

POSTANOWIENIE

Dnia 25 czerwca 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Renata Żywicka

w sprawie z odwołania I.G. działającej przez opiekuna prawnego W.G.
od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno - Rentowego Ministerstwa Spraw
Wewnętrznych i Administracji w Warszawie
o wysokość emerytury policyjnej i renty funkcjonariuszy służb mundurowych,
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w dniu 25
czerwca 2025 r.,
na skutek skargi kasacyjnej odwołującej się od wyroku Sądu Apelacyjnego w
Poznaniu
z dnia 20 grudnia 2023 r., sygn. akt III AUa 1133/23,

odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

[I.T.]

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 17 września 2021 r., VIII U 552/21, Sąd Okręgowy w Poznaniu zmienił dwie decyzje z dnia 27 czerwca 2017 r. Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji ponownie ustalającej od 1 października 2017 r. wysokość renty inwalidzkiej I.G. oraz ponownie ustalającej wysokość emerytury policyjnej ubezpieczonej i stwierdził brak podstaw do ponownego ustalenia wysokości renty i emerytury policyjnej i przyznał odwołującej prawo do policyjnej renty inwalidzkiej oraz emerytury policyjnej poczynając od 1 października 2017 r. w dotychczasowej wysokości, z pominięciem art. 22a oraz 15c ustawy z 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 i ich rodzin (Dz.U. z 2016 r., poz. 708, ze zm.).

Sąd Apelacyjny w Poznaniu wyrokiem z dnia 20 grudnia 2023 r., III AUa 1133/23 sprostował oczywistą omyłkę pisarską w wyroku Sądu Okręgowego z dnia 17 września 2021 r. poprzez zastąpienie omyłkowej sygnatury VIII U 125/21 prawidłową: VIII U 552/21 (pkt 1); zmienił zaskarżony wyrok i odwołanie oddalił (pkt 2); zasądził od odwołującej na rzecz pozwanego kwotę 360 zł, tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego z odsetkami ustawowymi za czas po upływie tygodnia od dnia doręczenia niniejszego orzeczenia (pkt 3); zasądził od odwołującej na rzecz pozwanego kwotę 480 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym z odsetkami ustawowymi od uprawomocnienia się orzeczenia o kosztach (pkt 4).

W skardze kasacyjnej od powyższego wyroku odwołująca się zarzuciła naruszenie: 1. 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 Anty korupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2019 r., poz. 288, ze zm.); 2. art. 15c w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej; 3. art. 22a w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej; 4. art. 12 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej; 5. art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z art. 1 i 2 ustawy o zaopatrzeniowej; 6. art. 10 Konstytucji RP w zw. z art. 1 i 2 ustawy zaopatrzeniowej; 7. art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w zw. z art. 1 i 2 ustawy zaopatrzeniowej; 8. przepisu art. 67 ust. 1 w zw. z art 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w zw. z art. 2 ustawy zaopatrzeniowej; 9. art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w zw. z art. 1 i 2 ustawy zaopatrzeniowej; 10. art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w zw. z art. 14 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w zw. z art. 1 i 2 ustawy zaopatrzeniowej; 11. art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 67 ust. 1 w

zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w zw. z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w zw. z art. 14 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w zw. z art. 1 i 2 ustawy o zaopatrzeniowej; 12. art. 233 § 1 k.p.c.

Przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania skarżąca uzasadniła oczywistą zasadnością skargi kasacyjnej, bowiem Sąd Apelacyjny - pozostając w oczywistej sprzeczności ze stanowiskiem wyrażonym w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20 - dokonał literalnej wykładni przepisu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Sąd drugiej instancji nie dokonał weryfikacji czynności podejmowanych w ramach pełnionej służby przez skarżącą, a jedynie określając przynależność strukturalną funkcjonariusza do konkretnej jednostki - uznał, iż pełniła ona służbę na rzecz totalitarnego systemu.

Mając na uwadze powyższe skarżąca wniosła o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania; uchylenie zaskarżonego orzeczenia w zaskarżonej części tj. w punkcie 2 i 3 wyroku oraz przekazanie w tym zakresie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu w Poznaniu oraz o zasądzenie od pozwanego organu na rzecz skarżącej zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa adwokackiego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie kwalifikowała się do przyjęcia celem jej 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. 398⁹ § 1 k.p.c. W konsekwencji tego, 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 między innymi 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.

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. 398⁹ § 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. 398⁹ § 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.

Powołanie się natomiast we wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania na jej oczywistą zasadność (art. 398⁹ § 1 pkt 4 k.p.c.), wymaga od skarżącego zawarcia w uzasadnieniu wniosku wyводу prawnego wskazującego, w czym wyraża się ta „oczywistość” i przedstawienia argumentów na poparcie tego twierdzenia. Zobowiązuje zatem skarżącego do przedstawienia wyводу prawnego uzasadniającego jego pogląd, że skarga jest oczywiście uzasadniona, przy czym, o ile dla uwzględnienia skargi kasacyjnej wystarczy, że jej podstawa jest usprawiedliwiona, to dla jej przyjęcia do rozpoznania konieczne jest wykazanie kwalifikowanej postaci naruszenia przepisów prawa materialnego lub procesowego polegającej na jego oczywistości, widocznej *prima facie*, przy wykorzystaniu podstawowej wiedzy prawniczej (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2003 r., IV CZ 100/03, LEX nr 82274).

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy, wypada stwierdzić, że skarżąca nie wykazała spełnienia powołanej przez siebie przesłanki przedsądu.

Odnosząc się do sugerowanej przez odwołującego się, we wniosku o przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania oczywistej zasadności skargi kasacyjnej z uwagi na naruszenie art. 13b ustawy zaopatrzeniowej w zakresie użytego pojęcia „służby na rzecz państwa totalitarnego” należy zauważyć, że rozstrzygnięcie Sądu drugiej instancji zgodne jest ze stanowiskiem w wyroku z dnia 25 października 2023 r., III USKP 39/23, (LEX nr 3619227), w którym Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że ustawa nowelizacyjna wprowadziła do ustawy zaopatrzeniowej art. 13b ust. 1, w myśl którego okres służby od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. w ściśle określonych cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach uznaje się za okres służby na rzecz totalitarnego państwa. Służba o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, to „służba na rzecz totalitarnego państwa”, którą ustawodawca definiuje jako „służbę od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. w wymienionych w ustawie cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach” (art. 13b ust. 1 ustawy) oraz służbę na etatach oraz w ramach szkoleń, kursów, a także oddelegowania w określonych instytucjach, wskazanych w ustawie (art. 13b ust. 2 ustawy), chyba że służba ta rozpoczęła się po raz pierwszy nie wcześniej niż w dniu 12 września 1989 r. bądź której obowiązek wynikał z przepisów o powszechnym obowiązku obrony (art. 13c ustawy zaopatrzeniowej).

Sąd Najwyższy, w komentowanym wyroku uznał, że wprowadzona w ustawie dezubekizacyjnej definicja „służba na rzecz totalitarnego państwa” jest definicją legalną, ścisłą i niebudzącą wątpliwości zatem nie ma potrzeby sięgania do innych rodzajów wykładni poza wykładnią językową. Z powyższej definicji legalnej wynika, że okolicznościami przesądzającymi o kwalifikacji służby danej osoby jako „służby na rzecz totalitarnego państwa” są wyłącznie ramy czasowe i miejsce pełnienia służby.

Tak zdefiniowana ustawowa „służba na rzecz totalitarnego państwa” jest oczywiście jedynie kryterium wyjściowym w analizie sytuacji prawnej indywidualnych funkcjonariuszy. Konstrukcja powyższa tworzy domniemanie ustawowe, które funkcjonariusz może obalić czy to w postępowaniu administracyjnym, czy to przed sądami powszechnymi, tak aby uniknąć

obejmowania wszystkich funkcjonariuszy pełniących służbę w czasie i miejscach wskazanych w ustawowej definicji niekorzystnymi dla nich unormowaniami w zakresie ustalania wysokości świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego. Powyższe rozumowanie znajduje odzwierciedlenie w tych zapisach ustawy zaopatrzeniowej, które wprost przewidują w określonych sytuacjach wyłączenie unormowań w zakresie obniżania wysokości świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego wobec funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę w czasie i miejscach wskazanych w ustawowej definicji, będąc przez to funkcjonariuszami pełniącymi „służbę na rzecz totalitarnego państwa” - tj. w przepisach art. 8a ust. 1, art. 15c ust. 5 i 6, art. 22a ust. 5 i 6, art. 24a ust. 4 i 6 tej ustawy, co przemawia za przemyślanym zabiegiem systemowym ustawodawcy.

Z treści art. 15c ust. 5 i 6, art. 22a ust. 5 i 6, art. 24a ust. 4 i 6 ustawy zaopatrzeniowej wynika, że ustalenie emerytury, renty inwalidzkiej i renty rodzinnej w sposób wskazany w art. 15c ust. 1, art. 22a ust. 1 i art. 24a ust. 1 nie następuje wobec wskazanych w tych przepisach osób, jeżeli osoby te udowodnią, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, podjęły współpracę i czynnie wspierały osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego. Przy tym chodzi właśnie o osoby, „które pełniły służbę na rzecz totalitarnego państwa, o których mowa w art. 13b, i które pozostawały w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r.” Ustawodawca w treści art. 15c ust. 5 i 6 (i odsyłających do treści tego przepisu regulacjach art. 22a ust. 6 i art. 24a ust. 6) ustawy zaopatrzeniowej wyraźnie rozróżnia charakter działalności w ramach służby odbywanej w warunkach państwa totalitarnego od formalnego kryterium „okresu służby na rzecz państwa totalitarnego”, stanowiąc wprost, że niekorzystnych unormowań zawartych w przepisach ustawy zaopatrzeniowej „nie stosuje się, jeżeli osoba, o której mowa w tych przepisach, udowodni, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, podjęła współpracę i czynnie wspierała osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego. (...). W przypadku, o którym mowa w ust. 5, środkiem dowodowym może być zarówno informacja, o której mowa w art. 13a ust. 1, jak i inne dowody, w szczególności wyrok skazujący, choćby nieprawomocny, za działalność polegającą na podjęciu, bez wiedzy przełożonych, czynnej współpracy z osobami lub organizacjami działającymi na rzecz niepodległości

Państwa Polskiego w okresie służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b”.

Oznacza to, że sam ustawodawca przyjmuje, że legalna definicja „służby na rzecz totalitarnego państwa” ma w istocie konstrukcję obalanej ustawowego domniemania, według którego osoby pełniące służbę odpowiadającą kryteriom zawartym w art. 13b w związku z art. 13c ustawy zaopatrzeniowej, tj. pełniące służbę w określonym czasie w ramach określonych stosunków służbowych, nie podlegają ogólnym regulacjom art. 15, art. 22 i art. 24 ustawy, skoro wyraźnie przewidział, że również w stosunku do osób, które pełniły „służbę na rzecz totalitarnego państwa” w rozumieniu art. 13b w związku z art. 13c ustawy zaopatrzeniowej, lecz działały w opozycji do zadań i funkcji ustrojowych państwa tego rodzaju, unormowania art. 15c, art. 22a i art. 24a ustawy mogą nie mieć zastosowania. W tym kontekście trudno przyjąć, aby wykładnia językowa pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa” prowadziła do rażąco niesprawiedliwych lub irracjonalnych konsekwencji.

Sąd Najwyższy zwrócił również uwagę, że wykładnię powyższą wzmacnia treść art. 13a ust. 4 ustawy zaopatrzeniowej, zgodnie z którą sporządzana przez Instytut Pamięci Narodowej – Komisję Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu informacja o przebiegu służby „na rzecz totalitarnego państwa” zawiera zarówno dane istotne z punktu widzenia legalnej definicji „służby na rzecz totalitarnego państwa”, tj. wskazanie okresów służby na rzecz totalitarnego państwa, o których mowa w art. 13b, jak i inne dane, tj. informację, „czy z dokumentów zgromadzonych w archiwach Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu wynika, że funkcjonariusz w tym okresie, bez wiedzy przełożonych, podjął współpracę i czynnie wspierał osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego”, a zatem informację dotyczącą nie tylko „okresu służby na rzecz państwa totalitarnego”, lecz również dotyczącą charakteru działalności w ramach służby odbywanej w warunkach państwa totalitarnego, co – w przypadku angażowania się w działalność niekorespondującą z zadaniami i funkcjami państwa totalitarnego – z mocy samego prawa wyłącza stosowanie art. 15c, art. 22a i art. 24a w stosunku do osób

pełniących służbę, o której mowa w art. 13b ustawy (art. 15c ust. 5 i 6, art. 22a ust. 5, art. 24a ust. 4).

Takie rozumienie zapisów ustawy zaopatrzeniowej, uwzględniające obok wykładni językowej art. 13b w związku z art. 13c ustawy zaopatrzeniowej, pozostałe unormowania tej ustawy, pozwala, w ocenie Sądu Najwyższego, na pełne odkodowanie treści pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa” w zgodzie z konstytucyjnymi zasadami wyznaczającymi standardy demokratycznego państwa prawnego. Pojęcie „państwa totalitarnego” ma z punktu widzenia aksjologii demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP) jednoznacznie pejoratywne zabarwienie, co oznacza, że charakter taki ma również „służba na rzecz” takiego państwa.

Podjęta przez Sąd Najwyższy uchwała z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20, (OSNP 2021 nr 3, poz. 28) nie ma mocy zasady prawnej zgodnie z art. 87 § 1 zdanie 2 ustawy o Sądzie Najwyższym 8 grudnia 2017 r. (jednolity tekst: Dz.U.2023.1093, z dnia 12 czerwca 2023). Stosownie więc do przepisu art. 390 § 2 k.p.c. uchwała Sądu Najwyższego rozstrzygająca zagadnienie prawne wiąże w danej sprawie. Dlatego też Sąd Najwyższy w tym składzie nie podziela wykładni pojęcia "służby na rzecz totalitarnego państwa", jakiej dokonał Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20. W ocenie Sądu Najwyższego jest to wykładnia prawotwórcza, sprzeczna z zasadami demokratycznego państwa prawnego i trójpodziału władz wynikających z Konstytucji RP. Żaden bowiem sąd, w tym Sąd Najwyższy, nie jest uprawniony do ustanawiania prawa, do czego teza Sądu Najwyższego nawiązuje poprzez zastosowanie ocennego kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa”. Pojęcie takiego kryterium w żadnym razie nie zostało sformułowane w ustawie. Podobną wykładnia została zaprezentowana przez Sąd Najwyższy także w wyrokach Sądu Najwyższego: z dnia 13 czerwca 2023 r., II USKP 95/22 (LEX nr 3570824), 14 listopada 2023 r., II USKP 31/23 (LEX nr 3635073).

W ocenie Sądu Najwyższego powyższe stanowisko, mimo braku związania sądu powszechnego treścią informacji o przebiegu służby wystawionej przez IPN, obliuguje sąd jedynie do ustalenia czy ubezpieczony wykonywał służbę lub pracę w

jednostkach szczegółowo wymienionych w art. 13b ustawy dezubekizacyjnej. Ubezpieczony (funkcjonariusz) może dowodzić, że podjął aktywność "z okresu totalitarnego państwa", która pozostawała w bezpośredniej opozycji do zadań i funkcji państwa totalitarnego (art. 15c ust. 5 i 6, art. 22a ust. 5 i 6, art. 24a ust. 4 i 6 ustawy zaopatrzeniowej) stanowiącą podstawę - na warunkach wskazanych w tych unormowaniach do wyłączenia regulacji art. 15c ust. 1, art. 22a ust. 1 i art. 24a ust. 1 tej ustawy właśnie wobec osób, wymienionych w art. 13b w związku z art. 13c ustawy zaopatrzeniowej. Udowodnienie tego rodzaju aktywności powoduje więc, że osoba, której sytuacja ze względu na okres i miejsce pełnionej służby nadal mieści się w zakresie ustawowej definicji "służby na rzecz totalitarnego państwa" traktowana jest przez ustawodawcę jako osoba, względem której nie znajdują aksjologicznego uzasadnienia negatywne unormowania wprowadzające odstępstwa od ogólnych zasad ustalania wysokości świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego. Podnoszone przez skarżącego wątpliwości na tle wykładni powołanych przepisów zostały zatem wyjaśnione w judykaturze. Zapadłe w sprawie rozstrzygnięcie Sądu Apelacyjnego wpisuje się w wyżej zaprezentowaną linię orzecznictwa.

W konsekwencji rozstrzygnięcie zaskarżonego wyroku jest spójne z przedstawionymi wyżej poglądami orzecznictwa w sprawie funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Chybiona jest zatem teza skarżącej, jakoby Sąd Apelacyjny naruszył wskazane we wniosku o przyjęcie skargi do rozpoznania przepisy prawa materialnego w jakikolwiek sposób, a tym bardziej w sposób kwalifikowany, mogący być podstawą do stwierdzenia oczywistej zasadności skargi kasacyjnej z art. 398⁹ § 1 pkt 4 k.p.c.

Wobec niewykazania przez skarżącego istnienia powołanych przesłanek przysądu, Sąd Najwyższy na podstawie art. 398⁹ § 2 k.p.c. odmówił przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

[SOP]

[I.T.]