

## POSTANOWIENIE

Dnia 15 czerwca 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Romualda Spyt

w sprawie z odwołania H. B.

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

o wysokość emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej,

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w dniu 15 czerwca 2023 r.,

na skutek skargi kasacyjnej odwołującej się od wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie

z dnia 3 marca 2022 r., sygn. akt III AUa 518/21,

- 1. odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania,**
- 2. zasądza od odwołującej się na rzecz Zakładu Emerytalno - Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie kwotę 240 (dwieście czterdzieści) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

## UZASADNIENIE

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie, decyzją z dnia 5 lipca 2017 r. wydaną na podstawie art. 15c ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (jednolity tekst:

Dz.U. z 2016 r., poz. 708 ze zm.; dalej ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy) w związku z art. 32 ust. 1 pkt 1 tej ustawy ustalił ponownie dla ubezpieczonej H.B. wysokość emerytury od 1 października 2017 r. na kwotę 1.783,97 zł brutto.

Kolejną decyzją z dnia 5 lipca 2017 r., wydaną na podstawie art. 22a w związku z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy oraz informacji z Instytutu Pamięci Narodowej z dnia 26 kwietnia 2017 r., organ rentowy ponownie ustalił wysokość policyjnej renty inwalidzkiej na kwotę 1.230,52 zł brutto.

Wyrokiem z dnia 14 września 2021 r. Sąd Okręgowy w Koszalinie zmienił zaskarżone decyzje i ustalił H.B. prawo do emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej w wysokości ustalonej przed 1 października 2017 r.

Sąd Apelacyjny w Szczecinie, wyrokiem z dnia 3 marca 2022 r., zmienił zaskarżony przez organ rentowy wyrok Sądu Okręgowego i oddalił odwołania od powyższych decyzji oraz orzekł o kosztach postępowania.

W sprawie ustalono, że ubezpieczona z dniem 10 listopada 1987 r. została przyjęta do Służby Bezpieczeństwa i mianowana funkcjonariuszem na okres służby przygotowawczej na stanowisku maszynistki w Wydziale B. W dniu 15 września 1988 r. złożyła ślubowanie funkcjonariusza służby bezpieczeństwa i milicji obywatelskiej. W dniu 22 września 1988 r. ukończyła Szkołę Podoficerską Milicji Obywatelskiej. W okresie od 20 lutego 1989 r. do 4 marca 1989 r. odbyła przeszkolenie na kursie „0” dla nowo przyjętych wywiadowców w Wydziale B. Złożyła egzamin końcowy z wynikiem bardzo dobrym. Z dniem 28 marca 1989 r. ubezpieczonej powierzono stanowisko wywiadowcy w wydziale B.

W dniu 26 kwietnia 2017 r. Instytut Pamięci Narodowej sporządził informację o przebiegu służby H.B., stwierdzając na podstawie posiadanych akt osobowych, że w okresie od 1 listopada 1987 r. do 28 marca 1989 r. pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

Sąd Apelacyjny podkreślił, że nie podziela zapatrywań prawnych sformułowanych w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28), gdyż nie ma podstaw do przyjęcia wykładni pojęcia

„służby na rzecz totalitarnego państwa” przez indywidualizowanie charakteru tej służby. W istocie bowiem taka wykładnia sprowadza się do stworzenia nowej normy prawnej, niezgodnej z wolą wyrażoną przez ustawodawcę. Pojęcie „służby na rzecz totalitarnego państwa”, zastosowane przez ustawodawcę, służyło ewidentnie wyłącznie podkreśleniu aksjologicznie negatywnej oceny wszelkiego rodzaju aktywności w ramach systemu władzy podległemu wówczas reżimowi komunistycznemu, nie może natomiast zmieniać treści przepisu, z którego wynika, że znaczenie ma sama formalna przynależność (służba) do jednostek wskazanych w art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

Sąd podkreślił, że wydział B, w którym służbę pełniła ubezpieczona, zajmował się obserwacją operacyjną osób i obiektów, przeprowadzaniem wywiadów i ustaleń, a także wstępnym rozpoznaniem i zabezpieczeniem operacyjnym przebywających na terenie Polski dyplomatów i cudzoziemców. Terenowymi ekspozyturami pionu były wydziały B KW MO.

W skardze kasacyjnej od powyższego wyroku odwołująca się zarzuciła;

I. naruszenie przepisów prawa materialnego, a mianowicie:

1. art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, przez jego błędną wykładnię skutkującą nieuprawnionym przyjęciem, że:

- art. 13b ust. 1 powyższej ustawy zawiera definicję legalną pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa”, odnosząc ją do służby w wymienionych w tym przepisie jednostkach we wskazanym tam czasie,

- każda służba pełniona w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w jednej z jednostek wymienionych w art. 13b powyższej ustawy stanowi służbę na rzecz totalitarnego państwa, a indywidualizowanie charakteru tej służby i odchodzenie od literalnej wykładni przepisów art. 15c i art. 22a w związku z art. 13b powyższej ustawy jest niezgodne z wolą wyrażoną przez ustawodawcę,

- w konsekwencji powyższego, dla przyjęcia, że dana osoba pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa i dla zastosowania art. 15c oraz art. 22a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy wystarczające jest wykazanie, że pełniła służbę w jednej z jednostek wymienionych enumeratywnie w przepisie art. 13b, bez względu na indywidualny charakter służby;

2. art. 15c ust. 1 oraz art. 22a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, przez ich błędną wykładnię skutkującą nieuprawnionym przyjęciem, że sam fakt przynależności do jednostek wskazanych w art. 13b tej ustawy jest wystarczający dla przyjęcia, że zostały spełnione przesłanki zastosowania tego przepisu;

3. art. 30, art. 32 oraz art. 45, art. 47 i art. 67 Konstytucji RP w związku z art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, przez ich niezastosowanie skutkujące nieuprawnionym przyjęciem, że:

- ograniczenie przywilejów emerytalnych i rentowych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa - bez względu na charakter czynności faktycznie wykonywanych przez funkcjonariusza - jest konieczne, ponieważ nie zasługują one na ochronę prawną przede wszystkim ze względu na powszechne poczucie naruszenia w tym zakresie zasady sprawiedliwości społecznej,

- treść art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy nie stanowi naruszenia powszechnej zasady równości lub proporcjonalności świadczeń uzyskiwanych z zaopatrzenia emerytalno-rentowego służb mundurowych przez osoby pełniące służbę na rzecz totalitarnego państwa, które stosowały bezprawne, niegodne lub niegodziwe akty lub metody przemocy politycznej wobec innych obywateli, w porównaniu do standardów świadczeń uzyskiwanych z powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego, przy jednoczesnym przyjęciu, że indywidualna ocena zachowań danej osoby nie jest konieczna dla zastosowania ww. przepisu ustawy,

- przyjęcie „zerowego” wskaźnika podstawy wymiaru za okres świadomej służby na rzecz totalitarnego państwa, tj. w organach bezpieczeństwa państwa stosujących totalitarną przemoc polityczną, represje polityczne, jest społecznie sprawiedliwe - bez względu na charakter czynności faktycznie wykonywanych przez funkcjonariusza;

II. naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy: art. 224 k.p.c., art. 232 k.p.c. oraz art. 233 k.p.c. w związku z art. 382 k.p.c., art. 386 § 4 k.p.c. i art. 391 § 1 k.p.c., będące wynikiem uprzedniego przyjęcia błędnej wykładni przepisów art. 13b i art. 15c oraz art. 22a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, a skutkujące nierozpoznanie istoty sprawy przez

ograniczenie ustaleń stanowiących podstawę rozstrzygnięcia do kwestii formalnej przynależności powódki do jednostki wymienionej w art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

We wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania skarżąca wskazała na jej oczywistą zasadność, ponieważ Sąd Apelacyjny przyjął, że każda służba pełniona w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w jednej z jednostek wymienionych w art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy stanowi służbę na rzecz totalitarnego państwa, a indywidualizowanie charakteru tej służby dla zastosowania przepisu art. 15c i art. 22a jest niezgodne z wolą wyrażoną przez ustawodawcę – stanowi naruszenie art. 15c i art. 22a w związku z art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, które doprowadziło do wydania oczywiście nieprawidłowego orzeczenia, zwłaszcza wobec poglądu co do wykładni tych przepisów wyrażonego w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., sygn. akt III UZP 1/20, wedle którego kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy 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. Przedstawione przez Sąd Apelacyjny rozważania uzasadniające odejście od wykładni znowelizowanych przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy dokonanej przez Sąd Najwyższy w powyższej uchwale, sprowadzające się do przyjęcia zasady odpowiedzialności zbiorowej wszystkich osób pełniących służbę państwową przed 1990 r. stanowią istotne i poważne, dostrzegalne *prima facie* naruszenie podstawowych norm konstytucyjnych, w szczególności art. 45 Konstytucji, oraz są niemożliwe do pogodzenia z zasadami demokratycznego państwa prawa, w którym obecnie żyjemy.

Ponadto, w ocenie skarżącej, przyjmując wyrażony w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia pogląd o wyłącznie formalnej przynależności funkcjonariusza do instytucji wymienionych w art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, Sąd Apelacyjny nie dostrzega, że art. 15c oraz art. 22a tej ustawy odwołują się w swojej treści do kryterium „pełnienia służby” na rzecz totalitarnego państwa jako podstawy do zmniejszenia świadczenia emerytalnego, a

nie wyłącznie formalnej przynależności do określonych jednostek wymienionych w art. 13b. Wbrew zatem pogładowi prezentowanemu przez Sąd Apelacyjny, sam fakt zatrudnienia w jednostkach wskazanych w art. 13b nie jest wystarczający - w świetle art. 15c i art. 22a oraz powołanego tam kryterium „pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa” - aby przyjąć istnienie podstaw do obniżenia emerytury na podstawie znowelizowanych przepisów ustawy zaopatrzeniowej. Błędna wykładnia przepisu art. 15c i art. 22a oraz art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy dokonana przez Sąd Apelacyjny jest oczywista, widoczna nawet bez konieczności dokonywania głębszej analizy sprawy.

Dalej skarżąca wskazała, że przyjęta przez Sąd Apelacyjny wykładnia przepisów art. 13b, art. 15c i art. 22a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy przeczy również pogładowi powszechnie przyjętemu dotychczas w orzecznictwie sądów powszechnych, mianowicie, że nie jest uprawnione generalizowanie i aprioryczne zakładanie, że każdy 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 (tak: wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 13 marca 2015 r., III AUa 2031/13, wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 20 kwietnia 2021 r., III AUa 1172/20).

W konsekwencji błędnej wykładni art. 13b, art. 15c i art. 22a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy polegającej na ograniczeniu oceny pojęcia służby na rzecz totalitarnego państwa do wyłącznie formalnej przynależności do określonych jednostek Sąd Apelacyjny niezasadnie ograniczył podstawę rozstrzygnięcia.

Zdaniem skarżącej, na gruncie przedmiotowej sprawy dostrzegalne *prima facie*, bez konieczności przeprowadzania dogłębnej analizy zaskarżonego orzeczenia, jest odejście przez Sąd Apelacyjny od wykładni art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy dokonanej przez Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20, skutkujące przyjęciem - wbrew pogładowi Sądu Najwyższego - że każda służba pełniona w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w jednej z jednostek wymienionych w art. 13b ustawy stanowi

służbą na rzecz totalitarnego państwa, a indywidualizowanie charakteru tej służby i odchodzenie od literalnej wykładni przepisów art. 15c i art. 22a w związku z art. 13b jest niezgodne z wolą wyrażoną przez ustawodawcę. Skutkiem odejścia Sądu Apelacyjnego od wykładni art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy przedstawionej w uchwale III UZP 1/20 było wydanie rozstrzygnięcia całkowicie odmiennego od orzeczeń sądów apelacyjnych i sądów okręgowych zapadłych w innych sprawach w podobnych (lub wręcz analogicznych) stanach faktycznych do stanu faktycznego sprawy powódki, w których to orzeczeniach uwzględniano na potrzeby rozstrzygnięcia faktyczny charakter czynności wykonywanych przez danego funkcjonariusza w ramach służby przed 1990 r., co jest niemożliwe do pogodzenia z zasadą sprawiedliwości społecznej, a przede wszystkim zaufania obywateli do państwa i jego organów, w tym organów władzy sądowniczej, w szczególności poszanowania roli Sądu Najwyższego w zakresie czuwania nad jednolitością orzecznictwa sądów powszechnych.

Organ rentowy, w odpowiedzi na skargę, wniósł o wydanie postanowienia o odmowie przyjęcia jej do rozpoznania i zasądzenie od skarżącej na swoją rzecz zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Stosownie do art. 398<sup>9</sup> § 1 k.p.c., Sąd Najwyższy przyjmuje skargę kasacyjną do rozpoznania, jeżeli w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne (pkt 1), istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów (pkt 2), zachodzi nieważność postępowania (pkt 3) lub skarga jest oczywiście uzasadniona (pkt 4).

Ujęta w art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 4 k.p.c. przesłanka ma miejsce wtedy, gdy zasadność podniesionych w niej zarzutów wynika *prima facie*, bez głębszej analizy prawnej. Dotyczy to więc jedynie uchybień przepisom prawa materialnego albo procesowego, zarzucanym sądowi drugiej instancji, o charakterze elementarnym polegających w szczególności na oparciu rozstrzygnięcia na wykładni przepisu oczywiście sprzecznej z jednolitą i ugruntowaną jego wykładnią przyjmowaną w orzecznictwie i nauce prawa, na zastosowaniu przepisu, który już nie obowiązywał, względnie na

oczywiście błędnym zastosowaniu określonego przepisu w ustalonym stanie faktycznym (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2015 r., IV CSK 263/15, LEX nr 1940571). Oczywiście jest przy tym tylko to, co można dostrzec bez potrzeby głębszej analizy czy przeprowadzenia dłuższych badań lub dociekań. Zarzucane uchybienia muszą zatem mieć kwalifikowany charakter i być dostrzegalne w sposób oczywisty dla przeciętnego prawnika (postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 12 grudnia 2000 r., V CKN 1780/00, OSNC 2001 nr 3, poz. 52; z dnia z 22 marca 2001 r., V CZ 131/00, OSNC 2001 nr 10, poz. 156).

W tym kontekście zauważyć należy, że zapadły już orzeczenia Sądu Najwyższego wprost dotyczące kwestii podnoszonej przez skarżącą. 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 samoistnie nie wyklucza takiej kwalifikacji (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2023 r. w sprawie II 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 podkreślił, 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, że odwołujący się osobiście nikomu nie szkodził i że nie prowadził sam działalności operacyjnej. Należy bowiem to ustalenie (niekwestionowane w sprawie) skonfrontować ze spojrzeniem „instytucjonalnym”, a więc z tym, czym zajmowała się dana jednostka.

Taki sam pogląd wyrażony został w wyrokach Sądu Najwyższego z dnia 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22 (niepublikowanym) i z dnia 17 maja 2023 r., I USKP 63/22 (niepublikowanym), 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.

Terenowe ekspozytury wydziału B zajmowały się inwigilacją obywateli Polski oraz cudzoziemców, w tym dyplomatów. Służba w tego rodzaju jednostce miała na celu ochronę i utrwalanie państwa totalitarnego, a tym samym zabezpieczała byt ustroju komunistycznego, narzuconego Polsce przez Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich. Ubezpieczona, pełniąc służbę w tym newralgicznym pionie aparatu opresji, współprzyczyniała się do ograniczania podstawowych praw obywatelskich wszystkich Polaków. W ujęciu „instytucyjnym” pełniona przez ubezpieczoną służba wypełniała z kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa”.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Najwyższy orzekł na podstawie art. 398<sup>9</sup> oraz art. 108 § 1 i art. 98 § 1 k.p.c. w związku art. 398<sup>21</sup> k.p.c. w związku z § 10 ust. 4 pkt 2 w związku z § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 265 ze zm.).

[az]

[ł.n]