

POSTANOWIENIE

Dnia 23 czerwca 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Halina Kiriło

w sprawie z odwołania J. J.

od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie

o wysokość emerytury policyjnej,

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w dniu 23 czerwca 2025 r.,

na skutek skargi kasacyjnej odwołującego się od wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu

z dnia 23 sierpnia 2023 r., sygn. akt III AUa 589/22,

1. odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania,

2. zasądza od J. J. na rzecz Dyrektora Zakładu Emerytalno - Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego kwotę 270 (dwieście siedemdziesiąt) złotych z ustawowymi odsetkami za czas po upływie tygodnia od dnia doręczenia orzeczenia zobowiązanemu do dnia zapłaty.

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny we Wrocławiu wyrokiem z dnia 23 sierpnia 2023 r., po rozpoznaniu apelacji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie od wyroku Sądu Okręgowego

we Wrocławiu z dnia 1 marca 2022 r., zmienił zaskarżone orzeczenie i oddalił odwołanie J. J. od decyzji organu emerytalno-rentowego z dnia 18 lipca 2017 r. o ponownym ustaleniu wysokości emerytury policyjnej.

Odwołujący się wniósł skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu, zaskarżając go w całości i opierając skargę na podstawach: 1) naruszenia praw materialnego, to jest: a) art. 2, art. 32 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 1, 2 i 3 w związku z art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji RP, przez wprowadzenie do art. 15c 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, Służby Granicznej. Biura Ochrony Rządu. Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz.U. z 2024 r., poz. 1121 dalej: ustawa zaopatrzeniowa) mechanizmu obniżenia emerytury policyjnej do średniej emerytury z systemu powszechnego, co w sposób oczywisty dyskryminuje skarżącego i nierówno go traktuje w porównaniu z tymi funkcjonariuszami, którzy podjęli służbę po 1990 r. i którzy legitymują się takim samym okresem służby, jak J. J., a więc mają taką samą podstawę wymiaru świadczenia, a także prowadzi do naruszenia „prawa do własności” oraz prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego; b) art. 13b w związku z art. 15c ustawy zaopatrzeniowej, przez ich błędną wykładnię polegającą na pozornym przyjęciu, że charakter działań i czynności danego funkcjonariusza powinny być brane pod uwagę przy ustalaniu, czy jego służba była służbą na rzecz państwa totalitarnego, przy jednoczesnym poprzestaniu na wskazaniu jednostki wymienionej w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, w której dana osoba służbę pełniła, a zatem bez jakiegokolwiek znaczącego i istotnego odwołania do konkretnych i sprecyzowanych czynności danego funkcjonariusza wykonywanych w ramach tej jednostki charakterystycznych dla państwa totalitarnego; 2) naruszenia przepisów postępowania, a mianowicie art. 327¹ w związku z art. 391 § 1 k.p.c., polegającego na sporządzeniu uzasadnienia wyroku wewnątrznie sprzecznego.

Mając na uwadze powyższe, skarżący wniósł o uchylenie w całości wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu oraz orzeczenie co do istoty sprawy, ewentualnie

o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu we Wrocławiu, a także o zasądzenie od organu rentowego na rzecz odwołującego się kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa prawnego według norm przepisanych.

W ocenie skarżącego, skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona z uwagi na rażący charakter naruszenia przepisów prawa materialnego i procesowego wskazanych w podstawach skargi.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną organ emerytalno-rentowy wniósł o wydanie postanowienia w przedmiocie odmowy przyjęcia skargi do rozpoznania oraz o zasądzenie od odwołującego się kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

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

Sąd Najwyższy, jako sąd kasacyjny, nie jest sądem powszechnym zwykłej, trzeciej instancji, zaś skarga kasacyjna (podobnie jak uprzednio kasacja) 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 a art. 398⁹ § 1 k.p.c., tj. wówczas, gdy w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne, bądź istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów, czy też zachodzi nieważność postępowania lub gdy skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona. W konsekwencji tegoż w art. 398⁴ § 2 k.p.c. wśród istotnych wymagań skargi kasacyjnej ustawodawca wymienił obowiązek złożenia wniosku o przyjęcie skargi do rozpoznania i jego uzasadnienie. Wymóg ten wiąże się z tzw. przedsądem, polegającym m.in. na możliwości odmowy przez Sąd Najwyższy przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania (art. 398⁹ § 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. Ustawodawca nieprzypadkowo, konstruując wymagania skargi kasacyjnej, wyodrębnił w oddzielnych przepisach art. 398⁴ k.p.c. obowiązek przytoczenia podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienia (§ 1) i obowiązek przedstawienia wniosku o przyjęcie skargi do rozpoznania i jego uzasadnienia (§ 2). Chodzi zatem o dwa odrębne, kreatywne elementy skargi kasacyjnej, które spełniają określone cele i podlegają ocenie Sądu Najwyższego, na różnych etapach postępowania kasacyjnego. Wniosek o przyjęcie skargi do rozpoznania i jego uzasadnienie podlegają analizie na etapie przedsądu, natomiast przytoczone podstawy kasacyjne i ich uzasadnienie oceniane są dopiero po przyjęciu skargi do rozpoznania, w trakcie jej merytorycznego rozpoznawania. Oba te elementy muszą być więc przez skarżącego wyodrębnione, oddzielnie przedstawione i uzasadnione, a dla spełnienia wymogu z art. 398⁴ § 2 k.p.c. nie wystarczy odwołanie się do podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienia, bo choć dla obu tych przesłanek argumenty mogą być podobne, to Sąd Najwyższy w ramach przedsądu bada tylko wskazane w skardze okoliczności uzasadniające przyjęcie jej do rozpoznania, nie analizuje zaś podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienia. Skarga kasacyjna powinna być tak zredagowana i skonstruowana, aby Sąd Najwyższy nie musiał poszukiwać w uzasadnieniu jej podstaw pozostałych elementów konstrukcyjnych skargi, ani tym bardziej się ich domyślać. Skarga kasacyjna jest wszak szczególnym środkiem zaskarżenia, realizującym przede wszystkim interes publiczny, polegający na usuwaniu rozbieżności w orzecznictwie sądów powszechnych oraz na wspomaganiu rozwoju prawa, zatem uzasadnienie wniosku o przyjęcie skargi do rozpoznania powinno koncentrować się na wykazaniu, iż takie okoliczności w sprawie zachodzą (postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 31 stycznia 2008 r., II UK 246/07, LEX nr 449007; z dnia 10 marca 2008 r., III UK 4/08, LEX nr 459291; z dnia 9 czerwca 2008 r., II UK38/08, LEX nr 404134 i z dnia 19 czerwca 2008 r., II UZ 18/08, LEX nr 406392).

Zgodnie z art. 398⁹ § 1 k.p.c., Sąd Najwyższy przyjmuje skargę kasacyjną do rozpoznania, gdy w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne, istnieje

potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów, zachodzi nieważność postępowania lub skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona.

Powołując się 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 wykazał spełnienia powołanej przesłanki przedsądu.

Wymaga podkreślenia, że uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28) nie sprzeciwia się możliwości uznania konkretnej służby za służbę na rzecz totalitarnego państwa, bo nie taki zresztą był cel wypowiedzi powiększonego składu Sądu Najwyższego. Przede wszystkim w uchwale 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, gdyż o ewentualnym zaliczeniu do "służby na rzecz totalitarnego państwa" mogą decydować różne okoliczności, takie jak długość okresu pełnienia służby, jej historyczne umiejscowienie w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r., konkretne miejsce pełnienia służby, zajmowane stanowisko czy stopień służbowy, a także poziom zaangażowania w spełnianie obowiązków nałożonych na funkcjonariusza.

Jak wielokrotnie wyjaśniał Sąd Najwyższy, przy dokonywaniu oceny prawnej służby z perspektywy art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy bierze się pod uwagę przede wszystkim formację, w której była pełniona 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. Nawet brak po stronie odwołującego się indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności człowieka, samoistnie nie wyklucza więc takiej kwalifikacji. Skoro art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy 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. Domniemanie to może być wprawdzie obalone w procesie cywilnym. Nie jest więc 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, to ciężar dowodu przechodzi na ubezpieczonego (wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22, OSNP 2023 nr 11, poz. 126; z dnia 16 stycznia 2024 r., I USKP 63/23, LEX nr 3656105; z dnia 13 grudnia 2023 r., III USKP 45/23, LEX nr 3645275; z dnia 9 stycznia 2024 r., III USKP 74/23, LEX nr 3652108; z dnia 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22, OSNP 2023 nr 11, poz. 126).

Biorąc pod uwagę zaprezentowane orzecznictwo Sądu Najwyższego, zaskarżony wyrok nie jest sprzeczny z przedstawianą w nim wykładnią art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej. Trzeba zauważyć, że ustalona podstawa faktyczna wyroku (wiążąca Sąd Najwyższy z mocy art. 398¹³ § 2 k.p.c.) potwierdza służbę odwołującego się na rzecz totalitarnego państwa. Istotny w sprawie pozostawał rzeczywisty charakter wykonywanych przez skarżącego obowiązków w Wydziale „T”.

Jak ustalił Sąd drugiej instancji na podstawie zwartych w aktach IPN informacji z przebiegu służby, ubezpieczony stosował w niej techniki i metody służące służbom specjalnym do pozyskiwania niejawnych informacji, ochrony własnych informacji niejawnych, infiltrowania i sekretne sterowania grupami ludzi, zapobiegania różnego rodzaju działaniom dywersyjnym „szkodzącym państwu”, przy czym chodzi tu oczywiście o państwo totalitarne, jakim była PRL. Służąc we wskazanym wydziale, skarżący zajmował się zadaniami inwigilującymi obywateli z wykorzystaniem narzędzi techniki operacyjnej. Powyższe okoliczności świadczą o tym, że odwołujący się prowadził w wydziale „T” prace operacyjne, do których miał kwalifikacje, a zatem był celowo zatrudniony w tym wydziale, nie zaś po to, by wykonywać prace techniczne. W ocenie Sądu Apelacyjnego, skarżący bezpośrednio dopuszczał się czynów naruszających prawa człowieka, miał realny wpływ na zwalczanie opozycji demokratycznej, zapobieganie strajkom czy

działaniom antypaństwowym. Zarysowane czynności operacyjne nie mogły być obojętne i nieprzydatne dla funkcjonowania państwa totalitarnego, a przeciwnie - stanowiły istotny element funkcjonowania państwa totalitarnego, będąc podstawą do dalszych czynności, w tym operacyjnych, poszczególnych służb i wydziałów.

Godzi się również zauważyć, że odwołujący się odszedł ze służby z dniem 31 lipca 1991 r., z uwagi na stan zdrowia, a więc jedynie rok jego służby przypadł na okres nieobjęty regulacją art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Ustalenie wobec niego uprawnień emerytalnych odbyło się w głównej mierze na podstawie okresów zakwestionowanych następnie jako służba na rzecz totalitarnego państwa (od 1 października 1961 r. do 28 lutego 1990 r.). Nie ma więc podstaw, by sytuację skarżącego porównywać z przypadkami objętymi art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, opisowo nazywanymi w orzecznictwie i języku prawniczym jako tzw. „gilotyna”, pozbawiająca funkcjonariuszy – emerytów korzyści wynikających z późniejszej służby w demokratycznych organach Państwa (w szczególności w Policji).

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że skarga kasacyjna nie jest oczywiście uzasadniona. Zaskarżony wyrok nie odstępował od linii orzeczniczej zapoczątkowanej uchwałą III UZP 1/20, a następnie rozwijanej w kolejnych wyrokach Sądu Najwyższego. W tym stanie rzeczy, Sąd Najwyższy odmówił przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania zgodnie z art. 398⁹ § 2 k.p.c. O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono stosownie do art. 98 § 1 i 3 w związku z art. 398²¹ k.p.c.

[SOP]