

POSTANOWIENIE

Dnia 18 października 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Halina Kiriło

w sprawie z odwołania S.K.

przeciwko Zakładowi Emerytalno-Rentowemu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych
i Administracji w Warszawie

o wysokość emerytury policyjnej,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń

Spółecznych w dniu 18 października 2023 r.,

skargi kasacyjnej ubezpieczonego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie

z dnia 6 września 2022 r., sygn. akt III AUa 76/22,

odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

(J.K.)

UZASADNIENIE

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji decyzją z 12 czerwca 2017 r. z urzędu, po otrzymaniu informacji z Instytutu Pamięci Narodowej z dnia 8 marca 2017 r. o przebiegu służby, z której wynika, że ubezpieczony w okresie od 1 września 1983 r. do 1 kwietnia 1985 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, ponownie ustalił wysokość emerytury S. K.. Podstawą wydania decyzji stanowił art. 15c oraz art. 13 ust. 1 lit. 1c w związku z art. 13b ustawy z 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, Biuro Ochrony Rządu, Państwowej

Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (aktualnie tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r., poz. 1280 ze zm., dalej jako: „ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym” lub „ustawa o zaopatrzeniu”) w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy 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. 2270).

W odwołaniu od powyższej decyzji S. K. wniósł o jej zmianę i przyznanie mu prawa do emerytury w dotychczasowej wysokości, podnosząc, że we wrześniu 1983 r. został przeniesiony do Rejonowego Urzędu Spraw Wewnętrznych w S., chociaż nie był zainteresowany pełnieniem tam służby, bowiem przez cały okres zatrudnienia służył w pionie operacyjnym służb kryminalnych, lecz nie pozostawiono mu wyboru.

W odpowiedzi na odwołanie organ emerytalny wniósł o jego oddalenie, podtrzymując stanowisko przedstawione w zaskarżonej decyzji i podkreślając, że została ona wydana z urzędu na podstawie obowiązujących przepisów prawa.

Sąd Okręgowy w Gorzowie Wielkopolskim wyrokiem z 29 listopada 2021 r. zmienił zaskarżoną decyzję i ustalił, że wysokość emerytury ubezpieczonego S. K. nie podlega ponownemu ustaleniu w trybie art. 15c ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. wskazanej w decyzji poczynawszy od dnia 1 października 2017 r.

Sąd Apelacyjny w Szczecinie wyrokiem z 6 września 2022 r., na skutek apelacji organu emerytalnego, zmienił zaskarżony wyrok Sądu Okręgowego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 29 listopada 2021 r. i oddalił odwołanie.

Od powyższego wyroku skargę kasacyjną wywiódł S. K., zaskarżając go w całości. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił rażące naruszenie prawa materialnego: 1) art. 2 Konstytucji RP (zasada demokratycznego państwa - ochrony zaufania do państwa i ochrony praw słuszenie nabytych), polegające na niezastosowaniu tego przepisu statuującego zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę ochrony praw słuszenie nabytych, a wyrok Sądu Apelacyjnego doprowadził do tego, że doszło do ograniczenia wysokości świadczenia emerytalnego nabytego przez skarżącego, traktując je jako niesłuszenie

nabyte, czym w rażący sposób zostało naruszone bezpieczeństwo prawne skarżącego; 2) art. 30 Konstytucji RP (zasada ochrony godności człowieka), polegające na niezastosowaniu tego przepisu zakazującego władzom publicznym podejmowania działań polegających na tworzeniu sytuacji prawnych lub faktycznych odbierających jednostce poczucie godności, a wyrok Sądu Apelacyjnego doprowadził do tego, że doszło do znacznego obniżenia minimum materialnego skarżącego, uniemożliwiając mu samodzielne funkcjonowanie, przez co została naruszona jego godność; 3) art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP (zasada równości wobec prawa i zakaz dyskryminacji), polegające na niezastosowaniu tych przepisów nakazujących równe traktowanie i niedyskryminowanie w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny obywatela przez władze publiczne, a wyrok Sądu Apelacyjnego doprowadził do tego, że doszło do ustalenia warunków przyznania świadczenia emerytalnego skarżącego według zasad mniej korzystnych od powszechnego systemu emerytalnego, co narusza zasadę równości wobec prawa i oznacza dyskryminację; 4) art. 67 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP (prawo do zabezpieczenia społecznego), polegające na niezastosowaniu tych przepisów zakazujących arbitralnego obniżania świadczeń oraz ustanawiających prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego, a wyrok Sądu Apelacyjnego doprowadził do tego, że doszło do pozbawienia skarżącego zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego; 5) art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy i uznanie, że zasadnicze znaczenie dla ustalenia służby skarżącego na rzecz bliżej niesprecyzowanego państwa totalitarnego ma sam fakt pełnienia służby w określonych przez ustawę ramach czasowych na rzecz formacji wyszczególnionych w tym przepisie, bez względu na to, jakie obowiązki wykonywał skarżący, podczas gdy prawidłowa wykładnia wymaga stwierdzenia, że czynności wykonywane w ramach służby faktycznie zmierzały do umocnienia i utrzymania władzy totalitarnej oraz naruszały podstawowe prawa i wolności człowieka; 6) art. 15c ust. 1-10 w związku z art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, polegające na zastosowaniu art. 15c ustawy zaopatrzeniowej będące konsekwencją dokonania błędnej wykładni art. 13 b ust. 1 tej ustawy, przejawiające się w przyjęciu, że służba skarżącego do dnia 31 lipca 1990 r. była

służbą na rzecz bliżej niesprecyzowanego totalitarnego państwa, zaś prawidłowa wykładnia, a co za tym idzie, również zastosowanie przepisu art. 15c wymagają stwierdzenia, że czynności wykonywane w ramach służby faktycznie zmierzały do umocnienia i utrzymania władzy totalitarnej oraz naruszały podstawowe prawa i wolności człowieka, a więc zastosowanie art. 15c ustawy gdy bezspornym jest, iż skarżący nie pełnił służby na rzecz totalitarnego państwa i tym samym nie zostały spełnione przesłanki do ponownego przeliczenia emerytury.

Skarżący zarzucił również rażące naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy: 1) art. 233 § 1 k.p.c., przez rażące przekroczenie granic swobodnej oceny dowodów, co polegało na braku ustaleń, jakie konkretnie działania skarżącego wypełniały znamiona wspierania dalszego funkcjonowania reżimu totalitarnego, bezpodstawne przyjęcie, że skarżący brał udział w utrwalaniu państwa totalitarnego oraz uznanie, że dla oceny służby skarżącego znaczenie mają dokumenty stanowiące zakres zadań podległych i wykonywanych przez osoby piastujące stanowisko, na którym pełnił służbę skarżący, tj. Zarządzenie nr 042/81 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 30 października 1981 r. w sprawie powołania, organizacji i zakresu działania pionu polityczno-wychowawczego w resorcie spraw wewnętrznych, co mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, bowiem doprowadziło Sąd Apelacyjny do oceny, iż skarżący pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, a w konsekwencji obniżenia skarżącemu wysokości świadczenia emerytalnego, co doprowadziło do wadliwego rozpatrzenia sprawy; 2) art. 379 k.p.c., nieważność postępowania z uwagi na to, że mimo wielokrotnych prób skarżącemu nie udało się w sposób zdalny połączyć z Sądem Apelacyjnym przez link do rozprawy wysłany przez Sąd i nie miał możliwości przedstawienia swojego stanowiska i obrony swoich praw w trakcie rozprawy, na której zapadł wyrok.

Wobec przedstawionych zarzutów ubezpieczony wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania temu Sądowi; ewentualnie wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i orzeczenie co do istoty sprawy przez zmianę wyroku Sądu drugiej instancji i oddalenie apelacji organu emerytalnego oraz zasądzenie od organu emerytalnego

na rzecz skarżącego zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

We wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania ubezpieczony podniósł, że w niniejszej sprawie występuje istotne zagadnienie prawne zawierające się w pytaniu: czy przy badaniu przez sąd spełnienia kryterium "pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa" określonego w art. 13 b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy niezbędne jest badanie zakresu działania oraz charakteru czynności zastrzeżonych dla jednostki, w której funkcjonariusz pełnił służbę. Zdaniem skarżącego, Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20, w kwestii badania spełnienia kryterium służby na rzecz totalitarnego państwa, położył nacisk na ocenę indywidualnych czynów funkcjonariusza i ich weryfikację pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka. Wydaje się zatem, że zbędne jest badanie zakresu działania oraz charakteru czynności zastrzeżonych dla jednostki, w której funkcjonariusz pełnił służbę.

W ocenie ubezpieczonego, zachodzi również potrzeba szczegółowej wykładni pojęcia „państwa totalitarnego” i „służby na rzecz państwa totalitarnego”, o których mowa w art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Skarżący zauważa, że właściwe byłoby określenie ram czasowych, w których w historii Polski można mówić o istnieniu państwa totalitarnego. Zgodnie z definicją zawartą w Słowniku Języka Polskiego PWN, totalitaryzm to „system polityczny oparty na obowiązującej wszystkich ideologii i na nieograniczonej władzy jednej partii, kontrolującej wszystkie dziedziny życia”. W świetle przywołanej definicji należy zastanowić się, czy rzeczywiście cały okres do dnia 31 lipca 1990 r. można uznać za okres funkcjonowania państwa totalitarnego. Niepewność oraz niejednoznaczność wykładni spornych pojęć państwa totalitarnego i służby na rzecz państwa totalitarnego powoduje, że w sprawach, które dotyczą podstawowych praw obywatelskich i praw nabytych, jakimi są świadczenia z zabezpieczenia społecznego, nie sposób mówić o pewności prawa i zapewnieniu realizacji prawa obywatela do sądu. Konieczne jest zatem określenie przez Sąd Najwyższy jasnych wytycznych interpretacyjnych pojęcia „państwa totalitarnego” i „służby na rzecz totalitarnego państwa” w rozumieniu przepisów ustawy zaopatrzeniowej, które w

ostateczny sposób wyeliminują wszelkie wątpliwości oraz rozbieżności w orzecznictwie.

Zdaniem odwołującego się, wniesiona skarga kasacyjna jest również oczywiście uzasadniona z uwagi na naruszenie art. 2 Konstytucji RP (zasada demokratycznego państwa), naruszenie art. 30 Konstytucji (RP zasada ochrony godności człowieka), naruszenie art. 32 ust. 1 Konstytucji RP (zasada równości wobec prawa) oraz art. 32 ust. 2 RP (zakaz dyskryminacji), naruszenie art. 67 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP (prawo do zabezpieczenia społecznego). Zaskarżony wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie, zmieniający wyrok Sądu Okręgowego w Gorzowie Wielkopolskim, w istocie doprowadził do skutecznego obniżenia skarżącemu świadczenia emerytalnego. Takie działanie Sądu stanowi naruszenie szeregu podstawowych zasad Konstytucyjnych, a to między innymi nieproporcjonalne i nieuzasadnione naruszenie prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego gwarantowane przez art. 67 ust. 1 Konstytucji RP. W konstytucyjnym prawie do zabezpieczenia społecznego mieści się prawo do zachowania realnej wartości nabytych świadczeń i jest to indywidualne prawo podmiotowe. W prawie tym mieści się zakaz arbitralnego obniżania tych świadczeń, motywowanego jedynie względami politycznymi, naruszającego zasadę równości, zasadę ochrony praw nabytych i zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie kwalifikowała się do przyjęcia celem jej merytorycznego rozpoznania.

Na wstępie warto podkreślić, że Sąd Najwyższy, jako sąd kasacyjny, nie jest sądem powszechnym trzeciej instancji, zaś skarga kasacyjna nie jest środkiem zaskarżenia przysługującym od każdego rozstrzygnięcia sądu drugiej instancji kończącego postępowanie w sprawie, a to z uwagi na przeważający w charakterze skargi kasacyjnej element interesu publicznego. Zgodnie z takim modelem skargi kasacyjnej jej rozpoznanie następuje tylko z przyczyn kwalifikowanych, wymienionych w art. 398⁹ § 1 k.p.c. W konsekwencji tego, w art. 398⁴ § 2 k.p.c.

wśród istotnych wymagań skargi kasacyjnej ustawodawca wymienił obowiązek złożenia wniosku o przyjęcie skargi do rozpoznania i jego uzasadnienie. Wymóg ten wiąże się z tzw. przedsądem, polegającym między innymi na możliwości odmowy przez Sąd Najwyższy przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania (art. 398⁹ § 2 k.p.c.), a jego spełnienie powinno przybrać postać wyodrębnionego wywodu prawnego, w którym skarżący wykaże, jakie występujące w sprawie okoliczności pozwalają na uwzględnienie wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania i jednocześnie uzasadnieniu, dlaczego odpowiadają one ustawowemu katalogowi przesłanek.

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.

Zagadnieniem prawnym w rozumieniu art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c. jest problem nowy, który nie został do tej pory bezpośrednio rozwiązany w orzecznictwie Sądu Najwyższego i dla rozwikłania, którego dotychczasowe orzecznictwo jest niewystarczające. W przypadku powołania jako podstawy wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania występującego w sprawie istotnego zagadnienia prawnego, skarżący ma obowiązek nie tylko sformułować samo zagadnienie, ale także - w uzasadnieniu wniosku - przedstawić odpowiednią jurydyczną argumentację wskazującą na dopuszczalność i celowość rozwiązania problemu prawnego w sposób preferowany przez skarżącego, a odmienny od sposobu rozstrzygnięcia tego problemu przy wykorzystaniu zapatrywań wyrażonych przez Sąd drugiej instancji. Wywód ten powinien być zbliżony do tego, jaki jest przyjęty przy przedstawianiu zagadnienia prawnego przez sąd odwoławczy na podstawie art. 390 k.p.c. Samo zaś zagadnienie prawne, w formie pytania sformułowanego w taki sposób, by możliwe było rozstrzygnięcie stawianych przez skarżącego wątpliwości, musi w swej treści zawierać odwołanie do przepisu lub przepisów prawa, na tle których takie zagadnienie powstaje. Dopiero wówczas Sąd Najwyższy ma podstawę do oceny, czy przedstawione zagadnienie jest rzeczywiście zagadnieniem "prawnym" oraz czy jest to zagadnienie "istotne". Nie można

zasadnie twierdzić, że w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne, jeżeli Sąd Najwyższy we wcześniejszym orzecznictwie wyraził swój pogląd w podnoszonej kwestii, a nie zachodzą okoliczności uzasadniające jego zmianę (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 sierpnia 2014 r., I UK 64/14, niepublikowane).

Oparcie wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania na przesłance określonej w art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c., to jest istnieniu potrzeby wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów, wymaga wykazania, że określony przepis prawa, będący źródłem poważnych wątpliwości interpretacyjnych, nie doczekał się wykładni albo niejednolita wykładnia wywołuje rozbieżności w odniesieniu do identycznych lub podobnych stanów faktycznych. Wątpliwości te i rozbieżności należy przytoczyć, przedstawiając ich doktrynalne lub orzecznicze źródła (postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 13 czerwca 2008 r., III CSK 104/08, LEX nr 424365 i z dnia 18 lutego 2015 r., II CSK 428/14, LEX nr 1652383). Konieczne jest wskazanie argumentów, które prowadzą do rozbieżnych ocen prawnych, a także przedstawienie własnej propozycji interpretacyjnej (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 13 grudnia 2007 r., I PK 233/07, OSNP 2009 nr 3-4, poz. 43). Powołanie się na rozbieżności w orzecznictwie wymaga ponadto przytoczenia i poddania analizie rozbieżnych orzeczeń sądów w celu wykazania, że rozbieżności te mają swoje źródło w różnej wykładni przepisu, bądź też przedstawienia argumentów wskazujących, że wykładnia przeprowadzona przez sąd drugiej instancji sprzeczna jest z jednolitym stanowiskiem doktryny lub orzecznictwa Sądu Najwyższego. Ponadto, ze względu na publicznoprawne funkcje skargi kasacyjnej, skarżący powinien wykazać celowość dokonania wykładni konkretnego przepisu przez Sąd Najwyższy ze względu na potrzeby praktyki sądowej (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 grudnia 2012 r., III SK 29/12, LEX nr 1238124). Twierdzenie o występowaniu potrzeby wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów jest uzasadniony 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 owo zagadnienie.

Powołanie się natomiast we wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania na jej oczywistą zasadność (art. 398⁹ § 1 pkt 4 k.p.c.), wymaga od skarżącego zawarcia w uzasadnieniu wniosku wyводу prawnego wskazującego, w czym wyraża się ta „oczywistość” i przedstawienia argumentów na poparcie tego twierdzenia. Zobowiązuje zatem skarżącego do przedstawienia wyводу prawnego uzasadniającego jego pogląd, że skarga jest oczywiście uzasadniona, przy czym, o ile dla uwzględnienia skargi kasacyjnej wystarczy, że jej podstawa jest usprawiedliwiona, to dla jej przyjęcia do rozpoznania konieczne jest wykazanie kwalifikowanej postaci naruszenia przepisów prawa materialnego lub procesowego polegającej na jego oczywistości, widocznej *prima facie*, przy wykorzystaniu podstawowej wiedzy prawniczej (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2003 r., IV CZ 100/03, LEX nr 82274).

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy, należy stwierdzić, że skarżący nie wykazał istnienia powołanych przez siebie przesłanek przedsądu.

W pierwszej kolejności trzeba zwrócić uwagę, że skarżący łączy oczywistą zasadność skargi kasacyjnej z wystąpieniem istotnego zagadnienia prawnego oraz potrzebą wykładni. Tymczasem, już tylko z samej przedstawionej wyżej istoty ustawowych przesłanek przedsądu przewidzianych w art. 398⁹ § 1 pkt 1, 2 i 4 k.p.c. wynika, że co do zasady nie mogą one występować jednocześnie. Jeżeli bowiem w sprawie rzeczywiście występuje potrzeba wykładni, od którego rozstrzygnięcia zależy wydanie prawidłowego orzeczenia co do istoty sprawy, to z natury rzeczy ewentualny błąd orzeczniczy popełniony przez Sąd drugiej instancji nie może mieć charakteru oczywistego i podstawowego. Z kolei skarga kasacyjna nie może być uznana za oczywiście uzasadnioną, jeżeli o występowaniu tej przesłanki miałoby świadczyć naruszenie przepisów prawa, których wykładnia nasuwa tak duże wątpliwości, że konieczne jest ich wyjaśnienie przez Sąd Najwyższy w ramach sformułowanego w tej sprawie zagadnienia prawnego (postanowienie Sądu Najwyższego: z dnia 27 stycznia 2011 r., II PK 247/10, LEX nr 1274964; z dnia 21 października 2008 r., II PK 158/08, LEX nr 738506; z dnia 7 października 2020 r., II PK 158/19, LEX nr 3080067). Zatem nie do pogodzenia z oczywistością skargi jest stawianie w niej zagadnień prawnych, wymagających rozstrzygnięcia przez Sąd Najwyższy, ani wskazywanie na potrzebę wykładni przepisów prawnych

budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów.

Skarżący we wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania sugeruje potrzebę wykładni pojęć „państwa totalitarnego” i „służby na rzecz państwa totalitarnego” użytych w art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

Wbrew tym sugestiom, kwestie te zostały wyjaśnione w uchwale z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20, (OSNP 2021 nr 3, poz. 28), w której Sąd Najwyższy w pkt od 61–93, dokonał szczegółowej interpretacji pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa” określonej w art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, przyjmując, 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. Zwrócił również uwagę, że sporna fraza zawiera dwa zwroty kluczowe. Jeden to "służba", drugi "na rzecz totalitarnego państwa". Poddając te zwroty szczegółowej analizie, doszedł do konkluzji, że pojęcie "służby na rzecz totalitarnego państwa" można ująć *sensu stricto i largo*. Pojęcie *sensu stricto* powinno objąć lata 1944-1956 i wiązać się wyłącznie z miejscem pełnienia służby, o ile oczywiście nie zostaną wykazane przez zainteresowanego przesłanki z art. 15c ust. 5 ustawy zaopatrzeniowej lub w informacji o przebiegu służby wskazane zostaną okoliczności z art. 13a ust. 4 pkt 3 tej ustawy. Pojęcie *sensu largo* obejmie zaś okres wskazany w art. 13b, czyli łączy w sobie cechy okresu totalitarnego i posttotalitarnego (autorytarnego) oraz pierwszego okresu po transformacji, to jest od utworzenia rządu T. M.. W tym ujęciu zakres podmiotowy ustawy jest szeroki, gdyż odnosi się przede wszystkim do funkcjonariuszy, którzy pozytywnie zostali zweryfikowani 30 lat temu i dziś są beneficjentami systemu emerytalnego. Tak interpretowane pojęcie zostanie ukierunkowane na funkcje, jakie pełnił i zadania, jakie podczas służby wykonywał funkcjonariusz. Skoro punktem krytycznym jest dzień 31 lipca 1990 r. (rozwiązanie SB i utworzenie UOP), to im bliżej tej daty, tym mniej było w państwie elementów totalitarnych. Dekompozycja reżimu komunistycznego w Polsce miała postępujący charakter.

We wniosku o przyjęcia skargi do rozpoznania, skarżący powołał się również na występujące w sprawie istotne zagadnienie prawne dotyczące badania przez sąd spełnienia kryterium "pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa" określonego w art. 13 b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, a ściślej - czy niezbędne jest badanie zakresu działania oraz charakteru czynności zastrzeżonych dla jednostki, w której funkcjonariusz pełnił służbę.

Kluczowe znaczenie dla wyjaśnienia podniesionych przez odwołującego się wątpliwości ma pogląd wyrażony we wspominanej uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20, zgodnie z którym 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 (art. 13b ust. 1 w związku z art. 13a ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r.). Stąd nie można zaaprobować stanowiska, że w każdym przypadku kryterium pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa określone w art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy jest spełnione już tylko w przypadku formalnej przynależności do wymienionych w nim służb. Utrwalony też jest w orzecznictwie Sądu Najwyższego pogląd, że sąd ubezpieczeń społecznych, rozpoznający sprawę w wyniku wniesienia odwołania od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w kwestii ponownego ustalenia (obniżenia) wysokości emerytury policyjnej byłego funkcjonariusza Służby Bezpieczeństwa, nie jest związany treścią informacji o przebiegu służby w organach bezpieczeństwa państwa przedstawionej przez Instytut Pamięci Narodowej zarówno co do faktów (ustalonego w tym zaświadczeniu przebiegu służby), jak i co do kwalifikacji prawnej tych faktów (zakwalifikowania określonego okresu służby jako służby w organach bezpieczeństwa państwa). Związanie to obejmuje jedynie organ emerytalny, który przy wydawaniu decyzji musi kierować się danymi zawartymi w informacji o przebiegu służby. Ustalenia faktyczne i

interpretacje prawne Instytutu Pamięci Narodowej nie mogą natomiast wiązać sądu - do którego wyłącznej kompetencji (kognicji) należy ustalenie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia w przedmiocie prawa do emerytury policyjnej i jej wysokości oraz odpowiednia kwalifikacja prawna (subsumcja) ustalonych faktów. W powołanej wyżej uchwale III UZP 1/20 podkreślono też, że informacja o przebiegu służby jest wprawdzie dokumentem urzędowym w rozumieniu art. 244 k.p.c., ale przeciwko niemu mogą być przeprowadzane przeciwdowody.

W rezultacie, co do zasady, to od wyniku postępowania dowodowego zależy ocena prawna spornego okresu z perspektywy art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, w której bierze się pod uwagę przede wszystkim formację, w której pełniona była służba, a także zajmowane stanowisko czy stopień służbowy oraz przebieg służby. Określenie formacji/instytucji (z uwzględnieniem jednostek wymienionych w art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy) 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.

Trzeba też zauważyć, 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.

W tym kontekście wypada podkreślić, że zapadły już orzeczenia Sądu Najwyższego wprost dotyczące kwestii podnoszonej przez skarżącego. Mianowicie Sąd Najwyższy przyjmuje, że w ujęciu "instytucjonalnym" sam fakt pełnienia służby w określonej jednostce może wypełniać kryterium "służby na rzecz totalitarnego państwa", mimo braku po stronie odwołującego się indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności

człowieka. Brak takich działań samoistnie nie wyklucza owej kwalifikacji (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22 (OSNP 2023 nr 9, poz. 104). W wyroku tym podkreślono, że "naruszanie podstawowych praw i wolności człowieka" jest wypadkową działań "instytucjonalnych" oraz "indywidualnych". Wyjaśniono, że "totalitaryzm" jako cecha określonego państwa jest wypadkową indywidualnych działań łamiących podstawowe prawa i wolności, ale również realizuje się w "kooperatywnych działaniach" ludzi skupionych w instytucjach, których zadaniem jest ograniczanie praw i wolności obywateli. W rezultacie Sąd Najwyższy skonstatował, że w trakcie kwalifikacji dokonywanej na podstawie art. 13b ust. 1 w związku z art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy nie jest wystarczające stwierdzenie, że odwołujący się osobiście nikomu nie szkodził i że nie prowadził sam działalności operacyjnej. Należy bowiem to ustalenie skonfrontować ze spojrzeniem "instytucjonalnym", a więc z tym, czym zajmowała się dana jednostka.

Taki sam pogląd wyrażony został w wyrokach Sądu Najwyższego z dnia 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22 (LEX nr 3602783) i z dnia 17 maja 2023 r., I USKP 63/22 (LEX nr 3563400), w których zauważono, że istotne znaczenie ma zakres i przedmiot działalności formacji/instytucji (z uwzględnieniem jednostek wymienionych w art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy), który 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, którzy stanowili jej strukturę, bez której niemożliwe byłoby wykonywanie przypisanych tej jednostce zadań.

Z ustaleń faktycznych dokonanych przez Sąd pierwszej instancji i przejętych przez Sąd drugiej instancji wynika, że S. K. urodził się [...] 1948 r. Ukończył Technikum [...] w S.. W 1978 r. ukończył studia na Wyższej Szkole Oficerskiej w zakresie prawo administracyjne i porządku publicznego.

W 1973 r. ubezpieczony złożył wniosek o przyjęcie do służby w organach Milicji Obywatelskiej i w dniu 1 lipca 1973 r. rozpoczął służbę w Milicji Obywatelskiej na stanowisku milicjanta plutonu służbowego w Komendzie Powiatowej Milicji S. w IX grupie. Następnie w dniu 21 kwietnia 1974 r. został przeniesiony do Wydziału

Kryminalnego KWMO w S. na stanowisko referenta na wolny etat inspektora. Do jego obowiązków należało wówczas wykrywanie oszustw, fałszerstw, przestępczości wśród Cyganów, wykrywanie kradzieży dzieł sztuki, a także inne doraźne działania. W dniu 1 lipca 1978 r. został przeniesiony na stanowisko inspektora Referatu Operacyjno-Dochodzeniowego do walki z Przestępstwami Kryminalnymi KMMO w S.. Z dniem 1 października 1979 r. mianowano go na stanowisko kierownika Referatu Kryminalnego KMMO, zaś z dniem 15 listopada 1980 r. przeniesiono na własną prośbę do Komendy Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej w G., a następnie do Komisariatu MO w M. na stanowisko inspektora do spraw prewencji. Od dnia 1 kwietnia 1982 r. był zastępcą kierownika Komisariatu MO w M.. W dniu 1 września 1983 r., na wniosek personalny, rozpoczął służbę jako zastępca do spraw polityczno-wychowawczych Szefa Rejonowego Urzędu Spraw Wewnętrznych w S.. Służbę pełnił do dnia 1 kwietnia 1985 r. Został przeniesiony na stanowisko zastępcy Szefa Rejonowego Urzędu do Spraw Wewnętrznych w M. z powodu większych predyspozycji do pracy w pionie MO niż w pionie polityczno-wychowawczym. W 1988 r. złożył wniosek o zwolnienie go ze służby z uwagi na pogarszający się stan zdrowia. Decyzją z dnia 30 listopada 1988 r. nabył prawo do emerytury milicyjnej. Do wysługi emerytalnej wliczono mu okresy: 15 lat i 5 miesięcy służby w milicji obywatelskiej oraz 5 lat, 9 miesięcy i 2 dni innych okresów zaliczonych do wysługi lat.

W spornym okresie od 1 września 1983 r. do 1 kwietnia 1985 r. ubezpieczony miał zajmować się kształtowaniem świadomości milicjantów. Nie wywiązywał się jednak prawidłowo ze swoich obowiązków, a na naradach pułkownik miał do niego pretensje, że nie ma wyników pracy. Ubezpieczony został przeniesiony na stanowisko zastępcy do spraw polityczno-wychowawczych Szefa Rejonowego Urzędu Spraw Wewnętrznych w S. na mocy rozkazu personalnego i następnie rozkazem personalnym został z tego stanowiska odsunięty za brak wyników. Po 15 latach służby ubezpieczony złożył wniosek o zwolnienie go ze służby.

W informacji z dnia 8 marca 2017 r. Instytut Pamięci Narodowej wskazał, że S. K. w okresie od 1 września 1983 r. do 1 kwietnia 1985 r. pełnił służbę na rzecz

państwa totalitarnego, o której mowa w art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, uzupełniony stan faktyczny wskazuje na w pełni świadome i dobrowolne podjęcie oraz wykonywanie przez ubezpieczonego służby na rzecz państwa totalitarnego w instytucji objętej art. 13b ust. 2 pkt. 1 lit. d ustawy zaopatrzeniowej w charakterze zastępcy szefa Rejonowego Urzędu Spraw Wewnętrznych ds. Polityczno-Wychowawczych w S.. Wbrew twierdzeniom odwołującego się oraz ustaleniu Sądu pierwszej instancji, opinie służbowe ze spornego okresu wskazują, że skarżący podjął zadania na powierzonym stanowisku i wykonywał je w sposób wykazujący, że „odpowiada na zajmowanym stanowisku”.

W konsekwencji tego Sąd Apelacyjny uznał, że zaskarżona decyzja jest zgodna z obowiązującymi przepisami prawa, gdyż *ratio legis* rozwiązań wprowadzonych nowelizacją z 2016 r. jest obniżenie świadczenia jako wynik świadomego i dobrowolnego udziału ubezpieczonego w służbach bezpieczeństwa państwa o strukturze komunistyczno-totalitarnej, które zwalczały najbardziej podstawowe, bo przyrodzone prawa człowieka i wolności obywatelskie. Mając na uwadze przepisy art. 13b i 15c ustawy zaopatrzeniowej, Sąd drugiej instancji stwierdził, że S. K. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 1 września 1983 r. do 1 kwietnia 1985 r., ponieważ pracował w Rejonowym Urzędzie Spraw Wewnętrznych w S. jako zastępca Szefa do spraw polityczno-wychowawczych, to jest na etacie objętym art. 13b ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy zaopatrzeniowej, zatem organ emerytalny prawidłowo dokonał obniżenia należnej ubezpieczonemu emerytury.

W ujęciu „instytucyjnym” pełniona przez ubezpieczonego służba wypełniała z kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” użytego w art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, zatem wykładnia przyjęta przez Sąd Apelacyjny w zaskarżonym wyroku jest zgodna z zaprezentowaną linią orzecniczą Sądu Najwyższego.

Nie znajdują również uzasadnienia zarzuty skarżącego dotyczące rażącego naruszenia przez Sąd Apelacyjny szeregu podstawowych zasad konstytucyjnych, w tym między innymi nieproporcjonalnego i niezasadnionego naruszenia prawa do

zabezpieczenia społecznego, które w konsekwencji doprowadziło do skutecznego obniżenia ubezpieczonemu świadczenia emerytalnego. Przypomnieć należy, że Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20, odniósł się do wątpliwości konstytucyjnych, jakie wynikają ze stosowania ustawy zaopatrzeniowej. Między innymi wskazywał, że nie można tracić z pola widzenia przyczyn, 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.

Wobec niewykazania przez skarżącego istnienia powołanych przesłanek przedsądu, Sąd Najwyższy na podstawie art. 398⁹ § 2 k.p.c. odmówił przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

[SOP]

[as]