

Kończąc należy jeszcze odnieść się do reformatoryjnego orzeczenia Sądu Apelacyjnego. Faktycznie zmienił on wyrok Sądu pierwszej instancji i oddalił odwołanie ubezpieczonego. Jednak podstawą tego orzeczenia była odmienna ocena art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej. W tej mierze prawidłowy był co do zasady pogląd Sądu Okręgowego, że nie można bezrefleksyjnie „wyzerowywać” okresów służby po 1990 r., zwłaszcza gdy w stosunku do niej okres służby przed 1990 r. był marginalny. Dany problem został już rozstrzygnięty w orzecznictwie Sądu Najwyższego w kierunku, w jakim widzi go Sąd pierwszej instancji (por. np. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 czerwca 2023 r., III USK 268/22 i podane tam orzecznictwo). Niemniej trzeba zauważyć, że już Sąd pierwszej instancji ustalił (i tego nie zwalcza wnioszek o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania), że emerytura policyjna oraz renta policyjna, po wyzerowaniu okresu służby przed 1990 r., a pozostawieniu pozostałych okresów nie osiąga pułapu gwarantowanego, to jest kwoty przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Dlatego doszło do korekty orzeczenia, bowiem Sąd Apelacyjny nie dopatrył się naruszenia praw w przyszłości (hipotetycznych dziś naruszeń uprawnień odwołującego się) i dlatego orzekł odmiennie, choć de facto pułap świadczenia nie uległ zmianie. Tym również skarga kasacyjna nie poświęca miejsca, gubiąc tym samym potencjalne wątki, które rzucałyby inne światło na systemowe spojrzenie w zakresie mechanizmu ustalenia wysokości emerytury policyjnej.

Sumując powyższe, Sąd Najwyższy orzekł z mocy art. 398⁹ § 2 k.p.c.

[SOP]

[ms]

