



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 26 marca 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jarosław Sobutka (przewodniczący)

SSN Ewa Stryczyńska

SSN Agnieszka Żywicka (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania A.K.

przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw
Wewnętrznych i Administracji w Warszawie

o wysokość emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń

Społecznych w dniu 26 marca 2025 r.,

skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Białymstoku
z dnia 27 lipca 2022 r., sygn. akt III AUa 1605/21,

**uchyla zaskarżony wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku i
przekazuje temu Sądowi sprawę do ponownego rozpoznania i
rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

Ewa Stryczyńska Jarosław Sobutka Agnieszka Żywicka

UZASADNIENIE

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji decyzją z 27 czerwca 2017 r. ustalił nową wysokość emerytury policyjnej A.K. Od 1 października 2017 r. wyniosła ona 2069 zł. Drugą decyzją z tego samego dnia została przeliczona wysokość jego renty policyjnej. To świadczenie przysługuje mu w wysokości 1.000 zł. Przeliczenie świadczeń polegało na obniżeniu jego wysokości z powodu służby w okresie od 1 listopada 1976 r. do 31 lipca 1990 r. na rzecz totalitarnego państwa.

A.K. odwołał się od powyższych decyzji. Wniósł o ich zmianę i przyznanie emerytury i renty w poprzedniej wysokości.

Sąd Okręgowy w Białymstoku wyrokiem z 6 października 2021 r. oddalił odwołanie oraz zasądził od A.K. na rzecz Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie kwotę 180 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Sąd zauważył, że Instytut Pamięci Narodowej 3 kwietnia 2017 r. sporządził informację o przebiegu służby odwołującego. Potwierdza ona pełnienie służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji w okresie od 1 listopada 1976 r. do 31 lipca 1990 r. Decyzja w sprawie nowej wysokości emerytury została wydana na podstawie art. 15c w zw. z art. 32 ust. 1pkt 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji a decyzja w sprawie renty na podstawie art. 22a ustawy.

Sąd Okręgowy wskazał, że zgodnie z art. 13b ust. 1 ustawy za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się służbę od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w wymienionych w tym przepisie cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach.

Sąd pierwszej instancji powołał się na uchwałę Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r., III UZP 1/20, OSNP 2021 nr 3 poz. 28, w której uznano, że kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu funkcjonariuszy Policji 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. Sąd Najwyższy stwierdził, że orzekanie na podstawie wszystkich

okoliczności sprawy oznacza nałożenie na sąd obowiązku dokonania oceny zachowania i działalności emeryta, a nie rozstrzygnięcie o jego winie.

Sąd Okręgowy ustalił, że A.K. do SB zgłosił się we wrześniu 1976 r. na ochotnika. Jego pierwszym stanowiskiem służbowym było stanowisko referenta sekcji I Wydziału T. Według opinii z 30 listopada 1978 r. potrafił dobrze selekcjonować i opracowywać dokumenty z nagrań. W latach 1980-1983 był podchorążym WSO im. [...] w L. W czasie stanu wojennego brał udział w likwidowaniu strajków na terenie zakładów pracy w W.. Po studiach został młodszym inspektorem Wydziału III SB. Zajmował się pracą operacyjną. W październiku 1988 r. został przeniesiony do wydziału T. Sąd wyjaśnił, że Wydział III zajmował się walką z działalnością antypaństwową w kraju, a wydział T techniką operacyjną. Zakres działania wydziału T obejmował: instalację podsłuchu pokojowego, instalację podsłuchu telefonicznego, stosowanie podglądu fotograficznego. Sekcja 1 wydziału m.in. pozyskiwała do współpracy osoby, których pomoc była niezbędna przy zakładaniu podsłuchu, sekcja 2 instalowała pogląd operacyjny i prowadziła tajne przeszukania, sekcja 3 instalowała podsłuch a sekcja 4 zajmowała się eksploatacją urządzeń podsłuchowych. W działaniach operacyjnych były stosowane następujące rodzaje techniki operacyjnej: podsłuch pokojowy, podsłuch telefoniczny, podsłuch telegraficzny, podgląd, dokumentacja fotograficzna i tajne przeszukania. Materiały uzyskane środkami techniki operacyjnej nie mogły być wykorzystywane w postępowaniu procesowym lub w sposób dekonspirujący źródło ich pochodzenia.

Zdaniem Sądu pierwszej instancji, takie metody są dopuszczalne w zwalczaniu przestępczości kryminalnej, a nie opozycji, która nie używa przemocy. Sąd stwierdził, że ubezpieczony w czasie długiej służby wykonywał podane wyżej czynności operacyjne. Nabyte doświadczenie później wykorzystywał w pracy w Policji. Nawet długoletnia służba po dniu 1 sierpnia 1990 r. w Policji - według ustawodawcy - nie zwalnia z odpowiedzialności za przeszłość.

Apelację od wyroku Sądu Okręgowego złożył pełnomocnik A.K.

Sąd Apelacyjny w Białymstoku wyrokiem z 27 lipca 2022 r. w wyniku rozpoznania apelacji A.K. od wyroku Sądu Okręgowego w Białymstoku z dnia 6 października 2021 r. w pkt I. zmienił zaskarżony wyrok w całości oraz poprzedzające go decyzje i ustalił, że A.K. przysługuje emerytura policyjna i policyjna renta

inwalidzka w wysokości ustalonej przed 1 października 2017 r. z uwzględnieniem późniejszych waloryzacji; w pkt II. zasądził od Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie na rzecz A.K. 420 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania za obie instancje z ustawowymi odsetkami za opóźnienie w spełnieniu świadczenia pieniężnego od dnia uprawomocnienia się niniejszego orzeczenia do dnia zapłaty.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, pomimo pewnych wskazań, nie dawał podstaw do przyjęcia, że odwołujący pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b 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, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, dalej zwana „ustawą zaopatrzeniową”.

Prokonstytucyjna wykładnia art. 13b ust. 1 ustawy z 2016 r. dokonana przez Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z 16 września 2020 r., III UZP 1/20, wskazująca, jak należy rozumieć kryterium „pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa”, ma pierwszorzędne znaczenie, ponieważ ewentualne uznanie, że odwołujący nie pełnił służby w rozumieniu art. 13b ust. 1 ustawy z 1994 r., w interpretacji przedstawionej przez Sąd Najwyższy, marginalizuje pozostałe rozważania.

W niniejszej sprawie Instytut Pamięci Narodowej wydał informację o przebiegu służby stosownie do art. 13a ust. 1 ustawy z 1994 r. i na podstawie akt osobowych stwierdził, że A.K. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy w okresie od 1 listopada 1976 r. do 31 lipca 1990 r. Trzeba mieć na względzie, że sąd powszechny nie jest związany tą informacją zarówno co do faktów, jak też ich kwalifikacji prawnej (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 9 grudnia 2011 r., II UZP 10/11, OSNP 2012 nr 23-24, poz. 298). Stanowisko takie wyrażano na tle art. 13a ustawy z 1994 r. przed nowelizacją dokonaną 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.2016.2270), lecz jest ono aktualne także obecnie - po nowelizacji. Potwierdził to Sąd Najwyższy w uchwale w sprawie III UZP 1/20. Sąd Najwyższy jednoznacznie zaakceptował stanowisko, że w sprawach ubezpieczeń społecznych, także w odniesieniu do okoliczności stwierdzanych zaświadczeniem wydanym przez IPN na podstawie art. 13a ustawy z 1994 r., okoliczności mające wpływ na prawo do świadczeń lub ich wysokość mogą być udowadniane wszelkimi środkami dowodowymi przewidzianymi w Kodeksie postępowania cywilnego, zaś art. 247 k.p.c. nie ma zastosowania.

Jak wynika ze zgromadzonego materiału dowodowego, A.K. w spornym okresie pełnił służbę w Sekcji I Wydziału „T” SB, Wydziale II oraz III SB, Grupie V SB KWMO/RUSW w B., a także był studentem WSO MSW w L. Jak wynika z opinii służbowej z 30 października 1979 r., odwołujący zajmował się konserwacją oraz eksploatacją sprzętu technicznego. Sąd Okręgowy zwrócił uwagę na znajdującą się w aktach osobowych odwołującego opinię służbową z 7 lipca 1983 r., w której wskazano, że A.K. w czasie stanu wojennego brał udział w likwidowaniu strajków na terenie zakładów pracy w W.. Odwołujący przyznał, że w czasie trwania stanu wojennego był wysyłany do W., gdzie patrolował ulice w centrum miasta.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, powyższy zapis był najprawdopodobniej standardowo umieszczany w opiniach funkcjonariuszy i nie wynika z niego, jakie konkretnie działania podejmować miał odwołujący. W ocenie Sądu Apelacyjnego, Sąd pierwszej instancji dokonał błędnej oceny służby odwołującego. Okoliczności wynikające ze zgromadzonego materiału dowodowego, pomimo wątpliwości co do działań odwołującego na rzecz ówczesnej władzy państwowej, nie dają podstaw do przyjęcia, że pełnił on służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu przyjętym w uchwale Sądu Najwyższego. Kwalifikacja prawna służby odwołującego, jako służby na rzecz państwa totalitarnego, dokonana przez Sąd pierwszej instancji, jest zatem błędna. Materiał dowodowy nie wskazuje, że podejmował on specyficzne bezpośrednie działania, które zmierzały do nękania obywateli i naruszania ich podstawowych praw i wolności.

Nie bez znaczenia jest przy tym okoliczność, że A.K. został w 1990 r. pozytywnie zweryfikowany i pełnił dalszą służbę w Policji do 2006 r. To przekonuje o tym, że jego dotychczasowej służby nie uznano wówczas za naganną czy istotnie naganną. Zwrócić należy uwagę, że pozytywna opinia komisji weryfikacyjnej oznaczała wówczas, że osoba weryfikowana odpowiadała wymogom przewidzianym dla funkcjonariusza.

Skoro odwołujący nie może być zakwalifikowany jako pełniący służbę w rozumieniu art. 13b ustawy z 1994 r., to nie ma do niego zastosowania art. 15c ust. 1-3 oraz art. 22a ust. 1-3 tej ustawy. Oznacza to, że emerytura i renta inwalidzka odwołującego nie mogły być obniżone.

Sąd Apelacyjny wskazał, że sam fakt pełnienia służby bez względu na to, czy charakteryzowała się ona bezpośrednim zaangażowaniem w realizację zadań i funkcji państwa totalitarnego, czy też ograniczała się do zwykłych, standardowych działań - jako podstawa restrykcyjnych unormowań ustawy w stosunku do wszystkich osób pełniących w określonym czasie służbę - jest nie do zaakceptowania z punktu widzenia standardów demokratycznego państwa prawnego. Podobnie wątpliwości co do zgodności ze standardami demokratycznego państwa prawnego budzi posługiwanie się przez ustawodawcę domniemaniem prawnym opartym na założeniu odpowiedzialności zbiorowej. Podkreślenia wymaga, że w rozpoznawanych sprawach ciężar dowodu okoliczności uzasadniających ingerencję w sferę praw emerytów, w tym ciężar dowodu, że prawa te zostały nabyte niesłusznie, spoczywa na organach państwa.

Ponadto Sąd drugiej instancji podniósł, że kwestia obniżenia świadczeń związanych ze służbą w organach bezpieczeństwa państwa przed 1 sierpnia 1990 r. była wcześniej przedmiotem regulacji ustawowej. Świadczenie emerytalne odwołującego było już raz obniżone decyzją Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie z 30 października 2009 r. Decyzja ta została wydana w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz 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, a także na podstawie informacji Instytutu Pamięci Narodowej z 21 maja 2009 r., uznającej okres służby odwołującego od 1 listopada 1976 r. do 1 stycznia 1990 r. za służbę w organach bezpieczeństwa państwa. W ocenie Sądu Apelacyjnego ponowne obniżenie świadczenia należnego odwołującemu godziłoby w konstytucyjną zasadę *ne bis in idem*, a skoro nie ujawniono nowych okoliczności, to byłoby nieproporcjonalne uwzględniając: czas, w którym tego dokonano (27 lat po transformacji ustrojowej) oraz że wcześniej dokonano obniżenia emerytury.

Dodatkowo, w ocenie Sądu Apelacyjnego, obniżenie emerytury oraz renty inwalidzkiej na podstawie 15c ust. 3 oraz art. 22a ust. 3 ustawy z 1994 r., w okolicznościach sprawy narusza art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzony w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. (Dz.U.1995.36.175/1 ze zm.), dalej jako „Protokół Nr 1” w zw. z art. 2 i art. 6 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej.

Sąd drugiej instancji zauważył również, że regulacje ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy zaopatrzeniowej stały się bowiem przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z 24 lutego 2010 r. sygn. akt K 6/09 Dz.U.2010.36.204 oraz ETPCz, (decyzja z 14 maja 2013 r., skarga nr 15189/10, Adam Cichopek przeciwko Polsce), m.in. w kontekście zastosowania art. 1 Protokołu Nr 1. Ogólne konkluzje, jakie można wywieść z orzeczeń tych Trybunałów w odniesieniu do okoliczności niniejszej sprawy w ocenie Sądu Apelacyjnego są następujące.

Konkluzje z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 6/09:

1) „Upływ czasu od odzyskania suwerenności przez państwo polskie w 1989 r., jakkolwiek nie bez znaczenia, nie może być decydującym kryterium oceny konstytucyjności przyjmowanych przez ustawodawcę regulacji rozliczeniowych. W Konstytucji nie ma przepisu, który ustanawiałby zakaz stanowienia takich regulacji [...]. Nie należy do kompetencji Trybunału zajmowanie stanowiska, czy i jakie oraz w jakim czasie ustawy dotyczące rozliczeń prawodawca wolnej Polski może wprowadzić”

2) „ustawodawca, stanowiąc ustawę z 2009 r., nie naruszył istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. Chociaż obniżenie świadczeń emerytalnych [...] Trybunał uznaje za znaczne, to jednak mieści się ono w ramach swobody ustawodawcy wyznaczonej Konstytucją. Do naruszenia prawa do zabezpieczenia społecznego doszłoby w szczególności, gdyby ustawodawca odebrał prawa emerytalne albo obniżył je do wysokości poniżej minimum socjalnego.”

3) „Ochrona praw nabytych nie oznacza [...] nienaruszalności tych praw i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych. [...] odstąpienie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne, jeżeli przemawiają za tym inne zasady, normy lub wartości konstytucyjne [...].zasada ochrony praw nabytych nie ma zastosowania do praw nabytych niesłusznie lub niegodziwie, a także praw niemających oparcia w założeniach obowiązującego w dacie orzekania porządku konstytucyjnego.”

4) pozytywny wynik postępowania kwalifikacyjnego nie oznacza aprobaty dla pełnienia służby w byłej komunistycznej tajnej policji politycznej i nie przekreśla faktu, iż zainteresowani funkcjonariusze odbywali służbę w tej instytucji dobrowolnie. Wszyscy funkcjonariusze zostali potraktowani dokładnie tak samo i częściowo pozbawieni świadczeń emerytalnych na tej samej podstawie, iż odbywali służbę w instytucji, która w przedmiotowym okresie była zaangażowana w działania godne potępienia. Ich służba po dacie granicznej, jaką był rok 1990, na rzecz demokratycznej Polski nie była traktowana w sposób dyskryminujący, ponieważ pomimo swojej przeszłości nabyli oni te same prawa emerytalne, co inni.

Konkluzje z orzeczenia ETPCz w sprawie Cichopek przeciwko Polsce:

1) każda ingerencja władzy publicznej w poszanowanie mienia powinna być zgodna z prawem i musi służyć słusznemu celowi (§ 131);

2) pojęcie „interesu publicznego” jest obszerne, a margines oceny dostępny dla ustawodawcy przy realizowaniu polityki społeczno-gospodarczej powinien być szeroki, Trybunał szanuje osąd ustawodawcy co do tego, co leży „w interesie publicznym”, o ile osąd ten nie jest wyraźnie pozbawiony rozsądnych podstaw (§ 133),

3) istnieje właściwe zachowanie proporcji pomiędzy użytymi środkami a celem, który ma być osiągnięty środkami stosowanymi przez państwo („sprawiedliwa

równowaga” musi zostać osiągnięta pomiędzy żądaniami wynikającymi z powszechnego interesu społeczności a wymogami związanymi z ochroną podstawowych praw jednostki). W szczególności Trybunał musi ustalić, czy z powodu ingerencji państwa osoba zainteresowana musiała ponieść nieproporcjonalny i nadmierny ciężar (§ 136);

4) całkowite pozbawienie uprawnień, powodujące utratę środków utrzymania, w zasadzie stanowiłoby naruszenie prawa własności, natomiast nie byłoby nim zastosowanie właściwej i współmiernej obniżki (§ 137);

5) nie da się wyznaczyć określonych ram czasowych ani tempa sfinalizowania restrukturyzacji ustroju politycznego oraz systemu prawnego i społecznego (§ 143);

6) ustawodawca ma prawo zlikwidować przywileje finansowe o charakterze politycznym, przyznane byłym funkcjonariuszom przez reżimy totalitarne (§ 138).

Sąd Apelacyjny zauważył, że obniżenie świadczeń może realizować interes społeczny, poprzez wskazanie na istotne społecznie wartości dotyczące służby. Zwraca bowiem uwagę na potrzebę odmowy określonej służby na rzecz państwa, łamiącego przy pomocy tej służby podstawowe prawa i wolności człowieka. Przywraca w pewnym stopniu poczucie sprawiedliwości. Odnosząc powyższe do okoliczności sprawy zwrócić należy uwagę, że obniżenie świadczeń nastąpiło ponad ćwierć wieku od czasu transformacji ustrojowej, czyli od czasu kiedy taka możliwość mogła być deliberowania w ramach instytucji demokratycznego państwa.

Mając na uwadze powyższe rozważania, Sąd Apelacyjny na podstawie art. 386 § 1 k.p.c. zmienił zaskarżony wyrok w całości oraz poprzedzające go decyzje i ustalił, że A.K. przysługuje emerytura policyjna i policyjna renta inwalidzka w wysokości ustalonej przed 1 października 2017 r. z uwzględnieniem późniejszych waloryzacji.

Organ rentowy wniósł skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 27 lipca 2022 r., zaskarżając ten wyrok w całości i zarzucając naruszenia prawa materialnego, to jest:

a) art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz art. 15c, art. 22a ustawy zaopatrzeniowej poprzez uznanie, iż sąd powszechny rozpoznający odwołanie może nie zastosować przepisu prawa na podstawie, którego wydano zaskarżoną decyzję uznając go za niezgodny

z ww. Konwencją, pomimo braku oceny w tym konstytucyjnie organ tj. Trybunał Konstytucyjny;

b) art. 15c, art. 22a ustawy z zaopatrzeniowej, poprzez ich niezastosowanie w sytuacji gdy bezspornym jest, iż odwołujący się pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa zdefiniowaną w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, bowiem brał udział w likwidowaniu strajków na terenie zakładów pracy na terenie W., a w związku z tym spełnione zostały przesłanki warunkujące ponowne przeliczenia świadczenia odwołującego się;

c) naruszenie preambuły ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944—1990 oraz treści tych dokumentów (Dz.U. z 2006 r. Nr 218, poz. 1592, z późn., zm., dalej: „ustawa lustracyjna”), poprzez brak zastosowania w ustalonym stanie faktycznym do oceny kryterium służby na rzecz totalitarnego państwa z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej - preambuły ustawy lustracyjnej, zgodnie z którą, stwierdzamy, że praca albo służba w organach bezpieczeństwa państwa komunistycznego, lub pomoc udzielana tym organom przez osobowe źródło informacji, polegające na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli, była trwale związana z łamaniem praw człowieka i obywatela na rzecz komunistycznego ustroju totalitarnego;

d) naruszenie art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej poprzez jego nie zastosowanie, w sytuacji gdy z ustalonego przez Sąd Apelacyjny w Białymstoku, a niekwestionowanego przez organ rentowy stanu faktycznego, jednoznacznie wynikało, iż ubezpieczony w czasie stanu wojennego brał udział w likwidowaniu strajków na terenie zakładów pracy w W., a tym samym naruszał on podstawowe prawa i wolności człowieka w tym prawo do zrzeszania się - w myśl uchwały Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., sygn. akt III UZP 1/20;

e) art. 9 w zw. z art. 91 pkt 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, poprzez ich błędną wykładnię, a w konsekwencji bezpodstawne zastosowanie na skutek ustalenia, że w sprawie nastąpiła kolizja przepisów ustawy zaopatrzeniowej z zasadami podstawowymi Unii Europejskiej, podczas gdy Sąd Najwyższy w uchwale

z 16 września 2020 r., sygn. akt III UZP 1/20, nie wykluczył, że art. 13b, a w konsekwencji art. 15c i art. 22a ustawy zaopatrzeniowej - znajdą zastosowanie w sprawie, zaś ustalony przez Sąd Apelacyjny w Białymstoku nie kwestionowany przez organ rentowy stan faktyczny sprawy prowadzi do wniosku, że w sprawie zaszła przesłanka z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej;

f) art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonego 20 marca 1952 r. w Paryżu poprzez jego błędną wykładnię i błędne zastosowanie, podczas gdy Europejski Trybunał Praw Człowieka w decyzji z dnia 14 maja 2013 r. nr 15189/10 (decyzja o odrzuceniu skargi -Cichopek i inni przeciwko Polsce) stwierdził, że ustawodawca krajowy wyposażony w bezpośrednią legitymację demokratyczną jest lepiej przygotowany do oceny, czy w danym kraju ze względu na jego wyjątkowe doświadczenie historyczne i polityczne interes publiczny wymagał przyjęcia określonych środków dekomunizacji, aby zapewnić większą sprawiedliwość społeczną albo stabilność demokracji. Równocześnie, władze krajowe, ze względu na bezpośrednią wiedzę o swoim kraju, były uprawnione do potępienia w wybranym przez siebie czasie i formie, instytucji lub działań z przeszłości, które zgodnie z historycznym doświadczeniem kraju odrzucały zasady demokracji, rządów prawa i praw człowieka. Trybunał wskazał że, „w celu zapewnienia większej sprawiedliwości systemu emerytalnego Państwo mogło w uprawniony sposób przyjąć środki mające na celu zakończenie uprzywilejowania emerytalnego uznawanego za niezasadne i nieuczciwie uzyskane”;

g) art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, poprzez jego błędną wykładnię, prowadzącą do uznania, że zawsze w każdym przypadku, zasada *ne bis in idem* sprzeciwia się ponownemu obniżeniu świadczenia, podczas gdy taki wniosek nie wynika ani z uchwały Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r., sygn. akt III UZP 1/20, ani orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, ani też części orzecznictwa Sądów Apelacyjnych RP w sprawach odwoławczych od decyzji o ponownym ustaleniu wysokości świadczenia;

h) art. 252 k.p.c., poprzez zakwestionowanie informacji IPN, sporządzonej na podstawie akt osobowych funkcjonariusza, pomimo braku udowodnienia przez Ubezpieczonego okoliczności do niej przeciwnych, a wręcz potwierdzających, że w czasie stanu wojennego brał udział w likwidowaniu strajków na terenie W. - przy

okazji patrolowania ulic w centrum miasta, co miało istotny wpływ na wynik sprawy, bowiem doprowadziło do błędnej wykładni, a w konsekwencji braku zastosowania względem Odwołującego się art. 13b, a w konsekwencji art. 15c ustawy emerytalnej.

Ponadto skarżący podniósł zarzut naruszenia art. 232 k.p.c. w zw. z art. 6 k.c., poprzez bezpodstawne przyjęcie, iż każdorazowo — w sprawie o ponownym ustaleniu wysokości świadczenia - ciężar dowodu spoczywa na organie rentowym, podczas gdy w najnowszym orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że ciężar dowodu spoczywa na organie rentowym, ale tylko wtedy gdy ze zgromadzonego materiału dowodowego w postaci akt osobowych, zeznań strony odwołującej się oraz podstaw prawnych funkcjonowania jednostek S.B., nie wynika służba strony odwołującej się na rzecz totalitarnego państwa, w sytuacji gdy z niekwestionowanego przez organ rentowy stanu faktycznego jednoznacznie wynika służba Odwołującego się na rzecz totalitarnego państwa.

Wskazując na powyższe, skarżący wniósł o I. 1) uchylenie - w całości - zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w Białymstoku i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu w Białymstoku do ponownego rozpoznania z pozostawieniem temu Sądowi rozstrzygnięcia w przedmiocie kosztów postępowania kasacyjnego oraz przed II Instancją; ewentualnie jeżeli Sąd Najwyższy uznałby, że istnieje ku temu podstawa: uchylenie - w całości - zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w Białymstoku oraz orzeczenie co do istoty sprawy poprzez oddalenie apelacji A. K. od wyroku Sądu Okręgowego w Białymstoku oraz zasądzenie od odwołującego się na rzecz pozwanego zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w wysokości podwójnej stawki minimalnej według norm przepisanych (z uwagi na § 15 ust. 1 pkt 1, 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych) - według norm przepisanych; na podstawie art. 398¹⁷ § 1 w zw. z art. 398¹⁷ § 3 k.p.c., wniósł o odroczenie wydania orzeczenia i przekazanie sprawy do rozpoznania powiększonemu składowi Sądu Najwyższego.

Odwołujący A.K. wniósł w odpowiedzi na skargę o wydanie postanowienia odmawiającego przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania; oddalenie skargi kasacyjnej- w przypadku przyjęcia jej do rozpoznania; zasądzenie od organu rentowego na rzecz odwołującego kosztów postępowania kasacyjnego według norm prawem przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna okazała się zasadna. Ciężar zarzutów przemawiał za uchyleniem zaskarżonego wyroku i przekazaniem sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu w Białymstoku. Skarżący podnosi zarzuty naruszenia prawa materialnego i procesowego, z uwagi na to, że podnoszone kwestie były wielokrotnie przedmiotem oceny Sądu Najwyższego ich analiza zostanie przeprowadzona łącznie.

Problem poruszony w skardze kasacyjnej sprowadza się do kwestionowania prawidłowości subsumpcji dokonanej przez Sąd drugiej instancji aktywności ubezpieczonego w ustalonym stanie faktycznym jako „służby na rzecz totalitarnego państwa” do art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, co z kolei skutkowało przyznaniem świadczenia emerytalnego z wyłączeniem art. 15c i 22a ustawy zaopatrzeniowej. Natomiast drugie zagadnienie sprowadza się do ustalenia czy organ rentowy jest zobligowany do potwierdzenia faktów, z których wywodzi skutki prawne, w tym indywidualnych czynów ubezpieczonego, wskazujących na niegodziwość jego postępów w ramach służby na rzecz totalitarnego państwa. Zaprezentowana przez Sąd Apelacyjny w Białymstoku wykładnia pozostaje w oczywistej z sprzeczności z wykładnią prezentowaną w orzecznictwie Sądu Najwyższego co przemawiało za uchyleniem wyroku.

Ocena zarzutów podniesionych w skardze kasacyjnej wymaga w pierwszej kolejności przypomnienia, że Sąd Najwyższy w uchwale z 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021nr 3, poz. 28) stwierdził, że kryterium "służby na rzecz totalitarnego państwa" określone w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej 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. W uzasadnieniu tej uchwały Sąd Najwyższy wypowiedział się, że „Sąd będzie zobowiązany do rekonstrukcji przebiegu służby w konkretnym wypadku. Przedstawione przez ubezpieczonego kontrfakty będą oczywiście podlegać swobodnej ocenie w myśl otwartego katalogu uwzględnianych okoliczności, w szczególności długości okresu pełnienia służby, jej

historycznego umiejscowienia w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r., miejscu pełnienia służby, zajmowanego stanowiska czy stopnia służbowego. Powyższe stanowisko zostało następnie podzielone w wyroku z 30 listopada 2023 r. III USKP 79/23 (LEX nr 3689950), w którym Sąd Najwyższy stwierdził, 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, 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 (postanowienie Sądu Najwyższego z 9 grudnia 2011 r., II UZP 10/11, OSNP 2012 nr 23-24, poz. 298).

Również Trybunał Konstytucyjny dostrzegł w wyroku z 24 lutego 2010 r. (K 6/09, OTK-A 2010 nr 2, poz. 15), że kontrola informacji o przebiegu służby wydawanej przez IPN, została połączona z prawem zaskarżenia decyzji organu emerytalnego, a w konsekwencji z prawem do rozpoznania istoty sprawy przez sąd powszechny. Nie sposób zatem uznać, że ustawodawca pozbawił osoby, których dotyczy kwestionowana regulacja, prawa sądowej kontroli informacji sporządzonej przez IPN. Informacja o przebiegu służby nie jest wobec tego władczym przejawem woli organu administracji publicznej (władczym rozstrzygnięciem), lecz jest oświadczeniem wiedzy i nie rozstrzyga konkretnej sprawy administracyjnej w stosunku do konkretnej osoby fizycznej. Wskazana czynność ma charakter stricte informacyjny i stanowi jedynie urzędowe potwierdzenie określonych faktów, zamieszczonych w aktach osobowych funkcjonariusza, celem ponownego ustalenia

prawa do świadczeń emerytalnych. Władczym rozstrzygnięciem wobec skarżącego jest decyzja organu emerytalnego w przedmiocie ponownego ustalenia prawa do świadczenia emerytalnego i jego wysokości. Zatem dopiero decyzja organu emerytalnego podlega kontroli sądowej. Natomiast właściwym sądem dokonującym tej kontroli jest sąd powszechny, a ten, podczas rozpoznawania istoty sprawy, będzie uprawniony do weryfikacji informacji z IPN w postępowaniu dowodowym (uchwała Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r., III UZP 1/20, OSNP 2021 nr 3 poz. 28; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 stycznia 2012 r., K 36/09, OTK-A 2012 nr 1, poz. 3).

Oceny tej nie zmienia, że informacja o przebiegu służby jest dokumentem urzędowym w rozumieniu art. 244 k.p.c. Ukształtowane na tle spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych orzecznictwo Sądu Najwyższego jednoznacznie akceptuje, że okoliczności mające wpływ na prawo do świadczeń lub ich wysokość mogą być udowadniane wszelkimi środkami dowodowymi przewidzianymi w Kodeksie postępowania cywilnego (wyroki Sądu Najwyższego: z 2 lutego 1996 r., II URN 3/95, OSNAPiUS 1996 nr 16, poz. 239; z 25 lipca 1997 r., II UKN 186/97, OSNAPiUS 1998 nr 11, poz. 342; z 8 sierpnia 2006 r., I UK 27/06, OSNP 2007 nr 15-16, poz. 235), a art. 247 k.p.c., wprowadzający ograniczenia dowodzenia zeznaniami świadków lub z przesłuchania stron przeciwko osnowie lub ponad osnowę dokumentu obejmującego czynność prawną, nie ma zastosowania w tych sprawach (wyroki Sądu Najwyższego: z 11 października 2016 r., I UK 356/15, LEX nr 2174067 i z 10 lipca 2013 r., II UK 427/12, LEX nr 1555534). Podobne postulaty dotyczące weryfikacji przebiegu służby m.in. w oparciu o opinie służbowe funkcjonariuszy są formułowane w doktrynie (zob. B. Jaworski: System opiniowania funkcjonariuszy służb mundurowych, *Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica* 2019 nr 87, s. 105).

Sąd Najwyższy rozpoznający niniejszą skargę kasacyjną podziela powyższy pogląd, jak również częściowo zgadza się z twierdzeniami zawartymi w wyroku Sądu Najwyższego z 30 listopada 2023 r., III USKP 79/23 (LEX nr 3689950), że zrównanie statusu osób - przez jednolite obniżenie świadczenia z zabezpieczenia społecznego - które kierowały organami państwa totalitarnego, angażowały się w realizację zadań i funkcji państwa totalitarnego, nękały swych obywateli także na innym polu niż styk szeroko rozumianego prawa karnego, a więc tych podmiotów, których ocena jest

zdecydowanie aksjologicznie negatywna, z osobami, których postawa nie pozostawała w bezpośredniej opozycji do zadań i funkcji tego państwa, lecz sprowadzała się do czynności akceptowalnych i wykonywanych w każdym państwie, także demokratycznym, bez skojarzeń prowadzących do ujemnych ocen, nie może być dokonane za pomocą tych samych parametrów. Inaczej każdy podmiot funkcjonujący w systemie państwa w tych latach mógłby się spotkać z zarzutem, że jego działanie, w ogólnym rozrachunku, było korzystne dla państwa totalitarnego.

Sąd drugiej instancji ocenił materiał dowodowy zebrany przez Sąd w postępowaniu pierwszoinstancyjnym nie dzieląc oceny prawnej tego Sądu, zmienił wyrok. Na podstawie materiału dowodowego przeprowadził własną ocenę zgromadzonego materiału dowodowego w kontekście spełnienia się kryterium służby na rzecz formacji, o których mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. W zaskarżonym wyroku Sąd Apelacyjny w Białymstoku powołał się wprawdzie na uchwałę III UZP 1/20 ale de facto nie zastosował się do stanowiska zajętego przez Sąd Najwyższy. W ustalonym stanie faktycznym Instytut Pamięci Narodowej wydał informację, że A.K. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy w okresie od 1 listopada 1976 r. do 31 lipca 1990 r. Jednocześnie ze zgromadzonego materiału dowodowego wynika że, A.K. w spornym okresie pełnił służbę w Sekcji I Wydziału „T” SB, Wydziale II oraz III SB, Grupie V SB KWMO/RUSW w B., a także był studentem WSO MSW w L. Jak wynika z opinii służbowej z 30 października 1979 r., odwołujący zajmował się konserwacją oraz eksploatacją sprzętu technicznego. Sąd Okręgowy zwrócił uwagę na znajdującą się w aktach osobowych odwołującego opinię służbową z 7 lipca 1983 r., w której wskazano, że A.K. w czasie stanu wojennego brał udział w likwidowaniu strajków na terenie zakładów pracy w W.. Odwołujący przyznał, że w czasie trwania stanu wojennego był wysyłany do W., gdzie patrolował ulice w centrum miasta.

Sąd Okręgowy ocenił powyższą aktywność ubezpieczonego jako okres służby na rzecz totalitarnego państwa, natomiast Sąd Apelacyjny na podstawie zebranego w postępowaniu pierwszoinstancyjnym materiału dowodowego wywiódł wnioski przeciwnie. Z uzasadnienia zaskarżonego wyroku nie wynika jednak aby pojawiły się dowody przemawiające za tym, że ubezpieczony podjął jakiegokolwiek działania mające na celu pomoc opozycji w walce z władzą totalitarną. Trzeba mieć oczywiście

na względzie, że sąd powszechny nie jest związany informacją z IPN o przebiegu służby zarówno co do faktów, jak też ich kwalifikacji prawnej (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 9 grudnia 2011 r., II UZP 10/11, OSNP 2012 nr 23-24, poz. 298) ale muszą za tym przemawiać dowody zebrane w postępowaniu dowodowym a takie nie pojawiły się w niniejszej sprawie. W sprawie nie zostały przedstawione żadne argumenty, które przemawiałyby za inną kwalifikacją aktywności ubezpieczonego w spornym okresie niż ta, którą przeprowadził Sąd Okręgowy. Wnioski wyprowadzone przez Sąd Apelacyjny pozostają zatem w logicznej sprzeczności z materiałem dowodowym i nie są zgodne z doświadczeniem życiowym oraz nie uwzględniają jednoznacznych praktycznych związków przyczynowo skutkowych tym samym zarzuty podniesione w ramach procesowej podstawy zaskarżenia potwierdziły się.

W sprawie doszło zatem do naruszenia art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, podkreślenia bowiem wymaga, że przy dokonywaniu oceny prawnej służby z perspektywy art. 13b ustawy zaopatrzeniowej bierze się pod uwagę przede wszystkim formację, w której była pełniona służba, a także zajmowane stanowisko czy stopień służbowy oraz przebieg służby. Określenie formacji czy instytucji (z uwzględnieniem jednostek wymienionych w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej) 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.(zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 28 stycznia 2025 r., II USK 111/23, LEX nr 3845057). 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 jednak obalone w procesie cywilnym. Nie jest

jednak 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 – co wynika z informacji IPN, to ciężar dowodu przechodzi na ubezpieczonego (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z: 4 grudnia 2024 r., II USK 299/23, LEX nr 3792576; 3 grudnia 2024 r., II USK 206 24, LEX nr 3791572; 28 listopada 2024 r., III USK 287/23, LEX nr 3801319).

Wobec powyższego należy stwierdzić, że podstawą zastosowania regulacji prowadzących do ponownego ustalenia wysokości świadczeń jest fakt służby w formacji wyszczególnionej w art. 13b, która miała istotny wpływ na funkcjonowanie ówczesnego państwa ale w rozpoznawanej sprawie nie zostało to dokonane przez pryzmat indywidualnych okoliczności sprawy. Konsekwencją błędnie dokonanej wykładni art. 13b ustawy zaopatrzeniowej przez Sąd drugiej instancji było niezastosowanie przez ten Sąd przepisów art. 15c i 22a ustawy zaopatrzeniowej. W toku postępowania nie ujawniono aby stanowisko, które zajmował ubezpieczony nie przynależało do tych wyszczególnionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Art. 15c ustawy zaopatrzeniowej określa zasady ustalania wysokości policyjnej emerytury w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r. Przepis ten w ust. 1 stanowi, że emerytura takiej osoby wynosi 0% podstawy wymiaru - za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b i 2,6% podstawy wymiaru - za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, 1a oraz 2-4. Przepisy art. 14 i art. 15 ust. 1-3a, 5 i 6 stosuje się odpowiednio.

Zgodnie zaś z art. 22a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej od 1 października 2017 r. w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, rentę inwalidzką ustaloną zgodnie z art. 22 zmniejsza się o 10% podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b. Przy zmniejszaniu renty inwalidzkiej okresy służby, o której mowa w art. 13b, ustala się z uwzględnieniem pełnych miesięcy. Przy ponownym

rozpoznaniu sprawy konieczne jest zatem zastosowanie wymienionych przepisów ustawy.

Mając na względzie powyższe argumenty Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. w zw. z art. 108 § 2 k.p.c.

M.G.

[r.g.]