

POSTANOWIENIE

Dnia 13 grudnia 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Halina Kiriło

w sprawie z odwołania W. W.

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 13 grudnia 2023 r.,

na skutek skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie

z dnia 28 września 2022 r., sygn. akt III AUa 1173/20,

odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

UZASADNIENIE

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie decyzją z 21 czerwca 2017 r., na podstawie otrzymanej z IPN informacji nr [...] z 26 kwietnia 2017 r., ponownie ustalił wysokości emerytury policyjnej W. W. od dnia 1 października 2017 r. na kwotę 2.069,02 zł miesięcznie. Podstawą wydania decyzji stanowił art. 15c związku z art. 32 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, 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

funkcjonariuszy” lub „ustawa zaopatrzeniowa”) 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).

W. W. odwołał się od powyższej decyzji, wnosząc o jej zmianę przez ustalenie wysokości emerytury policyjnej w wysokości obowiązującej przed 1 października 2017 r.

Sąd Okręgowy w Siedlcach wyrokiem z 10 listopada 2020 r. zmienił zaskarżoną decyzję i ustalił wysokości emerytury policyjnej przysługującej W. W. w kwocie 3.935,39 zł miesięcznie od dnia 1 października 2017 r.

Sąd Apelacyjny w Lublinie wyrokiem z 28 września 2022 r. zmienił częściowo zaskarżone orzeczenie w ten sposób, że ustalił od dnia 1 października 2017 r. wysokość emerytury policyjnej W. W. w kwocie 3.297,15 zł miesięcznie, a dalej idąca apelację oddalił, znosząc wzajemnie między stronami koszty postępowania.

Od powyższego wyroku skargę kasacyjną wywiódł organ emerytalny, zaskarżając wyrok Sądu Apelacyjnego w pkt 1 w zakresie, w jakim nie uwzględnia brzmienia art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy oraz w pkt 2 i pkt 3 w całości. Zaskarżonemu orzeczeniu zarzucił naruszenie przepisów prawa materialnego: 1) art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, przez jego niezastosowanie w sytuacji, gdy Sąd Apelacyjny nie zakwestionował, że ubezpieczony pełnił służbę na rzecz formacji wskazanych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej oraz uznał za zasadne przyjęcie wskaźnika wysokości podstawy wymiaru 0,0% do okresu od 28 października 1980 r. do 31 lipca 1990 r.; 2) art. 12 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, przez ich błędne zastosowanie i uznanie, że posiadanie przez ubezpieczonego co najmniej 15-letniego stażu służby realizowanej poza formacjami, o których mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, oraz w Policji stanowi przesłankę dla niestosowania regulacji art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, podczas gdy brak jest podstawy prawnej dla aprobaty takiego stanowiska, gdyż takie okoliczności nie wyłączają

konieczności ponownego ustalenia wysokości świadczenia przez organ rentowy na zasadach sprecyzowanych w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, zaś art. 15c stanowi *lex specialis* w stosunku do przywołanych przez Sąd Apelacyjny regulacji.

Wobec przedstawionych zarzutów organ emerytalny wniósł o uchylenie wyroku w zaskarżonej części i orzeczenie co do istoty sprawy przez zmianę wyroku Sądu Okręgowego i oddalenie odwołania od decyzji z 21 czerwca 2017 r.; alternatywnie wniósł o uchylenie wyroku w zaskarżonej części i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu w Lublinie, a także o zasądzenie od odwołującego się 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 związku z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, mimo że zakwalifikował służbę ubezpieczonego w spornym okresie jako służbę na rzecz państwa totalitarnego w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Z uzasadnienia skarżonego wyroku wynika, że Sąd drugiej instancji uznał za zasadne przyjęcie wskaźnika 0,0% podstawy wymiaru za sporny okres służby ubezpieczonego od 28 października 1980 r. do 31 lipca 1990 r., niemniej jednak odmówił zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej. Sąd Apelacyjny ustalił, że w spornym okresie odwołujący się pełnił służbę w odpowiedniku terenowym Departamentu II SB (art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. b tiret drugie ustawy zaopatrzeniowej), wykonywał wszelkie czynności należące do zadań realizowanych przez tę formację, był „wielokrotnie nagradzany i odznaczany oraz awansowany na wyższe, coraz bardziej eksponowane stanowiska i na wyższe stopnie służbowe”. W rezultacie Sąd uznał, że wobec ubezpieczonego mają zastosowanie regulacje dotyczące ponownego ustalenia wysokości emerytury policyjnej na zasadach sprecyzowanych w art. 15c ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, niemniej jednak odmówił zastosowania art. 15c ust. 3 tej ustawy. Zdaniem skarżącego, skoro Sąd drugiej instancji stwierdził, że odwołujący się pełnił 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. Odmówił bowiem zastosowania przepisów prawa powszechnie obowiązującego.

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. 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.

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 przez siebie przesłanek przedsądu.

Przedmiot sporu w niniejszej sprawie stanowi regulacja wprowadzona ustawą 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) - dalej jako ustawa nowelizująca. Wprowadziła ona nowe rozwiązania, w tym zawarte w dodanych do ustawy zaopatrzeniowej art. 13b i art. 15c, zmieniającej ustawę o zaopatrzeniu funkcjonariuszy z dniem 1 stycznia 2017 r. Polegają one na wykreowaniu pojęcia "służby na rzecz totalitarnego państwa" (art. 13b ust. 1 pkt 1-6 ustawy zaopatrzeniowej) i określeniu skutków takiej kwalifikacji. W tym ostatnim zakresie należy podkreślić, po pierwsze, że art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej ustanowił zasadę, zgodnie z którą emerytura wynosi "0% podstawy wymiaru - za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b", a po drugie, że w art. 15c ust. 3 tej ustawy przewidział, iż "wysokość emerytury ustalonej zgodnie z ust. 1 i 2 nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych". Dodać do tego należy, że zgodnie z art. 2 ust. 1, 3 i 4 ustawy nowelizującej organ emerytalny został zobowiązany do wszczęcia "z urzędu postępowania w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości świadczeń, o których mowa w art. 15c", a wniesienie odwołania od decyzji zmniejszającej wysokość emerytury od dnia 1 października 2017 r. nie wstrzymuje jej wykonania. Prawodawca wprowadził do ustawy zaopatrzeniowej dwa mechanizmy korygujące wysokość emerytur funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa. Pierwszy z nich "zeruje" kwalifikowane lata, drugi zaś obniża wysokość świadczenia do przeciętnej emerytury przysługującej w powszechnym systemie ubezpieczenia. W niniejszej sprawie Sąd Apelacyjny uznał,

że okres od dnia 28 października 1980 r. do dnia 31 lipca 1990 r. w którym wnioskodawca pełnił służbę w organach wskazanych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej stanowi służbę na rzecz totalitarnego państwa.

Przy wykładni powyższego przepisu i przy interpretacji kwestii „służby na rzecz totalitarnego państwa” Sąd Apelacyjny powołał się na pogląd wyrażony w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 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/institucji (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 (wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22, LEX nr 3602783 i z 17 maja 2023 r., I USKP 63/22, LEX nr 3563400).

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 dnia

16 marca 2023 r., USKP 120/22, LEX nr 3506736). W wyroku tym zaznaczono, 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 ustalenie to skonfrontować ze spojrzeniem "instytucjonalnym", a więc z tym, czym zajmowała się dana jednostka.

W niniejszej sprawie Sąd Apelacyjny odmiennie od Sądu pierwszej instancji uznał, że okres służby pełnionej przez odwołującego się od 28 października 1980 r. do 31 lipca 1990 r. stanowi okres służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Z ustaleń Sąd drugiej instancji wynika bowiem, że W. W. z dniem 28 grudnia 1978 r. został przyjęty do służby w Milicji Obywatelskiej na okres służby przygotowawczej na stanowisku kursanta pododdziału operacyjnego ZOMO Komendy Stołecznej MO w W.. Służbę na tym stanowisku pełnił do dnia 27 października 1980 r., a następnie w okresie od 28 października 1980 r. do 31 lipca 1990 r. pełnił służbę na stanowisku inspektora Wydziału II Służby Bezpieczeństwa KW MO (od dnia 1 sierpnia 1983 r. - WUSW) w S., przy czym w okresie od 1 października 1981 r. do 17 maja 1982 r. oraz w okresie od 1 października 1983 r. do 27 czerwca 1984 r. był podchorążym Wyższej Szkoły Oficerskiej MSW im. F. Dzierżyńskiego w L.. W okresie od 1 kwietnia 1983 r. do 30 września 1983 r. formalnie pełnił służbę na stanowisku inspektora Grupy III Służby Bezpieczeństwa Komendy Miejskiej Milicji Obywatelskiej w M.. Faktycznie przez cały okres służby w organach Służby Bezpieczeństwa, tj. w okresie od 28 października 1980 r. do 31 lipca 1990 r. (wyluczając w/w okresy nauki w WSO MSW w L.), odwołujący się pełnił służbę w Wydziale II Służby Bezpieczeństwa KW MO (WUSW) w S.. Wydział II Służby Bezpieczeństwa KWMO (WUSW) w S. zajmował się kontrwywiadem. W ramach swoich obowiązków ubezpieczony

przeprowadzał rozmowy z osobami wyjeżdżającymi za granicę i powracającymi z zagranicy. Jego zadaniem było ustalenie kierunku podróży i celu wyjazdu oraz ewentualnie pozyskanie osoby jako źródła informacji. Z każdej takiej rozmowy sporządzał sprawozdanie, które następnie przedstawiał przełożonemu. Po pozytywnej weryfikacji przez Wojewódzką Komisję Kwalifikacyjną, od dnia 1 sierpnia 1990 r. pełnił służbę w Komendzie Miejskiej Policji w S., początkowo przez 6 lat w Wydziale Kryminalnym, a następnie w pionie prewencji, dalej jako oficer dyżurny i naczelnik sekcji Sztabu KMP w S.. Ze służby w Policji został zwolniony z dniem 31 maja 2007 r.

Decyzją z dnia 2 lipca 2007 r. organ emerytalny przyznał W. W. emeryturę policyjną od dnia 1 czerwca 2007 r. Do wysługi emerytalnej zaliczono odwołującemu się okres służby wojskowej od 27 października 1978 r. do 27 grudnia 1978 r. w wymiarze 2 miesięcy i 1 dnia, okres służby w MO, SB i Policji od 28 grudnia 1978 r. do 31 maja 2007 r. w wymiarze 28 lat, 5 miesięcy i 4 dni oraz inne okresy zatrudnienia przed służbą od 5 września 1978 r. do 26 października 1978 r. w wymiarze 1 miesiąca i 22 dni. Po waloryzacji, od dnia 1 marca 2009 r. wysokość emerytury wynosiła 4.257,44 zł miesięcznie. Decyzją z 4 grudnia 2009 r. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji ponownie ustalił od dnia 1 stycznia 2010 r. wysokość emerytury policyjnej odwołującego się na kwotę 3.179,45 zł miesięcznie.

Zaskarżoną decyzją z 21 czerwca 2017 r. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, na podstawie art. 15c w związku z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy oraz w oparciu o informację IPN o przebiegu służby nr [...] z 26 kwietnia 2017 r., dokonał ponownego ustalenia od dnia 1 października 2017 r. wysokość emerytury policyjnej W. W., przyjmując, że wynosi ona 49,18% podstawy wymiaru w kwocie 6.704,24 zł, tj. w kwocie 3.297,15 zł miesięcznie, przy czym z uwagi na to, że wysokość emerytury policyjnej okazała się wyższa od kwoty 2.069,02 zł, tj. przeciętnej emerytury ogłoszonej przez Prezesa ZUS, wysokość emerytury policyjnej została ograniczona do kwoty 2.069,02 zł.

Z informacji IPN o przebiegu służby nr [...] z 26 kwietnia 2017 r., wynika, że W. W. w okresie od 28 października 1980 r. do 31 lipca 1990 r. pełnił służbę na

rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Oceniając dowód z tej informacji IPN, Sąd odwoławczy zwrócił uwagę, że odwołujący się nie przedstawił jakichkolwiek dowodów, które obalałyby domniemanie pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa wynikające z powołanej wyżej informacji IPN. Treść dokumentów zgromadzonych w aktach osobowych ubezpieczonego jednoznacznie potwierdziły, że w spornym okresie pełnił on służbę na rzecz totalitarnego państwa.

Zdaniem Sądu drugiej instancji, powyższe ustalenia prowadzą do wniosku o konieczności uznania służby odwołującego się w okresie od 28 października 1980 r. do 31 lipca 1990 r. za służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy i w konsekwencji przyjęcia wskaźnika wysokości wymiaru podstawy emerytury 0% za ten okres. W związku z tym Sąd ponownie ustalił od dnia 1 października 2017 r. wysokość emerytury policyjnej W.W. na podstawie art. 15c ust. 1 i 2 ostatnio powołanej ustawy, czemu Sąd Apelacyjny dał wyraz w pkt I sentencji zaskarżonego wyroku.

W ocenie Sądu drugiej instancji, nie można natomiast uznać za trafne zastosowanie przez pozwanego organ emerytalny wobec odwołującego się przepisu art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej.

Celem ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. nowelizującej ustawę zaopatrzeniową było bowiem pozbawienie funkcjonariuszy SB przywilejów nabytych z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa. Tymczasem W.W. (wyłączając okres 9 lat, 9 miesięcy i 4 dni służby w SB) posiada niepodlegający „wyzerowaniu” okres 18 lat i 8 miesięcy służby w MO (od 28 grudnia 1978 r. do 27 października 1980 r., okres służby przygotowawczej na stanowisku kursanta pododdziału operacyjnego ZOMO Komendy [...] MO w W.) oraz w Policji (od 1 sierpnia 1990 r. do 31 maja 2007 r.), do którego nie ma zastosowania wskaźnik podstawy wymiaru emerytury po 0% za każdy rok służby. Posiada również okres składkowy 1 miesiąca i 22 dni, który jest liczony po 2,6% podstawy wymiaru. Oznacza to, że podstawowego przywileju emerytalnego polegającego na możliwości przejścia na emeryturę po 15 latach służby ze świadczeniem wynoszącym co najmniej 40% podstawy jego wymiaru odwołujący się nie nabył z

tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa, lecz z tytułu służby polegającej na strzeżeniu bezpieczeństwa obywateli oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Zdaniem Sądu drugiej instancji, mając na względzie cel ustawy oraz fakt posiadania przez odwołującego się ponad 15-letniego okresu służby w Policji razem z okresami równorzędnymi, trzeba stwierdzić, że istnieje niespójność systemowa przepisów ustawy zaopatrzeniowej, jak również sprzeczność niektórych jej unormowań z deklarowanym celem, którym jest pozbawienie przywilejów emerytalnych byłych funkcjonariuszy, którzy nabyli je z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa. Przepis art. 15c ust. 3 tej ustawy stanowiący, że emerytura osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa ZUS stoi w sprzeczności zarówno z celem ustawy, którym jest obniżenie świadczeń tym osobom, które nabyły przywilej emerytalny z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa, jak i z brzmieniem gwarancyjnych przepisów art. 12 i art. 15 ust. 1, jak również z art. 15c ust. 2, który odsyła do odpowiedniego stosowania art. 15 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej. Mechanizm określony w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w istocie niweczy uprawnienie funkcjonariusza do przyjęcia przy ustalaniu podstawy wymiaru świadczenia okresów, co do których ustawa nakazuje przyjąć wskaźnik 1,3% lub 2,6%.

W świetle powyższego, przy uwzględnieniu metod wykładni systemowej, celowościowej i aksjologicznej Sąd Apelacyjny uznał, że przepis art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej nie ma zastosowania do funkcjonariusza, który nie nabył emerytury z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa, a okres tej służby jest jedynie okresem dodatkowym, niewpływającym na nabycie prawa do tego świadczenia. Według Sądu, obniżenie emerytury odwołującego 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. W ocenie Sądu odwoławczego, przepis art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, będący podstawą takiego obniżenia, nie może mieć w niniejszej sprawie zastosowania. W konsekwencji emerytura odwołującego się powinna zostać obliczona w wysokości nieuwzględniającej zmniejszenia świadczenia w oparciu o art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej z uwzględnieniem podstawy wymiaru świadczenia w wysokości odpowiedniej do wysługi emerytalnej odwołującego się nieobjętej dyspozycją art. 13b ustawy zaopatrzeniowej.

Odnosząc się do zarzutu organu rentowego dotyczącego rażącego naruszenia prawa przez niezastosowanie przez Sąd Apelacyjny art. 15c ust. 3 w związku z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, mimo zakwalifikowania służby W.W. w spornym okresie jako służby na rzecz państwa totalitarnego w rozumieniu art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. b tiret drugie tej ustawy (Departamentu II SB), wypada zauważyć, że zaprezentowana przez Sąd drugiej instancji interpretacja tychże unormowań zgodna jest z ich wykładnią przyjętą w orzecznictwie.

Interpretacji takiej dokonał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 16 marca 2023 r., 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 dnia 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22, LEX nr 3602783 i z dnia 17 maja 2023 r., I USKP 63/22, LEX nr 3563400). Zgodnie z w tych orzeczeniach 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" zamieszczonej 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 przypadły 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 T. M. (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 dnia 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 wprowadziły 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 przypadają 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 postanowieniu z dnia 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 dnia 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).

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. 398⁹ § 1 pkt 4 k.p.c.

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

[SOP]

[ał]