

POSTANOWIENIE

Dnia 10 kwietnia 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Maciej Pacuda

w sprawie z odwołania J. N.
od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno - Rentowego Ministerstwa Spraw
Wewnętrznych i Administracji w Warszawie
o wysokość renty funkcjonariuszy służb mundurowych,
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w dniu 10
kwietnia 2024 r.,
na skutek skargi kasacyjnej odwołującego się od wyroku Sądu Apelacyjnego w
Poznaniu
z dnia 1 września 2022 r., sygn. akt III AUa 1098/20,

odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Poznaniu
wyrokiem z dnia 1 września 2022 r. oddalił apelację wniesioną przez odwołującego
się J. N. od wyroku Sądu Okręgowego – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w
Poznaniu w Poznaniu z dnia 10 lipca 2020 r., oddalającego odwołanie od decyzji
Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i
Administracji z dnia 3 sierpnia 2017 r., ponownie ustalającej wysokość renty
inwalidzkiej policyjnej przysługującej odwołującemu się od dnia 1 października
2017 r. w kwocie 1.000 zł, a po potrąceniu składki na ubezpieczenie zdrowotne i

zaliczki na podatek dochodowy w kwocie 854 zł, którą obliczono jako 6,67% podstawy wymiaru, to jest w wymiarze 198,47 zł. Decyzja ta została wydana na podstawie 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 (Dz.U. z 2016 r., poz. 708 ze zm., dalej jako ustawa zaopatrzeniowa) oraz na podstawie otrzymanej z IPN informacji Nr [...] z dnia 1 czerwca 2017 r.

Odwołujący się J. N. wniósł do Sądu Najwyższego skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia 1 września 2022 r., zaskarżając ten wyrok w całości i zarzucając naruszenie prawa materialnego, to jest art. 13 ust. 1 pkt 1c, art. 13b ust. 1 pkt. 5 lit. c) tiret 4 i art. 22a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej w związku z art. art. 2, art. 31 ust. 3, art. 67 ust. 1 Konstytucji RP oraz w związku z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności i z art. 14 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, a także naruszenie przepisów postępowania, to jest art. 382 k.p.c., art. 385 k.p.c. w związku art. 386 § 1 k.p.c.

We wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania skarżący powołał się na występowanie w sprawie istotnego zagadnienia prawnego, które zawarł w pytaniu, czy po dokonaniu, a następnie zastosowaniu prokonstytucyjnej, to jest zgodnej z art. 67 ust. 1, art. 2 i art. 31 Konstytucji, wykładni prawidłowej i zasadnej jest zastosowanie art. 22a ust. 1 oraz art. 13 ust. 1 pkt 1c w związku z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, skutkujące obniżeniem świadczenia rentowego w stosunku do osób, które przeszły pozytywnie weryfikację w 1990 r. na podstawie ustawy o Urzędzie Ochrony Państwa z 9 kwietnia 1990 r. (Dz.U. z 1999 r. Nr 52, poz. 526), a świadczenia rentowe zostały przyznane przez organy rentowe na podstawie przepisów uchwalonych i przyjętych przez demokratycznie wybranego ustawodawcę, przy niezachodzeniu przesłanek określonych w art. 10 ustawy zaopatrzeniowej (nieprzysługiwanie prawa do zaopatrzenia)?

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 o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania 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 oraz rent inwalidzkich. 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 o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy bierze się pod uwagę przede wszystkim formację, w której była pełniona służba, a także zajmowane stanowisko czy stopień służbowy oraz przebieg służby. Określenie formacji/institucji (z uwzględnieniem jednostek

wymienionych w art. 13b ust. 1 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 uchwała 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 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 przy tym 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 jednak, że „wyzerowanie lat służby” (art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej) jest środkiem proporcjonalnym w stosunku do funkcjonariuszy, których lata służby przypadały 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 ustawy zaopatrzeniowej, „wyzerowanie lat służby” godzi w funkcjonariuszy, których lata służby przypadały 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 w służbach powstałych po 1998 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. Podobnie należy ocenić regulację art. 22a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, skoro i ten przepis odwołuje się służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b tej ustawy.

Sąd Najwyższy w obecnym składzie w pełni aprobuje ten właśnie kierunek wykładni przepisów ustawy zaopatrzeniowej. Z kolei Sąd Apelacyjny, jak wynika z lektury pisemnych motywów zaskarżonego wyroku, również respektował taką wykładnię (w tym wykładnię przyjętą w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20), przyjmując ją za podstawę oceny prawnej ustalonego w sprawie stanu faktycznego, z którego jednoznacznie wynikało, że służba odwołującego się w okresie od dnia 16 marca 1983 r. do 20 grudnia 1989 r. stanowiła służbę na rzecz totalitarnego państwa w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r.”, o której mowa w art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. c tiret 4 ustawy. Był on bowiem wówczas funkcjonariuszem Służby Bezpieczeństwa, wykonując - co sam przyznał - czynności w zakresie operacyjnej ochrony obiektów przemysłu lekkiego, a do jego zadań należało między innymi pozyskiwanie tajnych współpracowników - tzw. osobowych źródeł informacji. Osiągał przy tym wysokie wyniki w zakresie rozbudowy i współpracy ze źródłami informacji, dla których był osobą prowadzącą. Był zaś oceniany jako „bardzo zdyscyplinowany i odpowiedzialny za powierzony mu odcinek”.

Co do podniesionej w pytaniu skarżącego, nazwanego we wniosku istotnym zagadnieniem prawnym, kwestii uzyskania pozytywnej weryfikacji do służby w Urzędzie Ochrony państwa, Sąd Najwyższy zauważa natomiast, że w sprawie nie dokonano żadnych ustaleń faktycznych, z których wynikałoby, że skarżący po 1989 r. podjął służbę w Urzędzie Ochrony Państwa (ostatni zapis w jego aktach dotyczących przebiegu służby pochodzi z dnia 20 grudnia 1989 r.). Tymczasem w myśl art. 398¹³ § 2 k.p.c. ustalenia faktyczne stanowiące podstawę zaskarżonego wyroku są wiążące w postępowaniu kasacyjnym, co oznacza, że w przypadku poddania skargi kasacyjnej merytorycznemu rozpoznaniu Sąd Najwyższy musiałby uwzględnić owe ustalenia przy rozpatrywaniu podniesionych w skardze zarzutów

naruszenia prawa materialnego, którego przepisy stanowiły właściwa podstawę prawną rozstrzygnięcia.

Podsumowując, Sąd Najwyższy stoi na stanowisku, że skarżący nie wykazał występowania w sprawie istotnego zagadnienia prawnego, ponieważ przedstawione przez niego wątpliwości zostały już wyjaśnione w dotychczasowym orzecznictwie (por. pośród wielu postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16 stycznia 2003 r., I PK 230/02, OSNP - wkładka 2003 nr 13, poz. 5).

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., orzekł jak w sentencji postanowienia.

[SOP]

(r.g.)