



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 marca 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Romuald Dalewski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Agnieszka Żywicka

SSN Renata Żywicka

w sprawie z odwołania S. W.

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 13 marca 2024 r.,

skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Białymstoku

z dnia 15 czerwca 2022 r., sygn. akt III AUa 1492/21,

**uchyla zaskarżony wyrok i sprawę przekazuje Sądowi
Apelacyjnemu w Białymstoku do ponownego rozpoznania i
orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

Agnieszka Żywicka Romuald Dalewski Renata Żywicka

UZASADNIENIE

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji decyzją z 8 lipca 2017 r., Nr [...], na podstawie art. 15c w zw. z art. 32

ust. 1 pkt 1 ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r., poz. 708 z późn. zm.) oraz na podstawie otrzymanej z IPN informacji z 22 maja 2017 r., ponownie ustalił wysokość emerytury S. W. na dzień 1 października 2017 r. na kwotę 1.329,60 zł.

Dyrektor Zakładu Emerytalno- Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, decyzją z 8 lipca 2017 r., Nr [...] na podstawie art. 22a w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r., poz. 708 z późn. zm.) oraz na podstawie otrzymanej z IPN informacji z 22 maja 2017 r., ponownie ustalił wysokość emerytury S. W. na dzień 1 października 2017 r. na kwotę 1.000 zł.

Odwołanie od powyższych decyzji złożył S. W., zaskarżając je w całości. Wniósł o ich zmianę i ustalenie zgodnie z obowiązującym prawem zaopatrzeniowym, że odwołującemu przysługuje emerytura policyjna w wymiarze 80% podstawy jej wymiaru i w odpowiadającej temu wysokości, to jest w kwocie uwzględniającej należne podwyższenia, przy takim jak podany w prawidłowej decyzji jej wymiarze oraz o zasądzenie od organu rentowego na rzecz odwołującego się kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W odpowiedzi na odwołanie pełnomocnik organu emerytalno-rentowego wniósł o jego oddalenie.

Sąd Okręgowy w Ostrołęce wyrokiem z 14 września 2021 r., w pkt. I zmienił częściowo zaskarżoną decyzję z 8 lipca 2017 r. NR [...] i stwierdził, że od 1 października 2017 r. nie było podstaw do przeliczenia wysokości emerytury S. W. przez zastosowanie co do okresu od 1.10.1975 r. do 30.06.1978 r. 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 i Służby Więziennej oraz ich rodzin, w pkt. II zmienił częściowo zaskarżoną decyzję z 8 lipca 2017 r. NR [...] i stwierdził, że od 1 października 2017 r. nie było podstaw do przeliczenia wysokości renty S. W. przez zastosowanie co do okresu od 1.10.1975 r. do 30.06.1978 r. art. 22 a 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 i Służby Więziennej oraz ich rodzin, w pkt. III w pozostałym zakresie odwołania oddalił, w pkt. IV koszty zastępstwa prawnego między stronami wzajemnie zniósł.

Sąd pierwszej instancji ustalił, że S. W. urodził się [...] 1948 r. Ukończył Technikum we W. 27 kwietnia 1971 r. złożył podanie o przyjęcie do pracy w Milicji Obywatelskiej. Podanie to zostało uwzględnione. 1 czerwca 1971 r. został przyjęty do służby w MO w okresie służby przygotowawczej w Sekcji I „A” Wydziału T KWMO w O. Wydział T był podzielony na sekcje: I A - zakładania podsłuchów, I B - odsłuchu podsłuchu pokojowego, Sekcję II - fotografii operacyjnej, podglądu i tajnych przeszukiwań, Sekcja III - instalacji i eksploatacji podsłuchu telefonicznego oraz Sekcja IV - eksploatacji podsłuchu pokojowego. W Wydziale T był również referat konserwacji sprzętu, który prowadził konserwację sprzętu w Wydziale i naprawiał sprzęt zapisujący. Wydział T pracował na potrzeby innych Wydziałów, w tym Wydziału II (zajmującego się kontrwywiadem wojskowym), Wydziału III (zajmującego się opozycją), Wydziału IV (zajmującego się kościołem) i Wydziału VI (zajmującego się przestępstwami w gospodarce narodowej). W okresie od 11.02.1974 r. do 12.07.1974 r. odwołujący odbył kurs specjalistyczny pionu „T” SB MSWiA - m.in. w celu usunięcia występujących u niego braków w zakresie znajomości pracy operacyjno-technicznej. 1 czerwca 1974 r. odwołujący został mianowany funkcjonariuszem stałym. 1 stycznia 1975 r. otrzymał stanowisko referenta techniki operacyjnej Sekcji I A. 1 czerwca 1975 r. został przeniesiony do dyspozycji Komendanta Wojewódzkiego MO w O. 1 października 1975 r. został zaliczony w etatowy stan podchor. WSO MSW im. F. Dzierżyńskiego w L. Z dniem 30.06.1978 r. został zdjęty ze stanu ww. szkoły i oddany do dyspozycji Komendanta

Wojewódzkiego MO w O. oraz mianowany na stanowisko starszego inspektora w Wydziale T. 13 grudnia 1981 r. powierzono mu obowiązki cenzora Wojewódzkiego Urzędu Cenzury. Obowiązki te pełnił do 16 sierpnia 1982 r. Następnie zajmował stanowisko starszego inspektora sekcji I Wydziału Zabezpieczenia Operacyjnego SB. 1 marca 1983 r. został mianowany kierownikiem Sekcji I tego Wydziału a z 1 sierpnia 1983 r. kierownikiem Sekcji T Wydziału Zabezpieczenia Operacyjnego SB.

Z dalszych ustaleń Sądu Okręgowego wynika, że w okresie od 1 czerwca 1971 r. do 30 września 1975 r. odwołujący był zatrudniony na stanowisku konserwatora aparatury i sprzętu techniki operacyjnej. Do jego obowiązków należało konserwowanie i naprawa sprzętu używanego do instalowania i wykonywania podsłuchów: kabli, magnetofonów, łącznic, sprawdzał zasięg urządzeń, podłączał baterie. W tym okresie wykonywał również czynności polegające na zakładaniu i demontowaniu podsłuchów. W 1971 r., po wybuchu auli Wyższej Szkoły Pedagogicznej w O., został oddelegowany do O. w celu zakładania podsłuchów mających wyjaśnić kwestię związane z tym wybuchem i odnalezienie jego sprawców. W lipcu 1974 r. odwołujący ukończył kurs specjalistyczny pionu „T” SB MSWiA, uzyskując ocenę bardzo dobrą z przedmiotu - Wybrane zagadnienia pracy operacyjnej. Po ukończeniu tego kursu jego obowiązki obejmowały już na stałe instalację sprzętu pracy operacyjnej, tj. podsłuchów. Czynności te wykonywał do chwili zakończenia służby w MO, w tym w całym okresie zatrudnienia w KWMO w O. W okresie zajmowania stanowiska cenzora Wojewódzkiego Urzędu Cenzury obowiązki odwołującego obejmowały kontrolę rozmów telefonicznych w WUP i WUT w O. Wykonując te obowiązki odwołujący wykazał pełne zaangażowanie, zdyscyplinowanie, wysoki stopień mobilności i dyspozycyjności. Za wzorowe wykonywanie obowiązków cenzora został wyróżniony przez Dyrektora Departamentu Techniki MSW nagrodą pieniężną. W latach 1980-1981 i w 1985 r. odwołujący był oddelegowany odpowiednio do: WUSW w K. i WUSW P., gdzie realizował zadania specjalne, wykorzystując posiadane wiadomości w zakresie podsłuchów. Za wykonanie zadań specjalnych na terenie K. został nagrodzony premią Komendanta Wojewódzkiego MO w K. oraz wystąpiono o odznaczenie go Złotym Krzyżem Zasługi.

Odwołujący przeszedł pozytywnie weryfikację. Służbę w Policji pełnił do 15 czerwca 1998 r. Decyzją z 6 lipca 1998 r. zostało mu przyznane prawo do policyjnej renty inwalidzkiej od 15 czerwca 1998 r. Decyzją z 6 lipca 1998 r. zostało mu przyznane prawo do emerytury policyjnej od 15 czerwca 1998 r. Na skutek zmiany przepisów ustawy, po pozyskaniu informacji z Instytutu Pamięci Narodowej o przebiegu służby wskazującej, że odwołujący od 1.06.1971 r. do 31.07.1990 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, organ rentowy przeliczył emeryturę i rentę odwołującego.

Sąd Okręgowy wskazał, że zastosowane wobec wnioskodawcy przepisy wprowadzono na mocy art. 1 ustawy nowelizującej z 16 grudnia 2016 r. Zgodnie z art. 15c, w przypadku osoby, która pełniła „służbę na rzecz totalitarnego państwa” i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., emerytura wynosi: 0% podstawy wymiaru - za każdy rok tej służby a przy tym, emerytura nie podwyższa się zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3 ustawy nowelizowanej, jeżeli okoliczności uzasadniające podwyższenie wystąpiły w związku z pełnieniem służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b. Analogiczne rozwiązanie co do renty zawiera art. 22a. Jednocześnie ustawodawca wprowadził ograniczenie, zgodnie z którym wysokość emerytury i renty ustalonej zgodnie z art. 15c ust. 1 i 2 i z art. 22a ust. 1 i 2 nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury i odpowiednio renty wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Sąd Okręgowy podkreślił, że Informacja Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu dotycząca przebiegu służby nie jest dla niego wiążąca. Zgodnie z ww. uchwałą Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r., Sąd Okręgowy uznał, że nie wystarczy pełnić służby w jednostkach wymienionych w art. 13b ustawy dezubekizacyjnej, ale służba ta musi mieć cechy „służby na rzecz totalitarnego państwa” w rozumieniu przywołanej powyżej uchwały SN w sprawie III UZP 1/20.

Sąd Okręgowy wskazał, że z pisma IPN z 9 kwietnia 2021 r. wynika, że organ rentowy przyjmował, że odwołujący pełnił służbę, o której mowa w art. 13b ust. 1 pkt 5e tiret 7 (tj. był słuchaczem/studentem Wyższej Szkoły Oficerskiej MSW w L.) a

w pozostałym okresie pełnił służbę, o której mowa w art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. d tiret 5 i 9.

W ocenie Sądu pierwszej instancji brak było podstaw, aby uznać, że w spornym okresie od 1.10.1975 r. do 30.06.1978 r. odwołujący pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa. W tym okresie był on słuchaczem/studentem Wyższej Szkoły Oficerskiej MSW w L. Jak stwierdził Sąd, w toku postępowania nie zostały ujawnione okoliczności, świadczące o tym, że w okresie od 1.10.1975 r. do 30.06.1978 r. odwołujący uczestniczył w czynnościach i akcjach, które można by uznać za naruszające prawa i wolności innych obywateli. Sąd uznał zatem, że działanie odwołującego w tym okresie nie było ukierunkowane na realizowanie zadań i funkcji charakterystycznych dla ustroju państwa totalitarnego.

Odmierna sytuacja zachodzi, w ocenie Sądu pierwszej instancji, co do - pozostałego spornego okresu: od 1.06.1971 r. do 30.09.1975 r. i od 1.07.1978 r. do 31.07.1990 r. W ocenie Sądu z materiału dowodowego wynika, że odwołujący w okresie od 1.06.1971 r. do 30.09.1975 r. zajmował się konserwowaniem i naprawą sprzętu używanego do instalowania i wykonywania podsłuchów oraz instalowaniem podsłuchów, a w okresie od 1.07.1978 r. do 31.07.1990 r. zajmował się instalacją sprzętu podsłuchów i podsłuchiowaniem. W ocenie Sądu Okręgowego czynności odwołującego, dotyczące naprawy i konserwacji sprzętu używanego do podsłuchów oraz instalowania tego sprzętu i podsłuchiowania, należało uznać za naruszające podstawowe prawa i wolności człowieka i skutkujące uznaniem, że odwołujący pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu przedstawionym przez Sąd Najwyższy w uchwale składu 7 sędziów z 16 września 2020 r. (III UZP 1/20).

Sąd pierwszej instancji zauważył, że Wydział T, w którym pracował odwołujący, zajmował się podsłuchami, przy czym odwołujący zeznał, że Wydział T pracował na potrzeby innych Wydziałów, w tym Wydziału II (zajmującego się kontrwywiadem wojskowym), Wydziału III (zajmującego się opozycją), Wydziału IV (zajmującego się kościołem) i Wydziału VI (zajmującego się przestępstwami w gospodarce narodowej). Wynika to jednoznacznie także z przepisów, dotyczących zakresu działania i struktury Wydziału T, nadesłanych przez IPN. Sąd uznał, że z powyższego wynika, iż Wydział T pracował m.in. na potrzeby wydziałów, które co do zasady zajmowały się działalnością, charakterystyczną dla państwa totalitarnego, tj.

inwigilacją i zwalczaniem wszelkich ruchów wolnościowych, zwalczaniu opozycji politycznej i Kościoła Katolickiego, łamaniem praw człowieka.

Zdaniem Sądu Okręgowego odwołujący, zajmując się w okresie od 1.06.1971 r. do 30.09.1975 r. i od 1.07.1978 r. do 31.07.1990 r. instalowaniem podsłuchów oraz podsłuchiowaniem wspierał działania charakterystyczne dla państwa totalitarnego i podejmowane na ich szkodę obywateli i naruszające ich prawa. W ocenie Sądu taki sam charakter miały działania odwołującego polegające na przygotowywaniu sprzętu, używanego do podsłuchów oraz jego konserwowaniu. Te czynności bezpośrednio bowiem zapewniały możliwość zakładania podsłuchów i podsłuchiowania. Oceny tej nie zmienił fakt, iż Wydział T wykonywał podsłuchy również na rzecz wydziałów, których działalność można zaakceptować, np. zajmującego się przestępstwami w gospodarce narodowej. Sąd miał również na uwadze, że z akt osobowych odwołującego wynika, iż działalność w zakresie podsłuchów prowadził z pełnym zaangażowaniem. W latach 1980-1981 i w 1985 r. odwołujący był np. oddelegowany odpowiednio do: WUSW w K. i WUSW P., gdzie realizował zadania specjalne, wykorzystując posiadane wiadomości w zakresie podsłuchów. Za wykonanie zadań specjalnych na terenie K. został nagrodzony premią Komendanta Wojewódzkiego MO w K. oraz wystąpiono o odznaczenie go Złotym Krzyżem Zasługi (wniosek personalny k. 119 akt IPN i k. 125 akt IPN).

W ocenie Sądu Okręgowego cechom działalności na rzecz państwa totalitarnego odpowiada również działalność odwołującego w okresie, gdy zajmował stanowisko cenzora Wojewódzkiego Urzędu Cenzury. Odwołujący zeznał, że jego obowiązki obejmowały kontrolę rozmów telefonicznych w WUP i WUT w O. Sąd wskazał, że z akt osobowych wynika, iż także i te obowiązki wykonywał z pełnym zaangażowaniem. W opinii służbowej z 9 lutego 1983 r. wskazano że wykonując te obowiązki wykazał pełne zdyscyplinowanie, wysoki stopień mobilności i dyspozycyjności. Za wzorowe wykonywanie obowiązków cenzora został też wyróżniony przez Dyrektora Departamentu Techniki MSW nagrodą pieniężną. Zdaniem Sądu także obowiązki odwołującego jako cenzora, polegające na kontrolowaniu rozmów obywateli, naruszały ich prawa i wolności oraz były charakterystyczne dla działalności państw totalitarnego. Sąd uznał więc, że odwołujący w okresie od 13.12.1981 r. do 16.08.1982 r. pełnił służbę na rzecz

totalitarnego państwa w rozumieniu przedstawionym przez Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z 16 września 2020 r. (III UZP 1/20).

Mając powyższe na uwadze Sąd uznał, że służba odwołującego jedynie w okresie od 1.10.1975 r. do 30.06.1978 r. (okres WSO w L.) nie przejawiała się łamaniem praw człowieka i obywatela na rzecz komunistycznego ustroju totalitarnego, zaś w pozostałym spornym okresie służba odpowiadała takim cechom.

Na skutek apelacji obu stron Sąd Apelacyjny w Białymstoku wyrokiem z 15 czerwca 2022 r., w pkt. I zmienił zaskarżony wyrok w całości oraz poprzedzające go decyzje i ustalił, że S. W. przysługuje emerytura policyjna i policyjna renta inwalidzka w wysokości ustalonej przed 1 października 2017 r. z uwzględnieniem późniejszych waloryzacji i w pkt. II orzekł o kosztach postępowania.

Sąd drugiej instancji stwierdził, że apelacja odwołującego okazała się zasadna, natomiast apelacja organu rentowego podlegała oddaleniu.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, pomimo poważnych 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”.

Sąd Apelacyjny wskazał, że 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 odwołujący pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy w okresie od 1.06.1971 r. do 31.07.1990 r. Trzeba mieć na względzie, że sąd powszechny nie jest związany tą informacją zarówno co do faktów, jak też ich kwalifikacji prawnej. 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.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, Sąd pierwszej instancji dokonał błędnej oceny służby odwołującego. Pomimo wątpliwości co do działań odwołującego na rzecz ówczesnej władzy państwowej, brak 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. Co prawda, odwołujący zajmował się w spornym okresie m.in. zakładaniem podsłuchów oraz kontrolą rozmów telefonicznych, niemniej jednak brak jest dowodów na to, aby swoim działaniem doprowadził do wyrządzenia szkody konkretnej osobie, naruszenia jej podstawowych praw i wolności. Organ rentowy nie przejawiał odpowiedniej inicjatywy dowodowej, aby wykazać, odwołujący „pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa” w rozumieniu wskazanym w uchwale Sądu Najwyższego w sprawie III UZP 1/20.

Nie bez znaczenia w ocenie Sądu Apelacyjnego jest przy tym okoliczność, że odwołujący został w 1990 r. pozytywnie zweryfikowany i pełnił dalszą służbę w Policji do 1998 r. To przekonuje o tym, że jego dotychczasowej służby nie uznano wówczas za naganną czy istotnie naganną. Nadto pozytywna opinia komisji weryfikacyjnej oznaczała wówczas, że osoba weryfikowana odpowiadała wymogom przewidzianym dla funkcjonariusza. Wymogi te określała m. in. ustawa o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 179), ustawa ta weszła w życie z dniem 10 maja 1990 r. Zgodnie z jej art. 25 służbę w Policji może pełnić obywatel polski, który wykazuje

nieskazitelną postawę moralną i patriotyczną, korzystający z pełni praw publicznych, posiadający co najmniej średnie wykształcenie, określone kwalifikacje zawodowe oraz zdolność fizyczną i psychiczną do służby w formacjach uzbrojonych, podległych szczególnej dyscyplinie służbowej, której gotów jest się podporządkować.

Zdaniem Sądu drugiej instancji 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 i ust. 3 oraz art. 22a ust. 1 i ust. 3 tej ustawy. Oznacza to, że emerytura i renta inwalidzka odwołującego nie mogły być obniżone.

Dalej Sąd Apelacyjny wskazał, że kwestia obniżenia świadczeń związanych ze służbą w organach bezpieczeństwa państwa przed 01.08.1990 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 8 grudnia 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, a także na podstawie informacji Instytutu Pamięci Narodowej z 28 października 2009 r., uznającej okres służby odwołującego od 1.06.1971 r. do 31.07.1990 r. za służbę w organach bezpieczeństwa państwa. Wyrokiem Sądu Okręgowego w Warszawie z 24 maja 2013 r. zmieniono tę decyzję jedynie co do okresu służby od 1.06.1975 r. do 30.06.1978 r., od 16.12.1989 r. do 31.01.1990 r. oraz od 15.07.1990 r. do 31.07.1990 r., który zaliczono do wysługi emerytalnej według współczynnika 2,6% podstawy wymiaru za rok służby.

Zdaniem Sądu drugiej instancji 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. Odwołujący miał uzasadnione prawo oczekiwać, że kwestia jego świadczeń w związku ze służbą w organach bezpieczeństwa została definitywnie załatwiona w 2009 r. Oczekiwanie odwołującego jest uzasadnione w odniesieniu do całokształtu jego sytuacji prawnej dotyczących świadczeń przysługujących w związku ze służbą.

Dodatkowo, w ocenie Sądu Apelacyjnego, obniżenie emerytury oraz renty inwalidzkiej na podstawie 15c 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. Prawo Unii Europejskiej zapewnia ochronę praw i wolności, a ochrona ta uznawana jest za jedną z ogólnych zasad prawa unijnego (wspólnotowego). Zasadnicze stanowisko w tej kwestii wyraża art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej w brzmieniu ustalonym w Traktacie z Lizbony: „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn” oraz art. 6 ust. 3 TUE: „Prawa podstawowe, zagwarantowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych Państwom Członkowskim, stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa”. W konsekwencji EKPCz stanowi część prawa Unii Europejskiej. Z zasady pierwszeństwa (nadrzędności) prawa unijnego wynika, że unijny porządek prawny powinien mieć zagwarantowaną pełną skuteczność w porządkach prawnych państw członkowskich, zarówno na płaszczyźnie stanowienia, jak i stosowania prawa, które można uważać za zasadnicze płaszczyzny urzeczywistniania prawa unijnego na terytorium państwa członkowskiego.” W sprawie Van Gend & Loos (wyrok z 5 lutego 1963 r., nr 26/62) Trybunał Sprawiedliwości, dając podmiotom prywatnym narzędzie w postaci bezpośredniego skutku, za pomocą którego beneficjent prawa uzyskuje natychmiastową możliwość indywidualnego dochodzenia przyznanego prawa, uzupełnił system ochrony prawnej stworzony przez Traktat (zob. też sprawy Costa przeciwko ENEL, wyrok z 15 lipca 1964 r. nr 6/64; Internationale Handelsgesellschaft MbH v Einfuhr und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel wyrok z 17.12.1970 r. w sprawie 11/70). W sprawie 106/77 Amministrazione delle Finanze dello Stato a Simmenthal SA (Zb. orz. 1978, s. 629), oznaczanej jako Simmenthal II, Trybunał Sprawiedliwości przesądził uprawnienie sądu krajowego do niestosowania (uznając

to za obowiązek) przepisu prawa krajowego uznanego za sprzeczny z prawem unijnym, jeżeli jest to konieczne dla zapewnienia pełnej efektywności przepisów prawa wspólnotowego.

W konsekwencji powyższych rozważań zdaniem Sądu Apelacyjnego zastosowanie ma między innymi 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.): Każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego. Powyższe postanowienia nie będą jednak w żaden sposób naruszać prawa państwa do stosowania takich ustaw, jakie uzna za konieczne do uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zabezpieczenia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych.

Sąd drugiej instancji podniósł, że w orzecznictwie ETPCz (Stec i inni przeciwko Wielkiej Brytanii, Wielka Izba wyrok z 12 kwietnia 2006 r., skargi nr 65731/01 i 65900/01, [w:] M.A. Nowicki, Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 2006, Oficyna, 2007, s. 192) uznaje się obecnie, że mienie w rozumieniu art. 1 Protokołu Nr 1 mogą stanowić świadczenia emerytalno-rentowe, w tym również otrzymywane nawet bez związku z płaceniem składek. W sprawie Stec i inni przeciwko Wielkiej Brytanii Wielka Izba stwierdziła, że dla celów stosowania art. 1 Protokołu nr 1 nic nie usprawiedliwia utrzymywania dotychczasowej różnicy między świadczeniami uzależnionymi od płacenia składek i świadczeniami nieskładkowymi. W rezultacie jeśli państwo postanawia stworzyć system emerytalny, prawa i interesy indywidualne, które z niego wynikają, są objęte ochroną niezależnie od faktu płacenia składek oraz rodzaju środków, z których taki system jest finansowany.

Sąd Apelacyjny podkreślił, że artykuł 1 Protokołu Nr 1 „nie ogranicza w żaden sposób swobody tworzenia przez państwo systemów ubezpieczeń społecznych albo wyboru rodzaju lub wysokości świadczeń w ramach takiego systemu w interesie sprawiedliwości społecznej i dobrobytu. Prawo do świadczeń z ubezpieczeń społecznych lub emerytury chronione w art. 1 Protokołu nr 1 istnieje jednak tylko pod warunkiem, iż prawo krajowe przewiduje takie uprawnienie. Tym bardziej z art. 1

Protokołu nr 1 nie można wywieść uprawnienia do świadczeń w określonej wysokości, w związku z czym możliwe jest określanie ich górnego pułapu, a nawet obniżanie w rezultacie zmian w systemie emerytalnym czy rentowym. Działania te wymagają jednak zawsze uzasadnienia, muszą być proporcjonalne do realizowanych w ten sposób uprawnionych celów oraz stosowane w sposób niestanowiący dyskryminacji”.

Dalej Sąd Apelacyjny podniósł, że w sprawie Belane Nagy przeciwko Węgrom (wyrok - 13 grudnia 2016 r., Wielka Izba, skarga nr 53080/13) ETPCz potwierdził, że pozbawienie całości renty może prowadzić do naruszenia przepisów art. 1 Protokołu nr 1, natomiast rozsądne obniżki rent (emerytur) lub związanych z nimi świadczeń mogą nie przynosić tego efektu. Kryterium właściwej równowagi nie może być oparte wyłącznie na kwocie lub procencie obniżki, w sposób abstrakcyjny. Wymagana jest ocena wszystkich istotnych elementów na tle konkretnych okoliczności. Znaczenie mają przy tym takie czynniki jak dyskryminująca natura utraty uprawnienia; brak tymczasowych środków utrzymania; niewielkie możliwości zaadaptowania się do zaistniałej zmiany; arbitralność warunku oraz dobra wiara skarżącego.

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

Od wyroku Sądu Apelacyjnego skargę kasacyjną wniósł organ emerytalno-rentowy. Skarżący zaskarżył wyrok w całości i wniósł o jego uchylenie i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania pozostawiając temu Sądowi decyzję w zakresie zasądzenia na rzecz organu rentowego kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. Ewentualnie skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w całości oraz orzeczenie co do istoty sprawy tj. oddalenie apelacji ubezpieczonego a także uwzględnienie apelacji organu rentowego przez zmianę zaskarżonego wyroku Sądu Okręgowego oraz oddalenie odwołania ubezpieczonego od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno- Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 8 lipca 2017 r., nr [...] oraz od decyzji nr [...] także w części stwierdzającej, że od

dnia 1 października 2017 r. nie było podstaw do przeliczenia wysokości emerytury ubezpieczonego przez zastosowanie co do okresu od 1 października 1975 r. do 30 czerwca 1978 r. art. 15c ustawy emerytalnej oraz w części stwierdzającej, że od dnia 1 października 2017 r. nie było podstaw do przeliczenia wysokości renty inwalidzkiej ubezpieczonego przez zastosowanie co do okresu od 1 października 1975 r. do 30 czerwca 1978 r. art. 22a ustawy emerytalnej oraz renty inwalidzkiej oraz zasądzenie od Odwołującego się na rzecz pozwanego zwrotu kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Skargę kasacyjną skarżący oparł na:

I. podstawie naruszenia prawa materialnego, tj. na przesłance wynikającej z art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c. przez:

a) naruszenie 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 zakresie dokonanej przez uprawniony 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, a w związku z tym spełnione zostały przesłanki warunkujące ponowne przeliczenia świadczenia Odwołującego się;

c) preambułę 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) 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 dnia 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 i kwestionowany przez organ rentowy stan faktyczny sprawy prowadzi do wniosku, że w sprawie zaszła przesłanka z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej;

e) 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 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”.

f) 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 z uchwały Sądu Najwyższego z dnia 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;

g) art. 232 k.p.c. w zw. z art. 6 k.c. poprzez ich błędną wykładnię, a w konsekwencji niewłaściwe zastosowanie na skutek ustalenia, że organ nie przejawiał odpowiedniej inicjatywy dowodowej w rozumieniu uchwały Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., sygn. akt III UZP 1/20 - podczas gdy brak inicjatywy organu rentowego w sprawie o ponownym ustaleniu wysokości świadczenia nie zawsze oznacza, że organ rentowy ponosi negatywne skutki braku inicjatywy dowodowej, bowiem Sąd orzekający powinien przeprowadzić postępowanie dowodowe - choćby częściowo z urzędu, co znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Sądu Apelacyjnego w Łodzi;

h) art. 47 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, poprzez jego nie zastosowanie.

II. Skarżący zarzucił również naruszenia przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik przez:

a) naruszenie art. 233 § 1 k.p.c. w zw. z postanowieniem Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r., sygn. akt III CSK 150/10 w zw. z art. 387 § 2¹ pkt 1 k.p.c. w zw. z art. 385 k.p.c. w zw. z art. 373¹ zd. 2 k.p.c., poprzez rażący brak rozważenia całości zgromadzonego materiału dowodowego - odmiennie od Sądu Okręgowego, co doprowadziło do wydania niesprawiedliwego rozstrzygnięcia i pokrzywdzenia organu rentowego, a skutkowało wadliwym rozpatrzeniem sprawy;

b) art. 252 k.p.c., przez zakwestionowanie informacji IPN, sporządzonej na podstawie akt osobowych funkcjonariusza, pomimo braku udowodnienia przez Ubezpieczonego okoliczności do niej przeciwnych, 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, art. 22a ustawy emerytalnej.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną odwołujący się wniósł o jej oddalenie i zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna podlega uwzględnieniu.

W pierwszej kolejności wymaga zaznaczenia, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego wypracowane zostało już stanowisko w przedmiocie wykładni i stosowania przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, co do kwalifikacji służby jako służby w organach totalitarnego państwa.

Przede wszystkim w uchwale siedmiu sędziów z 16 września 2020 r. (III UZP 1/20, LEX nr 3051750), Sąd Najwyższy, odpowiadając na pytanie, czy kryterium pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa określone w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej zostaje spełnione w przypadku formalnej przynależności do służb w wymienionych w tym przepisie cywilnych i wojskowych instytucji i formacji w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r., potwierdzonej stosowną informacją Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu wydaną w trybie art. 13a ust. 1 ustawy, czy też kryterium to powinno być oceniane na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka służących reżimowi komunistycznemu wskazał: że „kryterium służby na rzecz totalitarnego państwa określone w art. 13b ust. 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, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz.U. z 2020 r., poz. 723) 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 wyroku Sądu Najwyższego z 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/23 w ślad za uchwałą III UZP 1/20, podniesiono, że 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 o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy). 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. Sąd ubezpieczeń społecznych, rozpoznający sprawę w wyniku wniesienia odwołania od decyzji organu rentowego w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości emerytury (renty) 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. Informacja o przebiegu służby jest wprawdzie dokumentem urzędowym w rozumieniu art. 244 k.p.c., ale przeciwko niemu mogą być przeprowadzane przeciwdowody.

W wyroku w sprawie I USKP 40/23 wyjaśniono również, że przy dokonywaniu oceny prawnej służby z perspektywy art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy bierze się pod uwagę przede wszystkim formację, w której pełniona była służba, a także zajmowane stanowisko czy stopień służbowy oraz przebieg służby. Określenie formacji/instytucji (z uwzględnieniem jednostek wymienionych w art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy) ma istotne znaczenie z uwagi na to, że zakres i przedmiot ich działalności może *prima facie* potwierdzać, że były one bezpośrednio ukierunkowane na realizowanie charakterystycznych dla ustroju totalitarnego zadań i funkcji i takie zadania

wykonywali wszyscy bez wyjątku funkcjonariusze służący w danej jednostce organizacyjnej, stanowiący jej strukturę, bez której niemożliwe byłoby wykonywanie przypisanych tej jednostce zadań. Nawet brak po stronie odwołującego się indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności człowieka, samoistnie nie wyklucza 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 w tym przepisie wymienionych, to istnieje domniemanie faktyczne (wynikające z informacji o przebiegu służby potwierdzającej służbę w tych jednostkach, uchwała Sądu Najwyższego III UZP 1/20, pkt 60), że służba w nich była służbą na rzecz totalitarnego państwa (również orzeczenie Sądu Najwyższego z 9 stycznia 2024 r., III USKP 74/23, LEX nr 3652108).

Domniemanie to może być jednak obalone w procesie cywilnym. Nie ma racji Sąd Apelacyjny, że to na organie emerytalnym 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. Skłaniałoby to ubezpieczonych do beczynności dowodowej lub czasami nawet do nieujawniania dostępnych im dowodów. W sytuacji, gdy potwierdzona zostaje służba w instytucjach i formacjach wymienionych w art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, to ciężar dowodu przechodzi na ubezpieczonego (wyrok Sądu Najwyższego z 9 stycznia 2024 r., III USKP 102/23, LEX nr 3652059). Tak też przyjął Sąd Najwyższy we wspomnianej uchwale III UZP 1/20, w której stwierdził, że w razie stosownego zarzutu przeciwko podstawie tej informacji, sąd będzie zobowiązany do rekonstrukcji przebiegu służby w konkretnym przypadku (również orzeczenie Sądu Najwyższego z 6 marca 2024 r., I USKP 98/23, niepubl.). Czego w sprawie zabrakło.

W motywach rozstrzygnięcia Sąd Apelacyjny stwierdził, że odwołujący zajmował się w spornym okresie m.in. zakładaniem podsłuchów oraz kontrolą rozmów telefonicznych, niemniej jednak brak jest w ocenie tego Sądu dowodów na to, aby swoim działaniem doprowadził do wyrządzenia szkody konkretnej osobie, naruszenia jej podstawowych wolności. Przy tym Sąd Apelacyjny stwierdził, że organ rentowy nie przejawiał odpowiedniej inicjatywy dowodowej, aby wykazać, że odwołujący „pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa”. Jak już wyżej wspomniano

takie rozumowanie nie jest właściwe. Nie jest zatem wystarczające jak to uczynił Sąd Apelacyjny, poprzestanie na stwierdzeniu, że organ rentowy nie wykazał inicjatywy w udowodnieniu, że praca ubezpieczonego miała cechy służby na rzecz totalitarnego państwa. Z informacji z Instytutu Pamięci Narodowej o przebiegu służby wynika, że odwołujący od 1.06.1971 r. do 31.07.1990 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym.

Zdaniem Sądu Najwyższego, Sąd Apelacyjny naruszył przepisy prawa materialnego stwierdzając, że odwołujący nie może być zakwalifikowany jako pełniący służbę w rozumieniu art. 13b ustawy z 1994 r., i tym samym odmówił zastosowania wobec niego art. 15c ust. 1 i ust. 3 oraz art. 22a ust. 1 i ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej. Naruszenie tych przepisów wiąże się z odmową ich zastosowania do niedostatecznie ustalonego w sprawie stanu faktycznego, co oznacza wadliwą subsumpcję i uzasadnia kasacyjny zarzut naruszenia prawa materialnego (wyrok Sądu Najwyższego z 10 kwietnia 2014 r., II UK 393/13, LEX nr 1475166, również orzeczenie Sądu Najwyższego z 28 listopada 2023 r., III USKP 16/23, LEX nr 3643708). Jak już wskazano wyżej istnieje domniemanie faktyczne wynikające z informacji IPN o przebiegu służby odwołującego (działanie w konkretnych jednostkach), które może być obalone, ale obowiązek taki nie ciąży na organie rentowym.

Dalej Sąd Apelacyjny stwierdził, że ponowne obniżenie świadczenia należnego odwołującemu się godziłoby w konstytucyjną zasadę *ne bis in idem* jak również narusza art. 1 Protokołu na 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 20 marca 1952 r. W tych kwestiach wypowiedział się Sąd Najwyższy w wyroku z 13 lutego 2024 r. (I USKP 75/23, niepubl.). Sąd Najwyższy przypomniał, że zakaz *ne bis in idem* wyraża jeden z podstawowych gwarancyjnych zakazów współczesnej procedury karnej i ma podwójne uzasadnienie. Z jednej strony jest kluczową gwarancją jednostki przed nadużyciem władzy w zakresie karania (*ius puniendi*), a z drugiej – stanowi środek zapewniający pewność obrotu prawnego i powagę rzeczy osądzonej (*res iudicata*; por. Ł. Prus, Zasada *ne bis in idem*. Na pograniczu prawa administracyjnego i karnego w najnowszym orzecznictwie sądów europejskich, Państwo i Prawo 2021 nr 10, s. 73; P. Hofmański

[w:] L. Garlicki, P. Hofmański, A. Wróbel (red), Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do art. 19-50 oraz Protokołów dodatkowych. Tom II. Komentarz. Warszawa 2010). W doktrynie podkreśla się, że orzeczenie, które rodzi skutki w postaci zakazu *ne bis in idem* musi zapaść w postępowaniu karnym, gdyż art. 4 Protokołu nr 7 do Konwencji ma zastosowanie tylko do osób oskarżonych bądź skazanych za popełnienie przestępstwa (por. A. Lach, Sankcje administracyjne i karne a zakaz podwójnego karania w świetle najnowszego orzecznictwa ETPCz i TS, Prokuratura i Prawo, 2017 nr 9, s. 55 i nast.). W związku z powyższym, mimo iż Sąd Najwyższy w uchwale III UZP 1/20 dostrzegł, że „ponowne obniżenie wysokości świadczeń funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa ma charakter represyjny” - to nie pozwala to na uznanie, iż jest to „sankcja karna w ujęciu materialnym”, pozwalająca na ocenę wykładni przepisów ustawy zaopatrzeniowej przez pryzmat zasady *ne bis in idem*. Po drugie, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 24 lutego 2010 r., K 6/09 (OTK-A 2010 nr 2, poz. 5), dokonując oceny zgodności z Konstytucją RP przepisów art. 15b ustawy zaopatrzeniowej, dodanego do tej ustawy przez art. 1 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 (Dz.U. Nr 24, poz. 145, dalej jako nowelizacja z dnia 23 stycznia 2009 r.), zasadniczo zanegował represyjny charakter obniżenia „niegodziwie nabytych” uprawnień emerytalnych, oceniając, że zostało ono dokonane w sposób „wyważony, wstrzemięźliwy, proporcjonalny”. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego przepisy stanowiące o ponownym obliczeniu wysokości świadczeń nie zawierały sankcji karnych ani nawet sankcji o charakterze represyjnym. Nie sposób bowiem przypisać represyjnego sensu largo (o ile wręcz *largissimo*) charakteru każdej normie prawnej, która ustanawia niekorzystne z punktu widzenia adresata rozwiązanie, stanowiące dla niego nawet znaczną dolegliwość. Dalej Sąd Najwyższy podkreślił, że podobnie ocenił zmiany wprowadzone nowelizacją z dnia 23 stycznia 2009 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka w orzeczeniu z dnia 14 maja

2013 r., sprawa nr 15189/10 Cichopek i inni, wskazując, że w świetle art. 1 Protokołu nr 1 państwu przysługuje prawo zmniejszenia, zmiany lub zróżnicowania świadczeń z zakresu zabezpieczenia społecznego, a więc zanegował charakter represyjny takich zmian. Po trzecie, należy również mieć na względzie, że decyzja organu emerytalnego rozstrzyga indywidualną sprawę z zakresu ubezpieczeń społecznych, a zmiana stanu prawnego 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, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r., poz. 2270, dalej nowelizacja z dnia 16 grudnia 2016 r.), niewątpliwie stanowi podstawę prawną do wydania takiej nowej decyzji przez organ emerytalny. Decyzje te mają charakter deklaratoryjny, a nie prawnokształtujący. Nie są one środkami represyjnymi stanowiącymi reakcję na zindywidualizowane zachowanie świadczeniobiorcy (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 listopada 2010 r., P 29/09, OTK-A 2010 nr 9, poz. 104), a jedynie wykonaniem przepisów znowelizowanej ustawy zaopatrzeniowej, przewidujących przeliczenie wysokości świadczeń emerytalno-rentowych z uwagi na pełnioną przez świadczeniobiorcę „służbę na rzecz totalitarnego państwa”, o której stanowi art. 13b ustawy zaopatrzeniowej.

Kończąc należy podnieść, że wyłączenie w art. 398³ § 3 k.p.c., z podstaw skargi kasacyjnej zarzutów dotyczących oceny dowodów pozbawia skarżącego możliwości powoływania się na zarzut naruszenia zasady swobodnej oceny dowodów przewidzianej w art. 233 § 1 k.p.c., a ten przepis powołał skarżący w podstawach kasacyjnych. Artykuł 398³ § 3 k.p.c. wprawdzie nie wskazuje *expressis verbis* konkretnych przepisów, których naruszenie, w związku z ustalaniem faktów i przeprowadzaniem oceny dowodów, nie może być przedmiotem zarzutów wypełniających drugą podstawę kasacyjną, nie ulega jednak wątpliwości, że obejmuje on art. 233 k.p.c., bowiem właśnie ten przepis określa kryteria oceny wiarygodności i mocy dowodów (wyroki Sądu Najwyższego: z 26 kwietnia 2006 r., V CSK 11/06, LEX nr 230204; z 4 stycznia 2007 r., V CSK 364/06, LEX nr 238975; z 5 września 2008 r. I UK 370/07, LEX nr 785533; z 23 listopada 2005 r., III CSK 13/05,

OSNC 2006 nr 4, poz. 76; z 19 października 2010 r., II PK 96/10, LEX nr 687025; z 24 listopada 2010 r., I UK 128/10, LEX nr 707405 oraz z 24 listopada 2010 r., I PK 107/10, LEX nr 737366). Oznacza to, że spór o ocenę poszczególnych dowodów i ustalenie stanu faktycznego nie może być przenoszony do postępowania przed Sądem Najwyższym, który jest związany - zgodnie z art. 398¹³ § 2 k.p.c. - ustaleniami faktycznymi stanowiącymi podstawę zaskarżonego orzeczenia (tak też Sąd Najwyższy w wyroku z 29 października 2008 r., IV CSK 228/08, LEX nr 475287). Czym innym, niż kwestionowanie ustaleń faktycznych Sądu drugiej instancji, jest wykazanie, że podstawy faktyczne orzeczenia nie dają możliwości prawidłowego zastosowania prawa materialnego. Spór o fakty staje się wówczas wtórny wobec sporu o prawo, z którego prawidłowej wykładni wynika konieczny do zrekonstruowania stanu faktycznego istotny dla rozstrzygnięcia sprawy (również orzeczenie Sądu Najwyższego z 6 marca 2024 r., I USKP 98/23, niepubl.).

Mając powyższe na uwadze, Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁵ § 2 k.p.c., oraz art. 108 § 2 w związku z art. 398²¹ k.p.c., orzekł jak w sentencji.

[a!]