

POSTANOWIENIE

Dnia 3 czerwca 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Zbigniew Korzeniowski

w sprawie z odwołania E.D.

przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie

o wysokość emerytury policyjnej oraz policyjnej renty inwalidzkiej,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń

Spółecznych w dniu 3 czerwca 2025 r.,

skargi kasacyjnej odwołującego się od wyroku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku

z dnia 22 stycznia 2024 r., sygn. akt III AUa 1402/23,

odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

[M.D.]

UZASADNIENIE

Sąd Okręgowy w Bydgoszczy uwzględnił odwołanie E.D. i wyrokiem z 11 października 2023 r. zmienił decyzje pozwanego Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z 28 czerwca 2017 r., w ten sposób, że zobowiązał pozwanego do przeliczenia emerytury i renty inwalidzkiej odwołującego od dnia 1 października 2017 r. z pominięciem art. 15c ust. 1, 2 i 3 oraz art. 22a 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.

Sąd Apelacyjny w Gdańsku wyrokiem z 22 stycznia 2024 r. zmienił zaskarżony apelacją pozwanego wyrok Sądu Okręgowego o tyle, że ustalił wysokość policyjnej emerytury oraz policyjnej renty inwalidzkiej E.D. od dnia 1 października 2017 r. w ten sposób, że przyjął, iż wysokość emerytury policyjnej ubezpieczonego oraz policyjnej renty inwalidzkiej nie podlega ograniczeniu wynikającemu z art. 15c ust. 3 oraz art. 22a ust. 3 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, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno- Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, a polegającemu na ich zmniejszeniu do miesięcznej kwoty przeciętnej emerytury oraz miesięcznej kwoty renty z tytułu niezdolności do pracy wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych oddalając odwołanie w pozostałym zakresie i oddalając apelację w pozostałej części.

We wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania wskazano na podstawę przedsądu z art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c. i potrzebę rozstrzygnięcia przez Sąd Najwyższy następujących zagadnień:

a) czy każdy funkcjonariusz jednostek organizacyjnych, o których mowa w art. 13b ust. 1 ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (jednolity tekst: Dz.U. z 2020 r., poz. 723) - bez względu na zajmowane stanowisko, jego zakres obowiązków i faktycznie podejmowane działania - pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu przywołanej ustawy?

b) czy emerytura każdego funkcjonariusza jednostek organizacyjnych, o których mowa w art. 13b ust. 1 ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (jednolity tekst: Dz.U. z 2020 r., poz. 723) - bez względu na jego zakres obowiązków i faktycznie podejmowane działania - obligatoryjnie podlega obniżeniu na podstawie art. 15c ust. 1 pkt 1) w/w ustawy do

0% podstawy wymiaru za każdy rok służby, o której mowa w art. 13b przywołanej ustawy?

c) czy renta inwalidzka każdego funkcjonariusza jednostek organizacyjnych, o których mowa w art. 13b ust. 1 ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (jednolity tekst: Dz.U. z 2020 r., poz. 723) - bez względu na jego zakres obowiązków i faktycznie podejmowane działania - obligatoryjnie podlega zmniejszeniu na podstawie art. 22a ust. 1 i 2 w/w ustawy?

W odniesieniu do powyższych zagadnień skarżący wskazał, iż w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 22 stycznia 2024 r. wprost wskazano, iż „pozwany organ trafnie przyjął, że ubezpieczony w spornym okresie pełnił służbę, którą należy kwalifikować zgodnie z art. 13b ustawy z dnia 18 kwietnia 1994 r. Przynależność ubezpieczonego jako kierowcy zatrudnionego w strukturach w wydziale B SB w B. jednoznacznie wskazuje jakimi czynnościami zajmował się od 1975 r do 1990 r. także w okresie stanu wojennego w kraju. I w tym zakresie wyrok sądu I instancji nie znajduje aprobaty sądu apelacyjnego, a zarzuty apelacyjne znajdują uzasadnienie. Służba ubezpieczonego w powyższym okresie stanowiła służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Przepis art. 13b enumeratywnie określił katalog jednostek, w których służba była pełniona na rzecz totalitarnego państwa. Z przedłożonych dokumentów w aktach osobowych jednoznacznie wynika, że ubezpieczony w spornym okresie pełnił służbę w instytucjach zakwalifikowanych w myśl art. 13b ustawy za instytucje na rzecz totalitarnego państwa (str. 10 i 11 uzasadnienia).

W ocenie Sądu Apelacyjnego w Gdańsku *„Wszystkie działania operacyjne SB były nakierowane przeciwko wolnościom praw człowieka, demokracji, wolności kraju. Przecież celem działalności operacyjnej ubezpieczonego było rozpoznawanie, wykrywanie, ograniczanie i likwidowanie antysocjalistycznej i antypaństwowej działalności wymierzonej przeciwko ustrojowi PRL”* (str. 18 uzasadnienia zaskarżonego wyroku).

W efekcie Sąd Apelacyjny doszedł do wniosku, że nawet same tylko czynności pomocnicze E.D. jako funkcjonariusza SB - a były to czynności polegające na prowadzeniu samochodu osobowego, z którego inni funkcjonariusze

zajmujący się kontrwywiadem prowadzili obserwację (por. zeznania ubezpieczonego złożone w dniu 11.10.2023 r.) - były wykonywane na rzecz państwa totalitarnego w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej.

W rezultacie Sąd Apelacyjny w zaskarżonym wyroku zastosował konstrukcję prawną, na mocy której - w oparciu o art. 15c ust. 1 pkt 1 oraz art. 22a ust. 1 w/w ustawy przyjął, iż emerytura i renta skarżącego ulega obniżeniu za każdy rok pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa.

W ocenie skarżącego zaprezentowany przez Sąd Apelacyjny sposób wykładni art. 13b i art. 15c oraz art. 22a tzw. ustawy zaopatrzeniowej jest błędny. Niedopuszczalne jest bowiem przyjęcie *a priori* założenia, że każdy funkcjonariusz Służby Bezpieczeństwa działał na rzecz państwa totalitarnego. Kłóci się to z ideą sprawowania sądowego wymiaru sprawiedliwości, opierającą się na indywidualnej odpowiedzialności i pozostającą w opozycji wobec odpowiedzialności zbiorowej. Ewentualna weryfikacja świadczeń funkcjonariuszy SB nie powinna stanowić zbiorowej sankcji, oderwanej od realiów działań konkretnych funkcjonariuszy. Niedopuszczalne jest traktowanie w sposób jednakowy takich funkcjonariuszy, którzy rzeczywiście dopuścili się czynów przestępczych lub podejmowali działalność przeciwko demokratycznej opozycji oraz tych funkcjonariuszy, którzy jedynie należeli do personelu technicznego (E.D. był kierowcą). W ocenie skarżącego prawidłowa wykładnia art. 13b ust. 1 ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji musi prowadzić do indywidualizacji odpowiedzialności funkcjonariuszy.

Należy również podkreślić, iż przyjęty przez Sąd Apelacyjny sposób wykładni art. 13b ust. 1 tzw. ustawy zaopatrzeniowej (zgodnie z którym każdy funkcjonariusz SB pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa) oraz art. 15c ust. 1 pkt. 1 i art. 22a ust. 1 tzw. ustawy zaopatrzeniowej (zgodnie z którym emerytura i renta każdego funkcjonariusza SB obligatoryjnie podlega obniżeniu za każdy rok służby) prowadzi do bardzo daleko idących i niekorzystnych dla skarżącego skutków prawnych. Emerytura skarżącego została bowiem zmniejszona do 0% podstawy wymiaru za każdy rok służby od 16.01.1975 r. do 31.07.1990 r.

W ocenie strony skarżącej obniżenie na podstawie art. 15c ust. 1 pkt 1 oraz art. 22a w/w ustawy podstawy wymiaru emerytury oraz renty za każdy rok służby

powinno mieć zastosowanie wyłącznie do tych funkcjonariuszy, którzy rzeczywiście dopuścili się czynów przestępczych lub podejmowali działalność przeciwko demokratycznej opozycji lub Kościołowi albo podejmowali działania ograniczające prawa i wolności osobiste. Opisywany mechanizm nie może być w sposób bezrefleksyjny - niejako automatycznie - stosowany do wszystkich funkcjonariuszy pełniących służbę w jednostkach wskazanych w art. 13b ust. 1 w/w ustawy.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej (wyżej *in extenso*) nie przedstawia zasadnej podstawy przysądu i dlatego nie został uwzględniony.

Negatywna ocena wniosku wynika z następujących przyczyn.

Skarżący we wniosku (także w podstawie kasacyjnej) nie zarzuca naruszenia prawa procesowego.

Ma to znaczenie, gdyż Sąd Najwyższy związany jest ustaleniami faktycznymi stanowiącymi podstawę zaskarżonego wyroku (art. 398¹³ § 2 k.p.c. *in fine*).

Związanie to obowiązuje na etapie przysądu, nie tylko w odniesieniu do szczególnej podstawy przysądu z art. 398⁹ § 1 pkt 4 k.p.c., do której skarżący nie odwołuje się, lecz także do pierwszej podstawy przysądu z art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c., jako że zgodnie z tym przepisem istotne zagadnienie prawne powinno występować w sprawie skarżącego.

Prócz kwestii merytorycznych wniosek nie spełnia również drugiego warunku.

Chodzi o to, że „służba na rzecz totalitarnego państwa” z art. 13b ustawy, to także sfera faktyczna sprawy a nie tylko pojęcie zawarte w ustawie.

Sąd Apelacyjny ustalił warstwę faktyczną i stwierdził, że skarżący pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa w okresie objętym informacją Instytutu Pamięci Narodowej.

Uwzględnił w tym zakresie apelację pozwanego, co przełożyło się na reformatoryjne orzeczenie Sądu Apelacyjnego i oddalenie apelacji w pozostałej części, czyli dotyczącej tzw. zerowania podstawy wymiaru świadczenia na podstawie art. 15c ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 13b ust. 1 ustawy.

Kwestionowanie tego rozstrzygnięcia nie jest możliwe na etapie przedsądu, gdyż wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej odwołuje się do pierwszej podstawy przedsądu, której przedmiotem zainteresowania jest problem prawny o znaczeniu generalnym (uniwersalnym), a nie ocena prawidłowości zastosowania prawa w indywidualnej sprawie skarżącego, bowiem jak zauważono, wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania nie odwołuje się do podstawy przedsądu z art. 398⁹ § 1 pkt 4 k.p.c.

Traci zatem na znaczeniu to, co skarżący sam zauważa w uzasadnieniu wniosku, tj., że w oparciu o art. 15c ust. 1 pkt 1 oraz art. 22a ust. 1 ustawy emerytura i renta skarżącego ulega obniżeniu za każdy rok pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa.

Nie jest to jednak materia, która wystarcza do stwierdzenia istotnego zagadnienia prawnego, gdyż dotyczy tylko wykładni i stosowania prawa w danej sprawie, czyli może być rozważana w ramach zarzutów podstaw kasacyjnych (art. 398³ § 1 k.p.c.), po przyjęciu skargi kasacyjnej do rozpoznania.

Sprawa została rozpoznana w dwuinstancyjnym postępowaniu przed sądem powszechnym. Skargę kasacyjną wnosi się od prawomocnego wyroku (art. 398¹ § 1 k.p.c.), co tłumaczy wymagania stawiane podstawom przedsądu.

Sformułowane we wniosku zagadnienia osobno ani razem nie składają się na istotne zagadnienie prawne, które ma na uwadze art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c., gdyż argumentacja i treść uzasadnienia wniosku nie wykraczają poza zwykłą wykładnię i stosowanie prawa.

Wykładnia prawa to jednak domena drugiej podstawy przedsądu, czyli z art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c., przy czym znaczenie ma dopiero kwalifikowana potrzeba wykładni przepisów prawnych wynikająca z poważnych wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów.

Ustawodawca wyraźnie rozróżnia pierwszą i drugą podstawę przedsądu (art. 398⁹ § 1 pkt 1 i 2 k.p.c.), dlatego są to odrębne podstawy przedsądu, ze względu na różne funkcje i przedmioty tych podstaw przedsądu.

Prowadzi to do dalszej oceny zagadnień sformułowanych we wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania.

Na pierwsze zagadnienie nie można odpowiedzieć generalnie, gdyż jak wskazano odpowiedź nie może być oderwana od wiążących ustaleń faktycznych Sądu powszechnego w tej sprawie, z konkluzją, iż skarżący pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa. Decyzja, od której wniesiono odwołanie dotyczy tylko skarżącego i tylko taki jest zakres rozpoznania sprawy.

Sprawa skarżącego jest jedną z wielu podobnych spraw. Orzecznictwo sądowe nie może zmienić ustawy i nie może być też prawotwórcze. Informacja IPN nie jest dla sądu bezwzględnie wiążąca. Służba funkcjonariusza podlega ocenie ze względu na podstawę określoną w ustawie i treść sporu (por. uchwała Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r., III UZP 1/20). Ocena zgodności ustawy z Konstytucją należy do Trybunału Konstytucyjnego. Jednak wobec braku odpowiedzi Trybunału na pytania prawne (P 4/18), Sąd Najwyższy zważając na prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) samodzielnie rozstrzyga istotne problemy, odwołując się również do przepisów ustawy zasadniczej, co potwierdza wyrok Sądu Apelacyjnego. Utrwała się też stanowisko o niestosowaniu tzw. gilotyny z art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 3 ustawy (por. powołany przez Sąd Apelacyjny wyrok Sądu Najwyższego z 16 marca 2023 r., II USKP 120/22). Natomiast w kwestii tzw. zerowania, czyli stosowania art. 15c ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 13b ustawy przyjmuje się w orzecznictwie, iż nie ma podstaw do samodzielnego stwierdzenia o niezgodności art. 15c ust. 1 pkt 1 z ustawą zasadniczą i dlatego w tej kwestii konieczne jest rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego. Nawet wykazanie przez ubezpieczonego, iż nie dokonał żadnego deliktu, nieprawości czy niegodziwości, nie musi być wystarczające do niestosowania ustawy, bowiem sama służba może być kwalifikowana jako służba na rzecz państwa totalitarnego. Chodzi o to, że tzw. dezubekizacyjna zmiana emerytur i rent, wprowadzona na podstawie ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2016 r., nie zawęży służby na rzecz totalitarnego państwa tylko do zachowania deliktowego czy innego niegodziwego, jako że jest jeszcze punkt wyjścia, czyli w przekonaniu ustawodawcy, sprawiedliwość społeczna, która sama w sobie wymaga i uzasadnia obniżenie emerytur i rent w sposób określony w art. 15c i art. 22a w zw. z art. 13b ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Uchwała Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r., III UZP 1/20, słusznie zwraca uwagę na potrzebę indywidualnej

oceny każdego przypadku, jednak nie zmienia istoty sprawy, tak jak rozumiał ją ustawodawca w ustawie zmieniającej z 16 grudnia 2016 r., czyli tego, że nowa regulacja miała u podstaw "sprawiedliwość społeczną", która nie czerpie uzasadnienia aż tylko z deliktów czy innych niegodziwości funkcjonariuszy (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 6 lutego 2025 r., I PUNP 2/24 i dalsze powołane w nim orzeczenia).

Stanowi to odpowiedź na drugie zagadnienie dotyczące obligatoryjnego obniżenia świadczenia na podstawie art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy, czyli tzw. zerowania.

Negatywnej oceny wniosku nie zmienia również trzecie zagadnienie. Przede wszystkim nie jest adekwatne w odniesieniu do przedmiotu sprawy, albowiem w sprawie nie ma zastosowania art. 22a ust. 2 ustawy, a tylko art. 22a ust. 3, który to przepis wniosek niezasadnie pomija, bowiem tylko ten drugi przepis miał zastosowanie w sprawie, ze względu na określony w nim krąg adresatów (inny krąg adresatów ma art. 22a ust. 2). Ponadto ze względu na indywidualną podstawę decyzji i sentencję wyroku Sądu Apelacyjnego dotyczącą art. 22a ust. 3 a nie art. 22a ust. 2 ustawy. O konstytucyjności tego przepisu orzekł Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 16 czerwca 2021 r., P 10/20.

Sumując, powyższe oceny uprawniają stwierdzenie, że sformułowane we wniosku zagadnienia nie wykraczają poza zwykłą wykładnię prawa i dlatego nie składają się na istotne zagadnienia prawne, które ma na uwadze art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c.

Z tych motywów orzeczono jak w sentencji (art. 398⁹ § 2 k.p.c.).

[a.ł.]