

## POSTANOWIENIE

Dnia 24 kwietnia 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Halina Kiriłło

w sprawie z odwołania T. 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 24 kwietnia 2024 r.,  
skargi kasacyjnej odwołującego się od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie  
z dnia 9 lutego 2022 r., sygn. akt III AUa 1292/20,

**odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.**

## UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w Warszawie, wyrokiem z 9 lutego 2022 r., na skutek apelacji Dyrektora Zakładu Emerytalno – Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie od wyroku Sądu Okręgowego Warszawa - Praga w Warszawie z 29 października 2020 r., zmienił zaskarżone orzeczenie w ten sposób, że oddalił odwołanie T. M. od decyzji organu rentowego z 29 czerwca 2017 r.

Wskazaną decyzją Dyrektor Zakładu Emerytalno - Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w Warszawie ponownie ustalił wysokości emerytury policyjnej oraz policyjnej renty inwalidzkiej T. M. na podstawie art. 15c 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 (jednolity tekst: Dz.U. z 2020 r., poz. 723 ze zm.; dalej jako ustawa zaopatrzeniowa) 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; dalej jako ustawa zmieniająca z 2016 r.) oraz na podstawie otrzymanej z IPN informacji z 7 marca 2017 r., w której stwierdzono, że T. M. w okresie od 15 czerwca 1962 r. do 28 lutego 1989 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa.

W wywiedzionej od powyższego wyroku skardze kasacyjnej odwołujący się podniósł zarzuty naruszenia: 1) przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 382 w związku z art. 233 § 1 oraz art. 327<sup>1</sup> § 1 pkt 1 k.p.c.; art. 148<sup>1</sup> k.p.c.; art. 299 k.p.c. oraz 374 k.p.c.; art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka; 2) prawa materialnego, w szczególności art. 13b ust. 1 w związku z art. 15c ust. 1 pkt 1, ust. 2 i 3 oraz art. 22a ust. 1, 2 i 3 ustawy zaopatrzeniowej; art. 2 w związku z art. 67 ust. 1 oraz w związku z art. 31 ust. 3, art. 178 ust. 1, art. 8 ust. 1 i 2 Konstytucji RP; art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP; art. 10 ust. 1 i 2 Konstytucji RP; art. 18 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w związku z art. 1 Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w związku z art. 9 oraz art. 91 ust. 2 Konstytucji RP oraz w związku z art. 15c ust. 1-3 w zw. z art. 13 ust. 1 lit. c oraz z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej.

Skarżący wniósł o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania temu Sądowi z pozostawieniem mu rozstrzygnięcia w przedmiocie kosztów postępowania kasacyjnego.

Wnosząc o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania, skarżący powołał się na jej oczywistą zasadność. W ocenie odwołującego się, w rozpoznawanej sprawie

doszło do naruszenia podstawowych zasad obowiązujących w praworządnym państwie, tj. zasady ochrony praw nabytych, zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez niego prawa oraz zasady równości wobec prawa.

Organ rentowy nie wniósł odpowiedzi na skargę kasacyjną.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skargi kasacyjne nie kwalifikowały się do przyjęcia celem ich 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. 398<sup>9</sup> § 1 k.p.c. W konsekwencji tego, w art. 398<sup>4</sup> § 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. 398<sup>9</sup> § 2 k.p.c.), a jego spełnienie powinno przybrać postać wyodrębnionego wyводу 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.

Sąd Najwyższy przyjmuje skargę kasacyjną do rozpoznania, jeżeli 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 (art. 398<sup>9</sup> § 1 k.p.c.). Strona wnosząca skargę kasacyjną powinna zatem sformułować w niej wniosek o przyjęcie skargi do rozpoznania wraz ze stosownym uzasadnieniem. Wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej do

rozpoznania powinien zaś wskazywać, że zachodzi przynajmniej jedna z okoliczności wymienionych w art. 398<sup>9</sup> § 1 k.p.c., a jego uzasadnienie winno zawierać argumenty prawne świadczące o tym, że rzeczywiście, biorąc pod uwagę sformułowane w ustawie kryteria, istnieje potrzeba rozpoznania skargi przez Sąd Najwyższy.

Powoływanie się na „oczywistą zasadność” skargi kasacyjnej wymaga od skarżącego wykazania kwalifikowanego naruszenia prawa, a więc zastosowania przepisu błędnie interpretowanego, co spowodowało wydanie oczywiście nieprawidłowego orzeczenia dotkniętego brakami widocznymi *prima facie*, bez potrzeby dokonywania głębszej analizy prawnej (postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 10 stycznia 2003 r., V CZ 187/02, OSNC 2004 nr 3, poz. 49; z dnia 26 lutego 2008 r., II UK 317/07, LEX nr 453107; z dnia 19 grudnia 2020 r., IV CSK 451/20, LEX nr 3148198 oraz z dnia 5 lipca 2021 r., III CSK 209/20, LEX nr 3230216).

W świetle bogatego dorobku orzeczniczego dotyczącego analogicznych spraw należy przyjąć, że skarżący nie wykazał, by skarga kasacyjna była oczywiście uzasadniona.

Godzi się zauważyć, że w rozpoznawanej sprawie niesporny był przebieg służby odwołującego się. Skarżący nie tylko nie negował, ale sam się częstokroć na niego powoływał. Okres służby od 15 czerwca 1962 r. do 28 lutego 1989 r. w oparciu o art. 13b został zaliczony przez organ emerytalny - na podstawie informacji Instytutu Pamięci Narodowej - jako okres pełnienia przez T. M. służby na rzecz totalitarnego państwa, przy czym zgodnie z ustawą zmieniającą z 2016 r. już sam fakt pełnienia przez funkcjonariusza służby w jednostce wymienionej w art. 13b i we wskazanym w nim okresie powoduje skutek w postaci ponownego ustalenia wysokości otrzymywanego świadczenia. W ocenie Sądu Apelacyjnego, nie do pogodzenia z zasadami procesu cywilnego było stosowanie w sposób automatyczny art. 13b. Tak więc kluczowe znaczenie dla rozpoznawanej sprawy miało ustalenie, czy odwołujący się faktycznie pełnił służbę „na rzecz totalitarnego państwa” i czy wobec tego mają do niego zastosowanie przepisy ustawy nowelizującej z 16 grudnia 2016 r. Sąd drugiej instancji podkreślił, że aprobeuje w pełni twierdzenie Sądu Najwyższego zawarte w uchwale siedmiu sędziów z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28), zgodnie z którym

kryterium "służby na rzecz totalitarnego państwa" określone w art. 13b ust. 1 ustawy powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka.

Sąd Apelacyjny uznał, wbrew stanowisku Sądu Okręgowego, że przepisy, na podstawie których obniżono skarżącemu świadczenia emerytalne i rentowe, powinny mieć do niego zastosowanie, ponieważ w rzeczywistości pełnił on służbę na rzecz totalitarnego państwa. Zdaniem Sądu drugiej instancji, pojęcie "służby na rzecz totalitarnego państwa" należy odkodować jako punkt wyjścia do analizy sytuacji prawnej indywidualnych świadczeniobiorców. Mając powyższe na uwadze, Sąd Apelacyjny stwierdził, że z dokumentacji Instytutu Pamięci Narodowej bez wątpliwości wynika, iż odwołujący się pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa. T. M. w okresie od 15 czerwca 1962 r. do 28 lutego 1989 r. podczas zatrudnienia w Referacie ds. Służby Bezpieczeństwa jako Inspektor operacyjny, w Referacie Paszportów w L., czy na stanowisku starszego inspektora Wydziału [...] Służby Bezpieczeństwa, czy dalej jako Kierownik grupy operacyjnej dopuścił się czynów, które nosiły znamiona służby na rzecz totalitarnego państwa, rozumiane jako indywidualizowane czyny ukierunkowane na realizację zadań charakterystycznych dla tego państwa. Odwołujący się w całym wyżej wymienionym okresie wykonywał pracę operacyjną polegającą na pozyskiwaniu tajnych współpracowników, inwigilowaniu i zwalczaniu przedstawicieli Kościoła [...] i zwalczaniu działalności opozycyjnej, walce z „reakcyjnym klerem”, jak też ogólnie pojętym przeciwdziałaniu i zwalczaniu opozycji, przy czym w głównej mierze działającym „przy klerze”. Powyższych konkluzji w żaden sposób nie podważył ani odwołujący się, ani organ rentowy.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, okres służby skarżącego objęty niniejszym postępowaniem należy zakwalifikować jako wykonywanie czynności związanych z łamaniem praw człowieka i obywatela na rzecz komunistycznego ustroju totalitarnego (polegających na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i

bezpieczeństwa obywateli czy też na udzielaniu pomocy organom bezpieczeństwa państw jako osobowe źródło informacji).

Przyjęta przez Sąd drugiej instancji wykładnia art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej jest zgodna z treścią uchwały Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20. Jak ujął to Sąd Najwyższy w powołanej uchwale, w żadnym wypadku 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. Wśród tych praw są takie, do których ustawodawca zwykły ma szerszy dostęp, to jest szerszą swobodę regulacyjną (na przykład prawa ekonomiczne albo socjalne). W każdym razie stosowne regulacje należy czytać jako wyjątki, a te zaś powinny być interpretowane ściśle (*exceptiones non sunt extendendae*). Państwo jest uprawnione do rozliczeń z byłym reżimem, który w warunkach demokratycznych został skutecznie zdyskredytowany, zaś zasada ochrony praw nabytych nie rozciąga się na prawa ustanowione niesprawiedliwie.

Co do zasady, to od wyniku postępowania dowodowego zależy ocena prawna spornego okresu z perspektywy art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, 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/institucji (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, iż 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.

W istocie argumentacja skarżącego nie dotyczy zakwalifikowania jego służby jako „służby na rzecz totalitarnego państwa”, lecz mechanizmu weryfikacji wysokości świadczenia emerytalnego w związku z taką służbą. Należy więc zaznaczyć, że prawodawca wprowadził do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy dwa mechanizmy korygujące wysokość emerytur funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa. Pierwszy z nich – mający zastosowanie do skarżącego - „zeruje” tak zwane kwalifikowane lata służby. Drugi zaś obniża wysokość świadczenia do przeciętnej emerytury przysługującej w powszechnym systemie ubezpieczenia. Z uwagi na okres służby wobec skarżącego nie zastosowano tzw. „gilotyny” (art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej).

W odniesieniu do pierwszego z wymienionych mechanizmów Sąd Najwyższy przyjął, że „wyzerowanie lat służby” (art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy) jest środkiem proporcjonalnym w stosunku do funkcjonariuszy, których lata służby przypadają przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. W wyroku z dnia 16 marca 2023 r. II USKP 120/22 (OSNP 2023 nr 9, poz. 104) wyjaśniono, 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 o zaopatrzeniowej. W przeciwieństwie do rozwiązania przyjętego w art. 15c ust. 3 tej ustawy, „wyzerowanie lat służby” godzi w funkcjonariuszy, których lata służby przypadają przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. Dotkliwość tego rozwiązania jest proporcjonalna. 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 o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy 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 (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2010 r., K 6/09, OTK-A 2010 nr 2, poz. 15 i z dnia 1 stycznia 2012 r., K 36/09, OTK-A 2012 nr 1, poz. 3).

Dlatego, jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 24 maja 2023 r., II USKP 40/23 (LEX nr 3568174), 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.

Mając na uwadze powyższe, należało odmówić przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania stosowanie do art. 398<sup>9</sup> § 2 k.p.c.

[SOP]

[ms]