

POSTANOWIENIE

Dnia 3 grudnia 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Bohdan Bieniek

w sprawie z odwołania J. M.
przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw
Wewnętrznych i Administracji w Warszawie
o wysokość emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 3 grudnia 2024 r.,
skargi kasacyjnej odwołującego się od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie
z dnia 23 stycznia 2024 r., sygn. akt III AUa 3228/22,

- 1. odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania,**
- 2. zasądza od odwołującego się na rzecz pozwanego kwotę 240 (dwieście czterdzieści) zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym.**

r.g.

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w Warszawie, wyrokiem z dnia 24 stycznia 2024 r., oddalił apelację J. M. od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 20 września 2022 r., mocą którego oddalono odwołanie ubezpieczonego od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji

w Warszawie z dnia 6 czerwca 2017 r. w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości emerytury i renty policyjnej.

Sąd Apelacyjny wskazał, że odwołujący się pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa od 1 maja 1976 r. do 31 lipca 1990 r. (art. 13b 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 2022 r., poz. 1626, dalej jako ustawa zaopatrzeniowa). Przedmiotowe ustalenie wynika z analizy całokształtu zgromadzonego materiału dowodowego, zwłaszcza opinii służbowych. Stąd Sąd odwoławczy podkreślił, że odwołujący się kolejno jako kierownik, zastępca naczelnika, naczelnik wydziału - przeszło 7 lat stał na czele komórki organizacyjnej Służby Bezpieczeństw, której głównym celem była walka z wrogą „antypaństwową” działalnością kościołów i związków wyznaniowych. Odwołujący się był osobą decyzyjną, bezpośrednio zaangażowaną w działalność kierowanej komórki organizacyjnej.

Wyrok Sądu Apelacyjnego zaskarżył w całości skargą kasacyjną pełnomocnik odwołującego się. We wniosku o przyjęcie jej do rozpoznania wskazał, że jest ona oczywiście uzasadniona, a nadto istnieje potrzeba wykładni przepisów budzących poważne wątpliwości (sąd przyjął za podstawę orzeczenia przepisy prawa materialnego stojące w sprzeczności z Konstytucją RP). W uzasadnieniu swego stanowiska skarżący wskazał, że istnieje niejednolita wykładnia przepisów, która wywołuje rozbieżności w odniesieniu do podobnych stanów faktycznych. I tak na przykład Sąd Okręgowy w Łodzi w wyroku z dnia 15 października 2021 r. odniósł się szeroko do problematyki wykorzystania Konstytucji RP w sporach na tle przepisów ustawy nowelizującej, zaś Sąd Najwyższy w sprawie II USKP 86/23 zawiesił postępowanie do czasu rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny pytania prawnego w sprawie I USKP 104/23.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie może być przyjęta do rozpoznania. W sprawie trzeba zwrócić uwagę, że 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 IPN (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 – tak Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20, OSNP 2021 nr 3, poz. 28). Ponadto przy dokonywaniu oceny prawnej służby z perspektywy art. 13b tej ustawy bierze się pod uwagę przede wszystkim formację, w której była pełniona służba, a także zajmowane stanowisko czy stopień służbowy oraz przebieg służby. W ujęciu „instytucjonalnym” sam fakt pełnienia służby w określonej jednostce może bowiem wypełniać kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa”, mimo braku po stronie odwołującego się indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności człowieka (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, OSNP 2023 nr 9, poz. 104 oraz z dnia 30 listopada 2023 r., III USKP 65/23, LEX nr 3635453). Zauważa się bowiem w orzecznictwie, 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 trakcie dokonywanej na podstawie art. 13b ust. 1 w związku z art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej kwalifikacji służby nie jest więc wystarczające podkreślenie, że odwołujący się osobiście nikomu nie szkodził. Ustalenie to należy skonfrontować ze spojrzeniem „instytucjonalnym”, a więc z tym, czym zajmowała się dana jednostka. Taki sam pogląd został wyrażony w wyrokach Sądu Najwyższego z dnia 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22 (OSNP 2023 nr 11, poz. 26) i z dnia 17 maja 2023 r., I USKP 63/22 (LEX nr 3563400 oraz z dnia 18 czerwca 2024 r., III USKP 18/23, LEX nr 3727712).

W powołanych wyrokach wskazano, że określenie formacji/instytucji (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. 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), że służba w nich była służbą na rzecz totalitarnego państwa (art. 231 k.p.c.). 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 dnia 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).

W odniesieniu do treści art. 15c ustawy zaopatrzeniowej, to ma rację skarżący, że sąd ma prawo do zweryfikowania zgodności z Konstytucją RP rozwiązań zawartych w przepisach ustawy zaopatrzeniowej (np. art. 15c ust. 1 pkt 1 i art. 15c ust. 3), zwłaszcza 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). Oceny tej nie zmienia kolejne pytanie zadane do tego organu, gdyż jego bezczynność w tej kategorii spraw należy uznać za utrwaloną.

Zresztą w orzecznictwie Sądu Najwyższego ukształtowała się linia na tle, jakie skutki wywołuje art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej. Przede wszystkim akcentowano możliwość pominięcia art. 15c ust. 3 tej ustawy, gdy służba na rzecz totalitarnego państwa była marginalna względem służby w wolnej Polsce (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, OSNP 2023 nr 9,

poz. 104). Taka sytuacja nie występuje w przypadku skarżącego. Zatem obniżenie świadczenia emerytalnego nie może być uznane automatycznie za nieproporcjonalne. O ile „wyzerowanie” lat służby jest rozwiązaniem radykalnym, o tyle nie jest rozwiązaniem naruszającym art. 32 ust. 1 (zasada równości wobec prawa) oraz art. 32 ust. 2 Konstytucji RP. W judykaturze wyjaśniono też, że prawodawca wprowadził do ustawy zaopatrzeniowej dwa mechanizmy korygujące wysokość emerytur funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa. Pierwszy z nich „zeruje” tak zwane kwalifikowane lata służby. Drugi zaś obniża wysokość świadczenia do przeciętnej emerytury przysługującej w powszechnym systemie ubezpieczenia. W odniesieniu do pierwszego z wymienionych mechanizmów Sąd Najwyższy przyjął, że „wyzerowanie lat służby” (art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej) jest środkiem proporcjonalnym w stosunku do funkcjonariuszy, których lata służby przypadły przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. 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. (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 27 sierpnia 2024 r., I USKP 87/23, LEX nr 3748677; z dnia 18 września 2024 r., II USKP 3/24, LEX nr 3768180). Według utrwalonego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego zasada ochrony praw nabytych nie ma zastosowania do praw nabytych niesłusznie lub niegodziwie, a także praw niemających oparcia w założeniach obowiązującego w dacie orzekania porządku konstytucyjnego (zob. np. orzeczenie z dnia 11 lutego 1992 r., K 14/91, OTK 1992 nr 1, poz. 7; wyrok z dnia 23 listopada 1998 r., SK 7/98, OTK ZU 1997 nr 7, poz. 114; wyrok z dnia 22 czerwca 1999 r., K 5/99, OTK ZU 1999 nr 5, poz. 100; wyrok z dnia 20 grudnia 1999 r., K 4/99, OTK ZU 1999 nr 7, poz. 165 i wyrok z dnia 31 stycznia 2006 r., K 23/03, OTK-A 2006 nr 1, poz. 8). Także więc i w tym aspekcie zastosowanie wobec skarżącego art. 15c ust. 1 pkt 1 oraz art. 22a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej nie może być uznane jako sprzeczne z art. 2 Konstytucji RP.

Nie można również tracić z pola widzenia samej redakcji wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania, to jest braku wydobycia okoliczności

uzasadniających istnienie danej podstawy przedsądu. Nie chodzi tu tylko, że wywód skarżącego jest zwięzły (bo to raczej zaleta niż wada), lecz o poziom jego blankietowości i zaniechania wskazania konkretnych przepisów (podstawy skargi kasacyjnej obecnie nie podlegają badaniu) prawa. Przywołanie jednego wyroku sądu powszechnego i zestawienia go z jednym judykatem Sądu Najwyższego (bez wykazania adekwatności stanów faktycznych) nie spełnia wymogu wykazania tej podstawy przedsądu, gdy w przestrzeni istnieje szereg wypowiedzi, w których wyjaśniano zakres stosowania Konstytucji RP w odniesieniu do przepisów ustawy zaopatrzeniowej (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21, OSNP 2022 nr 11, poz. 113; z dnia 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22, OSNP 2023 nr 11, poz. 26; z dnia 17 maja 2023 r., I USKP 63/22, LEX nr 3563400; z dnia 18 września 2024 r., I USKP 58/24, LEX nr 3765828; z dnia 27 sierpnia 20124 r., I USKP 87/23, LEX nr 3748677; z dnia 18 września 2024 r., II USKP 3/24, LEX nr 3768180 z dnia 19 listopada 2024 r., II USKP 4/24, niepubl.).

Utrata przywilejów emerytalnych byłych funkcjonariuszy reżimów totalitarnych była przedmiotem rozstrzygnięcia (w odniesieniu do zmian w ustawie zaopatrzeniowej dokonanych ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r.) zawartego w wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 14 maja 2013 r. w sprawie Cichopek i inni przeciwko Polsce, w którym przyjęto likwidację przywilejów finansowych natury politycznej byłych funkcjonariuszy reżimów totalitarnych przez wyeliminowanie niesprawiedliwych lub nadmiernych świadczeń z ubezpieczeń społecznych otrzymywanych przez członków elity komunistycznej, policji politycznej i sił zbrojnych w krajach postkomunistycznych za uprawniony cel realizowany przez ustawodawcę. Europejski Trybunał Praw Człowieka podkreślił przy tym, że podjęte środki nie mogą być nieproporcjonalne, ale osoby korzystające z takich przywilejów nie mogą w sposób uprawniony oczekiwać, że po zmianach w kierunku demokracji zachowają swoją uprzywilejowaną pozycję. Działania takie muszą obejmować przepisy dekomunizacyjne umożliwiające dokonanie rozliczenia z komunistyczną przeszłością i usunięcie jej reliktyw również w takich sferach, jak przywileje specjalne i ekonomiczne wcześniej przyznane byłej elicie, siłom mundurowym, w tym zwłaszcza policji politycznej oraz jej tajnym współpracownikom albo innym osobom odgrywającym, istotną rolę w ochronie niedemokratycznego reżimu.

Artykuł 1 Protokołu nr 1 zezwala zaś władzy ustawodawczej na obniżanie albo zmianę wysokości świadczeń wypłacanych w ramach ubezpieczeń społecznych. Tym bardziej mogą one usuwać, realizując zasadę sprawiedliwości społecznej, nierówności między uprzywilejowanymi emeryturami przyznanymi określonej grupie i uznanymi za niesprawiedliwe lub nadmiernie wysokie oraz świadczeniami w systemie ogólnym i zwykłymi emeryturami. Z kolei w sprawie III UZP 1/20 chodziło o zapewnienie standardu postępowania, to znaczy, by sąd (sądy) nie orzekały formalnie, pozostając związane stosownym zaświadczeniem wydanym w odniesieniu do konkretnego funkcjonariusza, zaś o ewentualnym zaliczeniu do „służby na rzecz totalitarnego państwa” mogły decydować takie przesłanki, jak długość okresu pełnienia służby, jej historycznego umiejscowienia w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r., miejsca pełnienia służby, zajmowanego stanowiska, czy stopnia służbowego. W doktrynie zwrócono uwagę, by podczas weryfikacji przebiegu służby sięgać do opinii służbowych funkcjonariuszy (szer. zob. B. Jaworski: System opiniowania funkcjonariuszy służb mundurowych, *Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica* 2019 nr 87, s. 105). 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. Takiej właśnie rekonstrukcji dokonały sądy orzekające w sprawie, a przyjęta wykładnia nie została oparta na alogicznych ciągach interpretacyjnych, czy oczywistych ekscesach wykładniczych. Stąd skarga kasacyjna nie jest oczywiście uzasadniona (w skardze kasacyjnej brak uzasadnienia jej oczywistej zasadności i dlatego polemika z tym poglądem nie może być szersza). Można jeszcze dodać, że Sąd Apelacyjny dokonał oceny spornego okresu służby w kontekście art. 13b ustawy zaopatrzeniowej przez pryzmat jednostki, w jakiej służył skarżący i zakresu jej działania, czemu zresztą dał wyraz w obszernych pisemnych motywach swego stanowiska.

Z tych przyczyn Sąd Najwyższy orzekł z mocy art. 398⁹ § 2 k.p.c. oraz art. 98 § 1 w związku z art. 398²¹ k.p.c.

[SOP]

r.g.

