

POSTANOWIENIE

Dnia 2 sierpnia 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jolanta Frańczak

w sprawie z odwołania R.W.

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 2 sierpnia 2023 r.,

na skutek skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie

z dnia 5 października 2022 r., sygn. akt III AUa 344/22,

- 1. odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania,**
- 2. oddala wniosek odwołującego się R.W. o zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w Lublinie wyrokiem z dnia 5 października 2022 r. oddalił apelację Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie (dalej jako organ emerytalny) od wyroku Sądu Okręgowego w Lublinie z dnia 28 lutego 2022 r., którym zmieniono decyzję organu emerytalnego z dnia 19 lipca 2017 r. przez ustalenie od dnia 1 października 2017 r. wysokości emerytury policyjnej odwołującego się R. W. z uwzględnieniem art. 15c ust. 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, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (obecnie jednolity tekst: Dz.U. z 2023 r., poz. 1280, dalej ustawa zaopatrzeniowa), ale bez uwzględnienia art. 15c ust. 3 tej ustawy.

Sąd Apelacyjny podzielił stanowisko Sądu pierwszej instancji, że nie można uznać za trafne zastosowania wobec odwołującego się art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, ponieważ podstawowego przywileju emerytalnego, polegającego na możliwości przejścia na emeryturę po 15 latach ze świadczeniem wynoszącym co najmniej 40% podstawy wymiaru, odwołujący się nie nabył z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa, lecz z tytułu służby w Milicji Obywatelskiej oraz Policji niepodlegającej wyzerowaniu i polegającej na strzeżeniu bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego. W ocenie Sądu Apelacyjnego wykładnia art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej nie może mieć charakteru represyjnego, na co zwracał uwagę sam projektodawca w uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy zaopatrzeniowej (Dz.U. z 2016 r., poz. 2270).

Organ emerytalny w całości zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego skargą kasacyjną, wnosząc o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i orzeczenie w tym zakresie co do istoty sprawy przez zmianę punktów I i III sentencji wyroku Sądu Okręgowego przez oddalenie odwołania od decyzji z dnia 19 lipca 2017 r. o ponownym ustaleniu wysokości emerytury policyjnej w całości oraz o zasądzenie od odwołującego się na rzecz skarżącego kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu wraz z rozstrzygnięciem o kosztach postępowania kasacyjnego.

W skardze kasacyjnej zarzucono naruszenie przepisów prawa materialnego: 1) art. 15 ust. 3c ustawy zaopatrzeniowej, przez jego niezastosowanie w sytuacji, gdy Sąd Apelacyjny nie zakwestionował, że odwołujący się pełnił służbę na rzecz formacji wskazanych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej oraz uznał za zasadne przyjęcie wskaźnika wysokości podstawy wymiaru 0,0% do okresu od dnia 1 lipca 1978 r. do dnia 31 marca 1981 r.; 2) art. 12 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, przez ich błędne zastosowanie i uznanie, że posiadanie przez odwołującego się co najmniej 15-letniego stażu służby realizowanej poza formacjami,

o których mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, oraz w Policji stanowi przesłankę dla niestosowania art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, podczas gdy brak jest podstawy prawnej dla aprobaty takiego stanowiska, gdyż okoliczności takie nie wyłączają konieczności ponownego ustalenia wysokości świadczenia przez organ emerytalny na zasadach sprecyzowanych w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, zaś art. 15c stanowi *lex specialis* w stosunku do przywołanych przez Sąd regulacji.

We wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania skarżący stwierdził, że skarga jest oczywiście uzasadniona „z uwagi na wyszczególnione powyżej zarzuty naruszenia przepisów prawa materialnego. Sąd Apelacyjny nie zastosował bowiem powszechnie obowiązującego przepisu prawa materialnego, a to art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, mimo że zakwalifikował służbę odwołującego się w spornym okresie jako służbę na rzecz państwa totalitarnego w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej”.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną odwołujący się wniósł o oddalenie skargi i zasądzenie od skarżącego na jego rzecz zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

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 (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).

Obowiązkiem skarżącego jest sformułowanie i uzasadnienie wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania w nawiązaniu do tych przesłanek, gdyż tylko wówczas może być osiągnięty cel wymagań przewidzianych w art. 398⁴ § 2 k.p.c. Rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego w kwestii przyjęcia bądź odmowy przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania wynika z oceny czy okoliczności powołane przez skarżącego odpowiadają tym, o jakich stanowi art. 398⁹ § 1 k.p.c.

Wniosek o przyjęcie do rozpoznania skargi kasacyjnej został oparty na przesłance oczywistej zasadności skargi kasacyjnej (art. 398⁹ § 1 pkt 4 k.p.c.).

Przywołana przesłanka w świetle utrwalonego orzecznictwa Sądu Najwyższego wynika zwykle z oczywistego, widocznego *prima facie* naruszenia przepisów prawa polegającego na sprzeczności wykładni lub stosowania prawa z jego brzmieniem lub powszechnie przyjętymi regułami interpretacji. Nie chodzi zatem o takie naruszenie prawa, które może stanowić podstawę skargi w rozumieniu art. 398⁴ § 1 pkt 2 k.p.c., lecz o naruszenie kwalifikowane (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 26 lutego 2008 r., II UK 317/07, LEX nr 453107; z dnia 25 lutego 2008 r., I UK 339/07, LEX nr 453109; z dnia 26 lutego 2001 r., I PKN 15/01, OSNAPiUS 2002 nr 20, poz. 494; z dnia 17 października 2001 r., I PKN 157/01, OSNP 2003 nr 18, poz. 437; z dnia 8 marca 2002 r., I PKN 341/01, OSNP 2004 nr 6, poz. 100, czy wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 stycznia 2008 r., I UK 218/07, LEX nr 375616). Przy czym przesłanką przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania nie jest oczywiste naruszenie konkretnego przepisu prawa materialnego lub procesowego, lecz sytuacja, w której naruszenie to spowodowało wydanie oczywiście nieprawidłowego orzeczenia. Sam zarzut naruszenia (nawet oczywistego) określonego przepisu (przepisów) nie prowadzi wprost do oceny, że skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 7 stycznia 2003 r., I PK 227/02, OSNP 2004 nr 13, poz. 230; z dnia 11 stycznia 2008 r., I UK 285/07, LEX nr 442743; z dnia 11 kwietnia 2008 r., I UK 46/08, LEX nr 469185; z dnia 9 czerwca 2008 r., II UK 37/08, LEX nr 494133; z dnia 17 maja 2018 r., IV CSK 599/17, LEX nr 2499804).

Skarżący musi więc wykazać, że następstwa wytkniętej w skardze wadliwości postępowania i orzekania były tego rodzaju (bądź skali), że kształtowały one lub współkształtowały treść kwestionowanego w sprawie orzeczenia (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 10 lutego 1997 r., I CKN 57/96, OSNC 1997 nr 6-7, poz. 82; z dnia 24 października 2006 r., II PK 38/06, LEX nr 950620 oraz wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 17 marca 2006 r., I CSK 63/05, LEX nr 179971; z dnia 5 grudnia 2007 r., II PK 103/07, LEX nr 863973; z dnia 16 czerwca 2011 r., III UK 213/10, LEX nr 950436; z dnia 26 kwietnia 2018 r., IV CSK 573/17, LEX nr 249707), ma to być przy tym zasadność łatwo dostrzegalna już nawet przy pobieżnej lekturze skargi (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 3 marca 2012 r., II PK 294/11, LEX nr 1214578). Oczywiście naruszenie prawa powinno być zatem rozumiane jako

widoczna natychmiast, bez potrzeby dokonywania pogłębionej analizy jurydycznej, sprzeczność wykładni lub stosowania prawa z brzmieniem przepisów albo powszechnie przyjętymi regułami interpretacji. Skarżący jest w tym zakresie zobowiązany do sformułowania w uzasadnieniu wniosku o przyjęcie skargi do rozpoznania odpowiednich wywodów potwierdzających tę okoliczność, a należy pamiętać, że o oczywistości naruszenia prawa możemy mówić jedynie, gdy w rozpoznawanej sprawie doszło do sprzeczności wykładni lub stosowania prawa z jego brzmieniem albo powszechnie przyjętymi regułami interpretacji (por. postanowienie Sądu Najwyższego: z dnia 4 kwietnia 2013 r., III SK 43/12, LEX nr 1331343; z dnia 8 października 2015 r., IV CSK 189/15, LEX nr 1844092 oraz powołane tam orzeczenia). Nie jest dopuszczalne przenoszenie argumentacji służącej wykazaniu przyczyny kasacyjnej do uzasadnienia podstaw kasacyjnych ani odwoływanie się do tego uzasadnienia, podstawy skargi bowiem są badane dopiero przy rozpoznawaniu skargi, po jej przyjęciu (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 kwietnia 2018 r., III CSK 337/17, LEX nr 2483656 czy z dnia 11 kwietnia 2018 r., II UK 277/17, LEX nr 2490632).

Wymienionej wyżej przesłanki nie spełnia wniesiona przez organ emerytalny skarga kasacyjna, ponieważ skarżący nie zdołał wykazać, by naruszenie wskazanych we wniosku o przyjęcie skargi do rozpoznania przepisów prawa materialnego miało walor naruszenia kwalifikowanego, widocznego na pierwszy rzut oka. Wbrew odmiennemu twierdzeniu skarżącego zastosowanie przez Sąd Apelacyjny w okolicznościach faktycznych niniejszej sprawy wymienionych w tym wniosku przepisów mieści się w granicach wyznaczonych przez ich wykładnię przyjętą w orzecznictwie. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22 (niepubl.), szczegółowo przedstawił bowiem motywy przemawiające za odmową zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej. Otóż mechanizm zawarty w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, pozwalający na obniżenie emerytury policyjnej do średniej emerytury z systemu powszechnego nie ma zastosowania do funkcjonariuszy, których emerytura została wyliczona z lat poprzedzających 1990 r., ponieważ wysokość ich emerytury na skutek zastosowania art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy kształtuje się poniżej „przeciętnej emerytury” - czyli nie ma do czego redukować. Omawiany mechanizm jest więc *de facto* wymierzony

przede wszystkim w funkcjonariuszy, którzy pomyślnie przeszli weryfikację w 1990 r. i w kolejnych latach służyli wolnej Polsce. W rezultacie, art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej godzi przede wszystkim w prawa osób, które wprowadzie przez pewien okres służyły „na rzecz totalitarnego państwa”, jednak po 1990 r. pracowały na rzecz wolnej Polski. Budzi to poważne wątpliwości, czy wskazana konsekwencja wpisuje się w deklarowane przez art. 2 Konstytucji RP „urzeczywistnienie zasad sprawiedliwości społecznej. O ile można się zastanawiać, czy wzorzec „sprawiedliwości społecznej” jest realizowany w przypadku pomysłu „zerowania” podstawy wymiaru (określonego w art. 15c ust. 1 pkt 1), co ma służyć zrównaniu wysokości emerytur funkcjonariuszy i osób represjonowanych przez totalitarne państwo, to z pewnością ze „sprawiedliwością” nie ma nic wspólnego obniżanie świadczenia do pułapu przeciętnej emerytur, gdy wysokość „ponad” ten wskaźnik została wypracowana po 1990 r. W tym zakresie rozwiązanie określone w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w sposób oczywisty narusza art. 32 ust. 1 ust. 2 Konstytucji RP, bowiem nierówno traktuje i dyskryminuje odwołującego się względem funkcjonariuszy, którzy podjęli służbę po 1990 r. i którzy legitymują się takim samym okresem służby, czyli mają taką samą podstawę wymiaru świadczenia. Jeśli potraktować prawo do określonej wysokości emerytury w kategorii „prawa do własności”, co wydaje się uzasadnione, to wskazany efekt art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej godzi również w art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP. Sumarycznie wskazane naruszenia prowadzą do wniosku, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej narusza także prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP”.

Stąd całkowicie bezpodstawne jest twierdzenie skarżącego, jakoby Sąd Apelacyjny naruszył wskazane we wniosku o przyjęcie skargi do rozpoznania przepisy w sposób kwalifikowany, mogący być podstawą do stwierdzenia oczywistej zasadności skargi kasacyjnej z art. 398⁹ § 1 pkt 4 k.p.c. Przypomnieć trzeba, że podstawowego przywileju emerytalnego polegającego na możliwości przejścia na emeryturę po 15 latach ze świadczeniem wynoszącym co najmniej 40% podstawy wymiaru odwołujący się nie nabył z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa, lecz z tytułu służby w Milicji Obywatelskiej oraz w Policji niepodlegających wyzerowaniu i polegającej na strzeżeniu bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego.

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

Sąd Najwyższy oddalił wniosek odwołującego się o zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego, ponieważ żądanie zasądzenia kosztów w postępowaniu kasacyjnym zawarte w odpowiedzi na skargę kasacyjną odnosiło się wyłącznie do wydania wyroku oddalającego skargę – w razie przyjęcia jej do rozpoznania i rozpatrzenia. Koszty odpowiedzi na skargę kasacyjną, w której nie wskazano argumentów dotyczących przyczyn kasacyjnych (art. 398⁹ § 1 k.p.c.) uzasadniających odmowę przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania, nie mogą być natomiast uznane – w razie odmowy przyjęcia skargi do rozpoznania – za koszty celowej obrony w rozumieniu art. 98 § 1 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c. i art. 398²¹ k.p.c. (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 13 stycznia 2015 r., V CSK 353/14, LEX nr 1628961 czy z dnia 20 sierpnia 2014 r., II CSK 77/14, OSNC 2015 nr 7-8, poz. 91).

[f.n]