

## POSTANOWIENIE

Dnia 17 października 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Halina Kiriło

w sprawie z odwołania B. T.  
przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw  
Wewnętrznych i Administracji w Warszawie  
o wysokość emerytury policyjnej,  
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń  
Społecznych w dniu 17 października 2023 r.,  
skarg kasacyjnych organu rentowego i odwołującej się od wyroku Sądu  
Apelacyjnego w Warszawie  
z dnia 31 marca 2022 r., sygn. akt III AUa 1600/21,

- 1. odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania,**
  - 2. wzajemnie znosi między stronami kwoty postępowania**
- kasacyjnego.**  
**(J.K.)**

## UZASADNIENIE

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie decyzją z 25 lipca 2017 r. dokonał ponownego ustalenia wysokości emerytury policyjnej B. T., określając wysokość świadczenia od 1 października 2017 r. na kwotę 2.069,02 zł. Podstawą wydania decyzji stanowił art. 15c oraz art. 13 ust. 1 lit. 1c w związku z 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,

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 dnia 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).

B. T. odwołała się od powyższej decyzji, wnosząc o ponowne ustalenie wysokości świadczenia w nieobniżonej wysokości, ustalonej przed 1 października 2017 r.

Sąd Okręgowy w Warszawie wyrokiem z 9 sierpnia 2021 r. zmienił zaskarżoną decyzję w ten sposób, że ustalił B. T. prawo do emerytury policyjnej w wysokości obowiązującej przed 1 października 2017 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie wyrokiem z 31 marca 2022 r., na skutek apelacji organu emerytalnego, zmienił zaskarżone orzeczenie w ten sposób, że zmienił zaskarżoną decyzję Dyrektora Zakładu Emerytalno - Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie z 25 lipca 2017 r., ustalając od 1 października 2017 r. wysokość emerytury B. T. na 50,16% podstawy jej wymiaru, przy przyjęciu 0% podstawy wymiaru za każdy rok służby od 1 września 1978 r. do 31 lipca 1990 r. i oddalił odwołanie w pozostałej części oraz oddalił apelację w pozostałej części.

Od powyższego wyroku skargę kasacyjną wywiodły obie strony.

Organ emerytalny zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego w pkt 1 w zakresie, w jakim nie uwzględnił brzmienia art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy oraz w pkt 2 w całości.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił naruszenie przepisów prawa materialnego, a to: 1) art. 15c ust. 3 w związku z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, przez jego niezastosowanie i uznanie, że przepisu art. 15c ust. 3 ustawy nie należy stosować wobec odwołującej się, mimo uznania przez Sąd drugiej instancji, że ubezpieczona pełniła służbę na rzecz państwa totalitarnego w rozumieniu art. 13b ust. 1 pkt 5

litera d tiret trzecie ustawy zaopatrzeniowej, a w związku z tym spełnione zostały wymienione w tych przepisach przesłanki warunkujące ustalenie spornego świadczenia w przeciętej wysokości wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych; 2) art. 12 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, przez niewłaściwe zastosowanie polegające na: a) poddaniu weryfikacji okresów wysługi emerytalnej oraz istnienia prawa ubezpieczonej do emerytury policyjnej w sytuacji, gdy bezsporne było, że odwołującej się przysługuje prawo do tego świadczenia, zaś przedmiotem postępowania w sprawie była weryfikacja prawidłowości ponownego ustalenia wysokości emerytury policyjnej na podstawie art. 15c ust. 1 - 3 ustawy zaopatrzeniowej, b) pominięciu przy ustalaniu okresów wysługi emerytalnej odwołującej się okresu pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa, w myśl art. 13 ust. 1 pkt 1c ustawy zaopatrzeniowej stanowiącego okres równorzędny ze służbą w formacjach określonych w art. 12 ust. 1 tej ustawy, mimo braku ustawowej podstawy do wyłączenia tego okresu z wysługi emerytalnej; 3) art. 178 ust. 1 w związku z art. 188 Konstytucji RP, przez ich błędną wykładnię i odmowę uznania mocy obowiązującej ustawie zaopatrzeniowej w zakresie regulacji jej art. 15c ust. 3 w związku z art. 13b, co przejawia się w dokonaniu przez Sąd Apelacyjny abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności regulacji ustawy zaopatrzeniowej w oderwaniu od realiów niniejszej sprawy; 4) art. 64 ust. 1-3 Konstytucji RP w związku z art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, przez błędną ich wykładnię, co doprowadziło do przyjęcia przez Sąd, że wskutek ponownego przeliczenia świadczenia ubezpieczonej, dokonanego na podstawie przepisów tzw. „ustawy dezubekizacyjnej” z 2016 r. oraz art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, doszło do naruszenia jej praw nabytych, prawa własności, podczas gdy przepisy „ustawy dezubekizacyjnej” nie pozbawiły odwołującej się świadczenia z zaopatrzenia emerytalnego, a jego wysokość została jedynie ograniczona do wysokości przeciętnego świadczenia z systemu powszechnego, w związku z tym nieprawidłowe jest również przyjęcie przez Sąd, iż świadczenie ubezpieczonej uległo drastycznemu obniżeniu, a w konsekwencji doszło do naruszenia słusznie nabytego prawa oraz zasady proporcjonalności; 5) art. 2, art. 32, w związku z art. 188, art. 178 i art. 193 Konstytucji RP oraz art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, przez autonomiczne uznanie, że art. 15c

ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej narusza konstytucyjne zasady demokratycznego państwa prawa, ochrony własności i niedyskryminacji, w sytuacji gdy zakwestionowane przepisy wprowadzone zostały w celu zniwelowania nieuzasadnionych przywilejów, niesłusznie przyznanych funkcjonariuszom służb bezpieczeństwa, oraz wobec braku konstytucyjnych gwarancji wysokości świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego.

Wobec przedstawionych zarzutów organ emerytalny wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku częściowo w zakresie pkt 1a w zakresie pkt 2 w całości oraz przekazanie sprawy do rozpoznania Sądowi drugiej instancji; ewentualnie wniósł o uchylenie wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie w zaskarżonej części i jego zmianę przez oddalenie w całości odwołania od decyzji organu emerytalnego z 25 lipca 2017 r. Ponadto wniósł o zasądzenie od ubezpieczonej na rzecz skarżącego kosztów postępowania w postępowaniu kasacyjnym, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm prawem przepisanych.

We wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania organ emerytalny powołał się na jej oczywistą zasadność z uwagi na zarzuty naruszenia przepisów prawa materialnego. W ocenie skarżącego, Sąd odwoławczy nie zastosował powszechnie obowiązujących przepisów prawa materialnego, w szczególności art. 15c ust. 3 w zw. z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, mimo tego, że zakwalifikował służbę B. T. w spornym okresie jako służbę na rzecz państwa totalitarnego w rozumieniu art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. d tiret trzecie tej ustawy (Biuro „C”).

Sąd drugiej instancji odmówił bowiem zastosowania przepisów prawa powszechnie obowiązującego, dokonując abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności zastosowanych przez organ emerytalny regulacji. Sądy powszechne nie mają zaś kompetencji do orzekania o niekonstytucyjności przepisów ustawy. Skoro Sąd Apelacyjny uznał, że ubezpieczona pełniła służbę na rzecz państwa totalitarnego w rozumieniu art. 13b ust. 1 pkt 5 ustawy zaopatrzeniowej, to był zobligowany do zastosowania również przepisu art. 15c ust. 3 związku z art. 13b tej ustawy, czego nie uczynił. Sąd drugiej instancji uznał, że wnioskodawczymi pełniła służbę w organach bezpieczeństwa komunistycznego, o których mowa w art. 13b ust. 1 pkt 5 ustawy zaopatrzeniowej, jednakże zakwestionował zgodność mających

zastosowanie w niniejszej sprawie regulacji tejże ustawy (w szczególności art. 15c ust. 3) z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawa, ochrony własności oraz niedyskryminacji, bez odniesienia tych przepisów do realiów konkretnej sprawy.

Odwołująca się we wniesionej skardze kasacyjnej, zaskarżając wyrok Sądu Apelacyjnego w części, to jest w zakresie pkt 1, w podstawach skargi podniosła zarzut naruszenia: 1) art. 32 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, przez pominięcie treści tych przepisów, co skutkowało oddaleniem odwołania skarżącej, mimo że skarżona decyzja została bez złożenia przez odwołującą się wniosku o ustalenie prawa do zaopatrzenia emerytalnego, zaś zgodnie z treścią pominiętego przepisu, decyzję o ustaleniu zaopatrzenia emerytalnego wydaje się na skutek postępowania wszczętego na wniosek zainteresowanego, a tym samym w sprawie brak było podstaw do wszczęcia i prowadzenia postępowania, na skutek którego doszło do wydania skarżonej decyzji; 2) art. 33 ust. 4 pkt 2 w związku z art. 33 ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej, przez ich pominięcie przez Sąd Apelacyjny i oddalenie odwołania skarżącej, mimo że skarżona decyzja wydana została rzekomo w oparciu o nowe informacje dostarczone przez IPN, co stanowi przesłankę zmiany decyzji określoną w ust. 1 pkt 1 art. 33 ustawy zaopatrzeniowej, podczas gdy jak wynika z art. 33 ust. 4 pkt 2 ustawy zaopatrzeniowej, zmiana decyzji o wysokości świadczenia pieniężnego z zaopatrzenia emerytalnego nie może zostać uchylona lub zmieniona, jeżeli od jej wydania upłynęło 5 lat, zaś decyzja ustalająca prawo skarżącej do zaopatrzenia emerytalnego wydana została w dniu 3 grudnia 2009 r., a więc wydanie zaskarżonej decyzji nastąpiło już po upływie terminu wskazanego ustawie zaopatrzeniowej; 3) art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, przez nieprawidłową wykładnię polegającą na błędnym przyjęciu, że przepis ten jest jednoznaczny i niewymagający jakiejkolwiek interpretacji i dlatego też należy w pierwszej kolejności brać pod uwagę jego wykładnię językową w kontekście służby ubezpieczonej na rzecz „państwa totalitarnego”, podczas gdy takie rozumowanie jest absolutnie błędne, albowiem nie jest tak, że definicja ta jest czytelna i jednoznaczna, nastręcza ona bowiem szereg problemów interpretacyjnych, dlatego nie można ograniczyć się do bezrefleksyjnej wykładni językowej art. 13b ustawy

zaopatrzeniowej, gdyż zakodowane w nim pojęcie stanowi kryterium wyjściowe, a więc przybiera posiać domniemania możliwego do obalenia w procesie cywilnym, czego Sąd Apelacyjny w Warszawie w ogóle nie wziął pod uwagę przy rozpoznawaniu niniejszej sprawy i tym samym błędnie przyjął, że służba B. T. była służbą na rzecz „państwa totalitarnego”; 4) art. 2, art. 30, art. 32 ust. 1, art. 42 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 10, art. 47, art. 64 ust 1 i 2, art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 2, art. 8 art. 14 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, przez absolutnie błędne uznanie, że art. 15c ustawy zaopatrzeniowej nie narusza zasady ochrony praw nabytych, równości wobec prawa, zaufania obywateli do państwa, ochrony dobrego imienia oraz prawa do zabezpieczenia społecznego, poszanowania godności, prawa do ochrony czci i godnego imienia, prawa do prywatności i prawa do poszanowania życia rodzinnego jak również zakazu ponownego karania, zasady proporcjonalności, prawa do sprawiedliwego rozpoznania sprawy, w sytuacji gdy wspomniane powyżej przepisy w sposób drastyczny i arbitralny łamiąc podstawowe zasady konstytucyjne, obniżają uposażenia rentowe i emerytalne osobom objętym zakresem tejże ustawy, noszą one znamiona niczym nieuprawnionego odwetu na osobach objętych przedmiotową nowelizacją i nie mają nic wspólnego z próbą zniwelowania nieuzasadnionych przywilejów niesłusznie przyznanym funkcjonariuszom „państwa totalitarnego”.

Skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania temu Sądowi; ewentualnie wniosła o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i rozstrzygnięcie sprawy co do istoty, przez zmianę zaskarżonej decyzji i zobowiązanie Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie do przeliczenia od 1 października 2017 r. emerytury ubezpieczonej B.T. z pominięciem art. 15c ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, a także o zasądzenie od organu emerytalnego na rzecz odwołującej się zwrotu kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

We wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania skarżąca podniosła, że w niniejszej sprawie występuje konieczności przeprowadzenia przez

Sąd Najwyższy wykładni przepisów ustawy zaopatrzeniowej, których interpretacja budzi zarówno poważne wątpliwości, jak i rozbieżność w orzecznictwie sądów.

Pierwszym ze wspomnianych powyżej przepisów jest art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, którego konieczność przeprowadzenia wykładni wynika zarówno z wątpliwości dotyczących jego stosowania, jak i rozbieżnej jego interpretacji dokonywanej w orzeczeniach sądów powszechnych, w tym również wykładni tego przepisu dokonanej w skarżonym orzeczeniu przez Sąd Apelacyjny w Warszawie. Przepis ten zawiera w sobie katalog instytucji, w których funkcjonariuszy pełniących służbę w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. traktuje się jako pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa, co w konsekwencji stanowi podstawę do określenia podstawy wymiaru świadczenia emerytalnego wobec takich funkcjonariuszy za służbę pełnioną we wskazanym powyżej okresie, w wysokości określonej w art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej (0%), na skutek czego okres ten nie podlega uwzględnieniu przy określaniu wysokości należnego świadczenia. Zdaniem skarżącej, wykładnia pojęcia służby na rzecz państwa totalitarnego dokonana przez Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów nie została w pełni przyjęta w orzecznictwie sądów powszechnych, na skutek czego w obrocie prawnym funkcjonują skrajnie rozbieżne orzeczenia zapadłe na gruncie spraw o zbliżonym stanie faktycznym, w których to sądy dokonują różnej wykładni przedmiotowej regulacji, co skutkuje z jednej strony wydawaniem orzeczeń poprzedzonych przeprowadzonym postępowaniem dowodowym, w trakcie którego badane są indywidualne okoliczności, w jakich służbę pełnili zainteresowani, a z drugiej, wydawaniem orzeczeń, poprzedzonych powierzchownym postępowaniem dowodowym opartym w znakomitej mierze tylko o analizę informacji przekazanych przez Instytut Pamięci Narodowej, w toku których sądy poprzestają jedynie na ustaleniu, że zainteresowani pełnili służbę w instytucjach wymienionych w tym przepisie i arbitralnym przyjęciu (bez dokonywania jakiejkolwiek oceny indywidualnych okoliczności sprawy, jak chociażby: zajmowane stanowisko czy charakter wykonywanych czynności), że służba ta miała charakter służby na rzecz państwa totalitarnego, co stanowi jedyną podstawę faktyczną do oddalenia odwołań wniesionych w tych sprawach.

Skarżąca stoi na stanowisku, że pogląd prezentowany przez sądy powszechne, w którym decydujące znaczenie ma literalne brzmienie art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, a tym samym nie ma konieczności badania indywidualnego przebiegu służby danego funkcjonariusza, którego posądza się o służbę na rzecz „państwa totalitarnego”, jest skrajnie błędny. Trzeba bowiem zauważyć, że kwestionowana ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy wprowadza w art. 13b oraz art. 15c i art. 22a odpowiedzialność zbiorową i swoim zakresem podmiotowym obejmuje, bez wyjątków, wszystkich byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa, niezależnie od ich postawy patriotycznej, etycznej i moralnej, rodzaju wykonywanych czynności, czy zajmowanego stanowiska. W tym przypadku prawodawca posłużył się zasadą "cel uświęca środki", której stosowanie jest niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawa urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Bez wątplenia tego typu regulacje ustawowe godzą w istotę zasady rządów prawa. Zasada ta oznacza obowiązek władz publicznych traktowania osób w sposób adekwatny i proporcjonalny do ich postawy, zasług i przewinień. Zdaniem skarżącej, nie jest zatem uprawnione generalizowanie i zakładanie *a priori*, że każdy jeden funkcjonariusz służb bezpieczeństwa działał na rzecz państwa totalitarnego, gdyż kłóci się to z ideą sprawowania sądowego wymiaru sprawiedliwości, opierającą się na indywidualnej winie i pozostającą w opozycji wobec przyjętej w omawianej ustawie koncepcji odpowiedzialności zbiorowej.

W dalszej kolejności skarżąca wskazała na istniejącą potrzebę przeprowadzenia przez Sąd Najwyższy wykładni art. 33 ust. 4 pkt 2 ustawy zaopatrzeniowej. Przepis ten stanowi bowiem, że do uchylenia lub zmiany decyzji w przedmiocie między innymi ustalenia wysokości świadczenia emerytalnego, z przyczyn określonych w art. 33 ust. 1 pkt 1 lub 5 ustawy zaopatrzeniowej, to jest w sytuacji, gdy „zostaną przedstawione nowe dowody lub ujawniono nowe okoliczności faktyczne, które mają wpływ na prawo do zaopatrzenia emerytalnego lub wysokość świadczeń pieniężnych z tytułu tego zaopatrzenia” (art. 33 ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej) lub też „decyzja została wydana w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie, które zostało następnie uchylone, zmienione albo stwierdzono jego nieważność” (art. 33 ust. 1 pkt 5 ustawy zaopatrzeniowej), w okresie 5 lat od

wydania poprzedniej decyzji w sprawie. Należy podkreślić, że do wprowadzenia do ustawy zaopatrzeniowej art. 33 doszło na mocy art. 4 ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 715) uchwalonej na skutek wydania przez Trybunał Konstytucyjny wyroku z 28 lutego 2012 r., K 5/11, w którym to Trybunał zakwestionował między innymi dopuszczalną, wskutek nieprecyzyjnego prawa, możliwość dokonywania nieograniczonej w czasie, arbitralnej weryfikacji przez organy emerytalno-rentowe decyzji emerytalnych i rentowych i który to przepis wszedł w życie od 18 kwietnia 2017 r. i z mocy art. 5 ustawy stosuje się do postępowań wszczętych a niezakończonych przez dniem wejścia w życie tej ustawy. W orzeczeniu tym oceniano możliwość weryfikacji decyzji emerytalno - rentowych, zwracając uwagę na nieakceptowalną sytuację, gdy po upływie kilku czy kilkunastu lat, w reakcji na dostrzeżone nieprawidłowości w procesie ustalania prawa do świadczeń, organ uzyskuje doraźny instrument umożliwiający wzruszenie wcześniej wydanej decyzji. Oczywiście w orzeczeniu tym chodziło o działanie organu rentowego, co jednak nie oznacza, że należy przyznać ustawodawcy nieograniczone temporalnie prawo do takiej ingerencji w ukształtowane zgodnie z prawem uprawnienia emerytalno - rentowe świadczeniobiorców, którzy mieli pełne prawo żyć w przeświadczeniu, że dowody raz już zweryfikowane i uznane za wystarczające, nie będą oceniane ponownie.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną organu emerytalnego odwołująca się wniosła o odmowę przyjęcia skargi do rozpoznania lub o jej oddalenie, a także o zasądzenie od organu emerytalnego na rzecz skarżącej kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa prawnego według norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną odwołującej się organ emerytalny wniósł o odmowę przyjęcia skargi do rozpoznania lub o jej oddalenie, a także o zasądzenie od skarżącej na rzecz organu emerytalnego kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

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.

Oparcie wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania na przesłance określonej w art. 398<sup>9</sup> § 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 różnice w orzecznictwie 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 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 owo zagadnienie. Oczywiste jest, że budzący wątpliwości interpretacyjne przepis musi mieć zastosowanie w sprawie, a jego wykładnia – mieć znaczenie dla jej rozstrzygnięcia. Przedmiotem zainteresowania Sądu Najwyższego jest jednak sam przepis, a nie rozstrzygnięcie konkretnego sporu. Stąd też wspomniane wątpliwości interpretacyjne powinny być na tyle poważne, by ich wyjaśnienie nie sprowadzało się do prostej wykładni przepisów. W tym wyraża się publicznoprawny charakter skargi kasacyjnej. Celem realizowanym w wyniku rozpoznania skargi kasacyjnej jest bowiem ochrona interesu publicznego przez zapewnienie jednolitości wykładni przepisów prawa oraz wkład Sądu Najwyższego

w rozwój jurysprudencji i prawa pozytywnego, a nie korekta orzeczeń wydawanych przez sądy powszechne (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 lutego 2000 r., II CZ 178/99, OSNC 2000 nr 7-8, poz. 147).

Powołując się zaś na przesłankę przedsądu, jaką jest oczywista zasadność skargi kasacyjnej, należy w motywach wniosku zawrzeć wywód prawny wyjaśniający, w czym wyraża się owa oczywistość i przedstawić argumenty na poparcie tego twierdzenia (postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 26 kwietnia 2006 r., II CZ 28/06, LEX nr 198531; z dnia 10 sierpnia 2006 r., V CSK 204/06, LEX nr 421035; z dnia 9 stycznia 2008 r., III PK 70/07, LEX nr 448289; z dnia 11 stycznia 2008 r., I UK 283/07, LEX nr 448205; z dnia 3 kwietnia 2008 r., II PK 352/07, LEX nr 465859 i z dnia 5 września 2008 r., I CZ 64/08, LEX nr 512050). O ile dla uwzględnienia skargi wystarczy, że jej podstawa jest usprawiedliwiona, to dla przyjęcia skargi do rozpoznania niezbędne jest wykazanie kwalifikowanej postaci naruszenia przepisów prawa materialnego lub procesowego, polegającej na jego oczywistości widocznej *prima facie*, przy wykorzystaniu podstawowej wiedzy prawniczej, bez potrzeby wchodzenia w szczegóły czy dokonywania pogłębionej analizy tekstu wchodzących w grę przepisów i doszukiwania się ich znaczenia (postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 16 września 2003 r., IV CZ 100/03, LEX nr 82274; z dnia 22 stycznia 2008 r., I UK 218/07, LEX nr 375616; z dnia 26 lutego 2008 r., II UK 317/07, LEX nr 453107; z dnia 9 maja 2008 r., II PK 11/08, LEX nr 490364; z dnia 21 maja 2008 r., I UK 11/08, LEX nr 491538 i z dnia 9 czerwca 2008 r., II UK 38/08, LEX nr 494134). W judykaturze podkreśla się, że przesłanką przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania nie jest oczywiste naruszenie konkretnego przepisu prawa materialnego lub procesowego, lecz sytuacja, w której naruszenie to spowodowało wydanie oczywiście nieprawidłowego orzeczenia. Sam zarzut naruszenia (nawet oczywistego) określonego przepisu (przepisów) nie prowadzi wprost do oceny, że skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona (postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 7 stycznia 2003 r., I PK 227/02, OSNP 2004 nr 13, poz. 230; z dnia 11 stycznia 2008 r., I UK 285/07, LEX nr 442743; z dnia 11 kwietnia 2008 r., I UK 46/08, LEX nr 469185 i z dnia 9 czerwca 2008 r., II UK 37/08, LEX nr 494133).

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy, wypada stwierdzić, że skarżący nie wykazali spełnienia powołanych przez siebie przesłanek sądu.

W pierwszej kolejności należy odnieść się do podniesionej przez odwołującą się we wniosku o przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania potrzeby wykładni art. 13b ustawy zaopatrzeniowej w zakresie użytego pojęcia „służby na rzecz państwa totalitarnego”.

Kluczowe znaczenie w wyjaśnieniu tej kwestii ma pogląd wyrażony w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28), 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 sprawie 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, iż 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.

Należy podkreślić, że zapadły już orzeczenia Sądu Najwyższego wprost dotyczące poruszanej przez skarżącą kwestii. 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 16 marca 2023 r., USKP 120/22, LEX nr 3506736). W wyroku tym podkreślono, że "naruszanie podstawowych praw i wolności człowieka" jest wypadkową działań "instytucjonalnych" oraz "indywidualnych", wyjaśniając, 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 stwierdził, 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 podkreślenie, iż 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 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22 (LEX nr 3602783) i z 17 maja 2023 r., I USKP 63/22 (LEX nr 3563400), w których stwierdzono, 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.

Podnoszone przez skarżącą wątpliwości na tle wykładni powołanych przepisów zostały zatem wyjaśnione w judykaturze. Zapadłe w sprawie rozstrzygnięcie Sądu apelacyjnego zgodne jest zaś z przytoczoną linią orzecniczą.

Z ustaleń faktycznych dokonanych przez Sąd pierwszej instancji i przejętych przez Sąd drugiej instancji wynika bowiem, że B. T. wstąpiła do służby w MO w dniu 1 września 1978 r. i rozpoczęła pracę w Wydziale VII Biura „C” MSW na stanowisku młodszego referenta. W okresie od 1 września 1978 r. do 20 sierpnia 1990 r. pracowała w Biurze „C” MSW jako młodszy referent Wydziału VII, młodszy referent na wolnym etacie referenta Wydziału VII, referent Wydziału VII, referent na

wolnym etacie starszego referenta Wydziału VII, starszy referent Wydziału VII, starszy referent techniki operacyjnej na wolnym etacie inspektora Wydziału VII.

Od 1 września 1978 r. do 1990 r. pracowała w Wydziale VII Biura C MSW na zwykłych, szeregowych stanowiskach, a otrzymywane awanse polegały tylko na podwyższaniu grup zaszeregowania. Wydział VII obejmował dwie kartoteki CBA (czyli Biuro Adresowe) i CKK (czyli Centralna Kartoteka Kryminalna). Były to kartoteki połączone, przy czym CBA obejmowało informacje wytwarzane w urzędach gmin i miast dotyczące dowodów osobistych, metryczki dowodu osobistego oraz informacje dotyczące zameldowania na pobyt stały i czasowy obywateli polskich posiadających dowód osobisty. W tej kartotece była też kartoteka kryminalna, gdzie zbierano informacje o danych kryminalnych nadsyłanych przez organy policji, areszty śledcze, sądy. Zakres wykonywanych obowiązków przez skarżącą sprowadzał się do przyjmowania dokumentów, włączeniu do kartotek CBA oraz CKK oraz na udzielaniu informacji organom milicji, prokuraturze, a z zakresu CBA - również osobom cywilnym, np. Czerwonemu Krzyżowi oraz każdemu podmiotowi uprawnionemu do otrzymania informacji z tych kartotek. Nie znajdowały się w nich informacje dotyczące SB. CBA i CKK zostały rozłączone w 1990 r.: CBA wchłonęło PESEL, natomiast CKK zostało połączone z biurem informatyki Komendy Głównej Policji, jako wydział V.

Do 31 lipca 1990 r. odwołująca się pracowała cały czas przy obsłudze kartotek CBA i CKK. Cały czas wykonując te same obowiązki i powierzone zadania. Była karta pracy i trzeba było wykonać odpowiednią ilość dokumentów, od tego zależały premie. W Wydziale V skarżąca pracowała do 1993 r. W maju 1993 r. została wykładowcą informatyki w ośrodku szkolenia policji w L.. Przeszkoliła tysiące funkcjonariuszy, wdrażała programy nauczania, była administratorem szkolnego systemu informatycznego. Następnie w 2003 r. przeszła do Krajowego Centrum Informacji Kryminalnej jako ekspert. Prowadziła szkolenia z nowego systemu, służącego do wykrywania sprawców przestępstw. Wdrażała nowych pracowników w te systemy. Kontrolowała jednostki policji w zakresie sprawdzania poprawności zadawanych do tej bazy pytań. Współpracowała z organami zewnętrznymi, szkoliła prokuratorów z KSiPU i urzędników kontroli skarbowej.

Pracę w policji zakończyła na stanowisku p.o. Naczelnika. Na emeryturę policyjną przeszła w 2007 r.

Odwołująca się nie kwestionowała informacji z przebiegu służby wystawionej przez IPN. W latach 1978-2007 pracowała w resorcie MSW.

Skarżąca nie podejmowała żadnych bezpośrednich działań związanych ze zwalczaniem opozycji demokratycznej oraz osób i organizacji działających na rzecz niepodległości państwa polskiego, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, czy też z naruszeniem praw i wolności człowieka, w tym prawa do życia, wolności, naruszania własności oraz bezpieczeństwa obywateli. Nie podejmowała żadnych prac operacyjnych, nie uczestniczyła w nich. Nie miała kontaktu z opozycją. Nigdy nic takiego nie było jej nakazane, ani nic takiego nie robiła, by łamać prawo. Sąd Apelacyjny przyjął, zgodnie z przytoczonymi wyżej poglądami judykatury, że mimo braku bezpośredniego zaangażowania ubezpieczonej w tego rodzaju naganne praktyki, służba B. T. w okresie od 1 września 1978 r. do 31 lipca 1990 r. w Biurze „C” MSW, jako jednostce Ministerstwa Spraw Wewnętrznych wykonującej czynności operacyjno-techniczne niezbędne w działalności Służby Bezpieczeństwa, stanowi służbę na rzecz totalitarnego państwa, zgodnie z art. 13b ust. 1 punkt 5 lit. d) tiret pierwsze ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Natomiast okres od 1 sierpnia 1990 r. do 12 stycznia 2007 r. Sąd odwoławczy przyjął za okres pełniła służby w Policji (16 lat, 5 miesięcy i 12 dni). W konsekwencji tego, emerytura B.T. obliczona z uwzględnieniem tylko tych okresów, niestanowiących służby na rzecz totalitarnego państwa, przy przyjęciu 0% podstawy wymiaru za okres takiej służby od 1 września 1978 r. do 31 lipca 1990 r., wynosi 50,16% podstawy wymiaru, stanowiąc kwotę 4.218,38 zł.

Odwołująca się wskazała również na istniejącą potrzebę przeprowadzenia przez Sąd Najwyższy wykładni art. 33 ust. 4 pkt 2 ustawy zaopatrzeniowej. Przepis ten dotyczy jednak zmiany decyzji organu emerytalnego w przedmiocie ustalenia prawa lub wysokości świadczenia z przyczyn w wskazanych w art. 33 ust. 1. Tymczasem w niniejszej sprawie mamy do czynienia z realizacją przez organ emerytalny przepisów ustawy nowelizującej ustawę zaopatrzeniową, mocą której

dokonano z woli prawodawcy zmiany wysokości emerytur i rent dla wymienionych w ustawie funkcjonariuszy służb mundurowych.

Przechodząc do skargi kasacyjnej organu emerytalnego, godzi się przypomnieć, że Sąd Apelacyjny uznał, iż obniżenie emerytury odwołującej się z zastosowaniem przepisu art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w odniesieniu do okresu nieobjętego dyspozycją przepisu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej w sposób oczywisty koliduje z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą demokratycznego państwa prawa realizującego zasady sprawiedliwości społecznej oraz z wynikającą z powyższych wartości zasadą zaufania obywateli do państwa i obowiązującego prawa. Obniżenie świadczenia nabytego z tytułu służby bezspornie niepodlegającej zakwalifikowaniu, jako służba na rzecz totalitarnego państwa, jest nie do pogodzenia ze wskazanymi wartościami wyrażonymi w Ustawie Zasadniczej. Zdaniem Sądu odwoławczego, przepis art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, będący podstawą takiego obniżenia, nie może mieć w niniejszej sprawie zastosowania. W konsekwencji emerytura odwołującej się powinna zostać obliczona w dacie wydania zaskarżonej decyzji z 6 lipca 2017 r. z uwzględnieniem podstawy wymiaru świadczenia w wysokości 50,16% odpowiedniej do wysługi emerytalnej B. T. nieobjętej dyspozycją art. 13b ustawy zaopatrzeniowej.

Odnosząc się do zarzutu organu rentowego dotyczącego rażącego naruszenia prawa przez niezastosowanie przez Sąd odwoławczy art. 15c ust. 3 w zw. z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej mimo zakwalifikowania służby B. T. w spornym okresie jako służbę na rzecz państwa totalitarnego w rozumieniu art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. d tiret trzecie tej ustawy (Biuro „C”) i dokonanie abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności powyższych przepisów, wypada zauważyć, że zaprezentowana przez Sąd Apelacyjny interpretacja tychże unormowań zgodna jest z ich wykładnią przyjętą w orzecznictwie.

Interpretacji takiej dokonał Sąd Najwyższy w wyroku z 16 marca 2023 r. w sprawie II USKP 120/22 (OSNP 2023 nr 9, poz. 104), wyrażając w nim zasadnicze kierunki wykładni, które znalazły aprobatę w kolejnych orzeczeniach Sądu Najwyższego (wyroki z 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22, LEX nr 3602783 i z 17 maja 2023 r., I USKP 63/22, LEX nr 3563400). Zgodnie z przyjętym poglądem:

1) prawodawca wprowadził do ustawy zaopatrzeniowej dwa mechanizmy korygujące wysokość emerytur funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa; pierwszy z nich "zeruje" tak kwalifikowane lata, drugi zaś obniża wysokość świadczenia do przeciętnej emerytury przysługującej w powszechnym systemie ubezpieczenia;

2) sąd ma prawo do zweryfikowania zgodności z Konstytucją rozwiązań zawartych w art. 15c ust. 1 pkt 1 i art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy wobec wieloletniej, autodestruktywnej bezczynności Trybunału Konstytucyjnego w sprawach o dokonanie kontroli konstytucyjności art. 13b i art. 15c tej ustawy (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21, LEX nr 3353118);

3) istota "gilotyny" umieszczonej w art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, paradoksalnie jest wymierzona przede wszystkim w funkcjonariuszy, którzy pomyślnie przeszli weryfikację w 1990 r. i w kolejnych latach służyli wolnej Polsce;

4) obniżanie świadczenia do pułapu przeciętnej emerytury (art. 15c ust. 3), gdy wysokość "ponad" ten wskaźnik została wypracowana po 1990 r.: a) w sposób oczywisty narusza art. 32 ust. 1 ust. 2 Konstytucji RP; b) godzi w art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP; c) narusza prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP;

5) okoliczności te (z punktu 4.) samoistnie przemawiają za odmową zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy;

6) zastosowanie art. 15c ust. 3 o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy wywołuje przypadkowy i nieproporcjonalny skutek;

7) art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy narusza model wyznaczony przez art. 2 Konstytucji RP;

8) "wyzerowanie lat służby" (art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy) jest środkiem proporcjonalnym w stosunku do funkcjonariuszy, których lata służby przypadały przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r.;

9) krytyczna ocena art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy nie prowadzi do uznania niezgodności tego przepisu

z Konstytucją RP - nie ma możliwości jednoznacznego zakwalifikowania tego przepisu jako pozostającego w opozycji do wzorca wskazanego w art. 2 Konstytucji RP;

10) w konkluzji art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy jest skuteczny;

11) w ujęciu "instytucyjnym" 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, samoistnie nie wyklucza takiej kwalifikacji;

12) gdy w dniu 4 czerwca 1989 r. odbyły się częściowo wolne wybory, a od dnia 24 sierpnia 1989 r. premierem został Tadeusz Mazowiecki (jego rząd został zaprzysiężony w dniu 12 września 1989 r.), trudno mówić o realizowaniu w tym okresie służby "na rzecz totalitarnego państwa".

Sąd Najwyższy w powołanym wyroku z 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, szczegółowo przedstawił motywy przemawiające za odmową zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w sytuacji podobnej do występującej w niniejszej sprawie. Wyjaśnił, że mechanizm zawarty w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, pozwalający na obniżenie emerytury policyjnej do średniej emerytury z systemu powszechnego, nie ma zastosowania do funkcjonariuszy, których emerytura została wyliczona z lat poprzedzających 1990 r., ponieważ wysokość ich emerytury na skutek zastosowania art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy kształtuje się poniżej "przeciętnej emerytury" - czyli nie ma do czego redukować. Omawiany mechanizm jest więc de facto wymierzony przede wszystkim w funkcjonariuszy, którzy pomyślnie przeszli weryfikację w 1990 r. i w kolejnych latach służyli wolnej Polsce. W rezultacie, art. 15c ust. 3 godzi przede wszystkim w prawa osób, które wprawdzie przez pewien okres służyły "na rzecz totalitarnego państwa", jednak po 1990 r. pracowały na rzecz wolnej Polski. Budzi poważne wątpliwości, czy wskazana konsekwencja wpisuje się w deklarowane przez art. 2 Konstytucji RP "urzeczywistnienie zasad sprawiedliwości społecznej". "O ile można się zastanawiać, czy wzorzec "sprawiedliwości społecznej" jest realizowany w przypadku pomysłu "zerowania" podstawy wymiaru (określonego w art. 15c ust. 1

pkt 1), co ma służyć zrównaniu wysokości emerytur funkcjonariuszy i osób represjonowanych przez totalitarne państwo, to z pewnością ze "sprawiedliwością" nie ma nic wspólnego obniżanie świadczenia do pułapu przeciętnej emerytury, gdy wysokość "ponad" ten wskaźnik została wypracowana po 1990 r. W tym zakresie rozwiązanie określone w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w sposób oczywisty narusza art. 32 ust. 1 ust. 2 Konstytucji RP, bowiem nierówno traktuje i dyskryminuje odwołującego się względem funkcjonariuszy, którzy podjęli służbę po 1990 r. i którzy legitymują się takim samym okresem służby, czyli mają taką samą podstawę wymiaru świadczenia. Jeśli potraktować prawo do określonej wysokości emerytury w kategorii "prawa do własności", co wydaje się uzasadnione, to wskazany efekt art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej godzi również w art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP. Sumarycznie wskazane naruszenia prowadzą do wniosku, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej narusza także prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP". Jednocześnie w cytowanym wyroku Sąd Najwyższy orzekł, że rozwiązanie z art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej, polegające na przyjęciu do wyliczenia emerytury za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa (o której mowa w art. 13b ustawy) "0% podstawy wymiaru" - "w przeciwieństwie do rozwiązania przyjętego w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej - godzi w sposób wprost proporcjonalny w funkcjonariuszy, których lata służby przypadły przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. Zatem, dolegliwość tego rozwiązania jest proporcjonalna - w niewielkim stopniu dotyka takie osoby jak odwołujący się, który tylko kilka lat służył w PRL. W rezultacie, omawiane rozwiązanie, jakkolwiek radykalne, to jednak przez swoją proporcjonalność wpisuje się w cel promowany przez aktualnego 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." Ponadto analogiczne rozwiązanie do zastosowanego w art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej wprowadzono już wcześniej do ustawy zaopatrzeniowej w art. 15b, który został

uznany przez Trybunał Konstytucyjny za zgodny z Konstytucją RP (zob. wyroki z dnia 24 lutego 2010 r., K 6/09, OTK-A 2010 Nr 2, poz. 15 i z dnia 11 stycznia 2012 r., K 36/09, OTK-A 2012 Nr 1, poz. 3). Oznacza to, że art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej jest skuteczny.

Odnosząc się od zarzutu skarżącego dotyczącego istnienia podstawy do odmowy zastosowania przez Sąd orzekający przepisu niezgodnego z Konstytucją i braku kompetencji sądów powszechnych do orzekania o niekonstytucyjności przepisów ustawy, należy odwołać się do poglądu Sądu Najwyższego przedstawionego w postanowienie z 5 kwietnia 2023 r., II USK 133/22 (LEX nr 3577388), zgodnie z którym orzekanie o zgodności ustaw z Konstytucją (art. 188 pkt 1 ustawy zasadniczej), co niewątpliwie należy do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, nie jest tożsame z oceną konstytucyjności przepisu mającego zastosowanie w konkretnej sprawie rozstrzyganej przez sąd. Sąd jest obowiązany do oceny konstytucyjności przepisu ustawy w ramach ustalania, który przepis obowiązującego prawa będzie zastosowany do rozstrzygnięcia danego stanu faktycznego w indywidualnej sprawie (wyrok Sądu Najwyższego z 8 sierpnia 2017 r., I UK 325/16, LEX nr 2389585). Przeto odmowa zastosowania przepisu ustawy uznanego przez sąd za sprzeczny z Konstytucją nie narusza kompetencji Trybunału Konstytucyjnego i nie ma bezpośredniego związku z tymi kompetencjami. Uznanie, że sądy powszechne nie są uprawnione do badania zgodności ustaw z Konstytucją, a w konsekwencji do zajmowania stanowiska w kwestii ich zgodności, jak też niezgodności z ustawą zasadniczą, jest wyraźnie sprzeczne z art. 8 ust. 2 Konstytucji (por. też uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 4 lipca 2001 r., III ZP 12/01, OSNAPiUS 2002 nr 2, poz. 34).

W judykaturze akcentuje się (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 sierpnia 2021 r., III USK 536/21, LEX nr 3411751 i powołane tam orzecznictwo), że jeżeli jest to niezbędne do rozpatrzenia sprawy (art. 45 ust. 1 Konstytucji), sąd może odmówić zastosowania przepisów ustawy niezgodnych z Konstytucją, gdy przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności tych przepisów z Konstytucją (art. 193), a Trybunał Konstytucyjny nie udzielił na nie odpowiedzi. W tym przypadku nie chodzi więc o przeprowadzanie przez Sąd Najwyższy - "w zastępstwie" Trybunału Konstytucyjnego - oceny konstytucyjności

przepisów ustawowych, lecz o "odmowę zastosowania" przepisów, które są niezgodne (zwłaszcza w sposób oczywisty) z przepisami (wzorcami) Konstytucji, zwłaszcza gdy brak odpowiedzi Trybunału w dłuższej perspektywie *de facto* wyklucza możliwość kontroli konstytucyjnej, pozostawiając ustawodawcy nieograniczone pole działalności ustawodawczej (tak zwana doktryna konieczności oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21, OSNP 2022 nr 11, poz. 113).

W konsekwencji rozstrzygnięcie zaskarżonego wyroku jest spójne z przedstawionymi wyżej poglądami orzecznictwa w sprawie dopuszczalności odmowy stosowania art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej wobec funkcjonariuszy, którzy pomyślnie przeszli weryfikację w 1990 r. i w kolejnych latach służyli wolnej Polsce. Stąd całkowicie bezpodstawne jest twierdzenie organu emerytalnego, jakoby Sąd Apelacyjny naruszył wskazane we wniosku o przyjęcie skargi do rozpoznania przepisy w jakikolwiek sposób, a tym bardziej w sposób kwalifikowany, mogący być podstawą do stwierdzenia oczywistej zasadności skargi kasacyjnej z art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 4 k.p.c.

Wobec niewykazania przez skarżących istnienia powołanych przesłanek przedsądu, Sąd Najwyższy na podstawie art. 398<sup>9</sup> § 2 k.p.c. odmówił przyjęcia skarg kasacyjnych do rozpoznania, orzekając o kosztach postępowania kasacyjnego stosownie do art. 100 w związku art. 398<sup>21</sup> k.p.c.

(J.K.)

(r.g.)