

POSTANOWIENIE

Dnia 2 czerwca 2026 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Bohdan Bieniek

w sprawie z odwołania J. T.
przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw
Wewnętrznych i Administracji w Warszawie
o wysokość emerytury policyjnej,
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
w dniu 2 czerwca 2026 r.,
na skutek skargi kasacyjnej ubezpieczonego od wyroku Sądu Apelacyjnego
w Krakowie z dnia 8 kwietnia 2025 r., sygn. akt III AUa 19/22,

odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w Krakowie, wyrokiem z dnia 8 kwietnia 2025 r., zmienił wyrok Sądu Okręgowego w Kielcach z dnia 9 listopada 2021 r. oraz poprzedzającą go decyzję organu rentowego w części i przy obliczaniu wysokości emerytury policyjnej J. T. od 1 października 2017 r. przyjmuje 0% podstawy wymiaru jedynie za każdy rok służby od 27 grudnia 1971 r. do 31 marca 1983 r. oraz od 16 grudnia 1983 r. do 15 kwietnia 1990 r., a w pozostałym zakresie oddalił odwołanie (pkt I); w pozostałym zakresie oddalił apelację (pkt II) i orzekł o kosztach (pkt III).

W sprawie ustalono, że odwołujący się pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego,

Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 708 ze zm., dalej jako ustawa zaopatrzeniowa). Podstawą tego ustalenia była treść pisma Instytutu Pamięi Narodowej z dnia 17 marca 2017 r. o przebiegu służby odwołującego się w organach bezpieczeństwa państwa, to jest, że od 27 grudnia 1971 r. do 15 kwietnia 1990 r. J. T. pełnił taką służbę.

Sąd odwoławczy uzupełnił postępowanie dowodowe i stwierdził, że w ujęciu "instytucjonalnym" sam fakt pełnienia służby w określonej jednostce może wypełniać kryterium "służby na rzecz totalitarnego państwa", mimo braku po stronie odwołującego się indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności człowieka (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22 (OSNP 2023 nr 9, poz. 140). Domniemanie pełnienia służby może być obalone, lecz to wymaga aktywności skarżącego. Z drugiej strony odwołujący się w toku służby był nagradzany i awansowany. Nie ma więc podstaw, aby do niego nie stosować treści art. 15c ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej.

Jednocześnie od 1 kwietnia 1983 r. do dnia 15 grudnia 1983 r. odwołujący się nie pełnił służby na rzecz totalitarnego państwa, bowiem wówczas pozostawał w dyspozycji Komendanta Komendy Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej w T., a zatem należy przyjąć, że aktywność ubezpieczonego w tym okresie ograniczała się do zwykłych standardowych działań podejmowanych w służbie publicznej, to jest w służbie na rzecz państwa jako takiego.

Dalej Sąd odwoławczy zbadał zgodność z Konstytucją RP ustawy zaopatrzeniowej i uznał – odwołując się do orzecznictwa Sądu Najwyższego – że te zarzuty skarżącego nie są zasadne.

Wyrok Sądu Apelacyjnego zaskarżył w całości skargą kasacyjną pełnomocnik odwołującego się. We wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania skarżący powołał się na istotne zagadnienie prawne, a mianowicie: (-) czy same akta osobowe byłego funkcjonariusza mogą stanowić podstawę do uznania, że jego służba pełniona była na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu

art. 13b ustawy zaopatrzeniowej; (-) czy minimalny okres służby na rzecz totalitarnego państwa może uzasadniać odebranie świadczeń przy wielokrotnie dłuższym okresie trwania służby, zwłaszcza z uwagi na uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20. W ocenie skarżącego, Sąd Apelacyjny w Krakowie nie dokonał prawidłowej kwalifikacji służby J. T., skoro oparł się wyłącznie na kryterium formalnym.

Po wtóre, skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona, skoro Sąd odwoławczy pominął cytowaną już chwałę Sądu Najwyższego, a podobne stany faktyczne były rozstrzygane na korzyść ubezpieczonych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarżący nie przedstawił problemu prawnego, który – uwzględniając obecne stanowisko Sądu Najwyższego – spełniałby przesłanki z art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c. Warto zauważyć, że Sąd Najwyższy wypracował już jednolite stanowisko w przedmiocie wykładni i stosowania przepisów ustawy zaopatrzeniowej zarówno co do kwalifikacji służby jako służby w organach totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ust. 1 tej ustawy, jak i co do zawartych w tej ustawie mechanizmów korygujących wysokość emerytury (zob. na przykład wyroki: z dnia 6 marca 2024 r., I USKP 98/23, LEX nr 3690864; z dnia 13 lutego 2024 r., I USKP 110/23, LEX nr 3670464; z dnia 6 lutego 2024 r., I USKP 114/23, LEX nr 3668529; z dnia 16 stycznia 2024 r., I USKP 63/23, LEX nr 3656105; z dnia 9 stycznia 2024 r., III USKP 102/23, LEX nr 3652059; z dnia 30 listopada 2023 r., III USKP 65/23, LEX nr 3635453 i III USKP 79/23, LEX nr 3689950; z dnia 12 października 2023 r., III USKP 48/23, LEX nr 3614535; z dnia 24 maja 2023 r., II USKP 40/23, LEX nr 3568174; z dnia 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22, OSNP 2023 nr 11, poz. 126; z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, LEX nr 350673). Nie można też zapomnieć, że w uchwale składu siedmiu sędziów dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28), Sąd Najwyższy stwierdził, że kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” 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 z dnia 9

stycznia 2024 r., III USKP 102/23 (LEX nr 3652059) Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że nawet brak po stronie ubezpieczonego indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności człowieka, samoistnie nie wyklucza takiej kwalifikacji. Skoro art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej 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), że służba w nich była służbą na rzecz totalitarnego państwa. Domniemanie to może być 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, ciężar dowodu przechodzi na ubezpieczonego. Tak przyjął Sąd Najwyższy w uchwale III UZP 1/20, w której stwierdzono, że w razie stosowanego zarzutu przeciwko podstawie tej informacji, sąd będzie zobowiązany do rekonstrukcji przebiegu służby w konkretnym przypadku (por. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 30 listopada 2023 r., III USKP 65/23, OSNP 2024 nr 6, poz. 67).

Sąd Najwyższy wypracował także jednolite stanowisko odnośnie do wykładni art. 15c ustawy zaopatrzeniowej. W wyroku z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22 (OSNP 2023 nr 9, poz. 104) zaprezentowano pogląd, że stwierdzenie pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej jest tylko jednym z dwóch mechanizmów korygujących wysokość emerytur funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa. Sąd Najwyższy wyjaśnił, że prawodawca wprowadził do ustawy zaopatrzeniowej dwa mechanizmy korygujące wysokość emerytur funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa. Pierwszy z nich „zeruje” tak zwane kwalifikowane lata służby. Drugi zaś obniża wysokość świadczenia do przeciętnej emerytury przysługującej w powszechnym systemie ubezpieczenia. W odniesieniu do pierwszego z wymienionych mechanizmów Sąd Najwyższy przyjął, że „wyzerowanie lat służby” (art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej) jest środkiem proporcjonalnym w stosunku do funkcjonariuszy, których lata służby

przypadały przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. Co prawda jest to rozwiązanie „okrutne” i „nieefektywne funkcjonalnie”, jednak nie pozostaje w sprzeczności z przepisami Konstytucji RP. Zgodnie z zamysłem „wyzerowania” lat służby, każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa traktowany jest jako nieistniejący, czyli nie ma żadnego wpływu na wysokość świadczenia. Sprawia to, że im więcej takich „pustych” lat, tym wysokość świadczenia szybciej zbliża się do wysokości najniższej emerytury - gwarantowanej przez art. 18 ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej. W przeciwieństwie do rozwiązania przyjętego w art. 15c ust. 3 tej ustawy, „wyzerowanie lat służby” godzi w funkcjonariuszy, których lata służby przypadały przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. Dotkliwość tego rozwiązania jest proporcjonalna. W rezultacie, rozwiązanie to - przez swoją proporcjonalność - wpisuje się w cel promowany przez ustawodawcę. Skutecznie obniża emerytury „osób służących na rzecz totalitarnego państwa”. W pewnym sensie dostrzegalna jest również adekwatność tego rozwiązania względem przyświecającego ustawodawcy zamysłu. Wzorzec wpisany w art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej skutecznie zrównuje emerytury policyjne do - lub nawet poniżej - wysokości świadczeń pobieranych przez obywateli prześladowanych przed 1990 r. Dlatego krytyczna ocena art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej nie prowadzi do uznania niezgodności tego przepisu z Konstytucją RP, ponieważ nie ma możliwości jednoznacznego zakwalifikowania tego przepisu jako pozostającego w opozycji do wzorców wynikających z Konstytucji RP, zwłaszcza zaś jej art. 2.

Na marginesie można dodać, że w podobny sposób Sąd Najwyższy wypowiedział się też odnośnie do mechanizmu obniżenia renty inwalidzkiej, o którym mowa w art. 22a ustawy zaopatrzeniowej, przyjmując, że istotne jest to, czy niezdolność do służby powstała w wymienionych w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej instytucjach i formacjach, czy też skutek stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu w czasie pełnienia służby w Policji (art. 19 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej) albo w okolicznościach opisanych w art. 19 ust. 2 i 3 ustawy zaopatrzeniowej już po zwolnieniu ze służby w Policji (zob. wyrok z dnia 13 lutego 2024 r., I USKP 110/23 LEX nr 3670464).

W orzecznictwie Europejskiego Trybunału praw Człowieka (zob. wyrok z dnia 14 maja 2013 r. w sprawie A. Cichopek przeciwko Polsce) stwierdzono, że obniżenie przywilejów emerytalnych osobom, które przyczyniły się do utrzymywania władzy przez opresyjny reżim lub czerpały z niego korzyści, nie może być uważane za formę kary. Emerytury w bieżących przypadkach zostały obniżone przez ustawodawcę krajowego nie dlatego, że którakolwiek z osób skarżących popełniła zbrodnię lub ponosiła osobistą odpowiedzialność za naruszanie praw człowieka, lecz dlatego, że przywileje te zostały przyznane ze względów politycznych jako nagroda dla służb uważanych za szczególnie użyteczne dla państwa komunistycznego. Zatem jeżeli zostały uznane za wyraźnie niesprawiedliwe z punktu widzenia wartości leżących u podstaw Konwencji, to w tym stanie rzeczy istnienie bądź, przy uwzględnieniu reguł proporcjonalności i zasady nienaruszania istoty prawa zabezpieczenia społecznego jest uprawniony do takiej modyfikacji przepisów emerytalnych, które będą niwelowały przywileje emerytalne nabyte z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa.

Linia orzecznicza, z którą mamy do czynienia w sprawie wpisuje się w nurt orzeczniczy Sądu Najwyższego. W prawie ubezpieczeń społecznych odkodowywanie zdarzeń z przeszłości jest zjawiskiem typowym (na przykład odtworzenie dokumentacji płacowej pracownika w celu ustalenia wysokości emerytury; zaliczenie zatrudnienia do okresów składkowych) i tym samym sądy są przygotowane do ważenia racji, jakie na tym tle pojawiają się, zwłaszcza gdy w zanadru pozostaje bogaty dorobek orzeczniczy sądów i trybunałów. Zatem i suponowane problemy prawne (długość służby, środki dowodowe w postępowaniu) tracą w sprawie na znaczeniu, skoro Sąd odwoławczy nie orzekał formalnie, lecz odnosił się do zgromadzonych w sprawie dowodów, poszerzając materiał dowodowy (akta osobowe a nie tylko zaświadczenie IPN-u było podstawą wyrokowania). Inaczej rzecz ujmując, podzielenie punktu widzenia skarżącego prowadziłoby do sytuacji, że każdy przepis automatycznie rodzi obowiązek dokonywania wykładni, a tym samym ciężar interpretacji przejąłby Sąd Najwyższy w sytuacji, gdy sądy powszechne są do tego w pełni przygotowane (ustrojowo). Pojęcia otwarte i niedookreślone aktualizują się w określonych stanach faktycznych i także na tle ustawy zaopatrzeniowej rysują się czytelne linie interpretacyjne.

W sprawie nie można też mówić, że skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona, bowiem zaskarżone orzeczenie, w świetle ukształtowanej linii orzeczniczej Sądu Najwyższego, nie doprowadziło do kwalifikowanego naruszenia prawa, zwłaszcza przez błędną wykładnię pojęcia służby na rzecz totalitarnego państwa i skutków prawnych, jakie z tego faktu wynikają. Nie można tracić z pola widzenia momentu przejścia na emeryturę, to jest maj 1990 r. Ta okoliczność wywiera skutek w odniesieniu do oceny innych przepisów ustawy, zwłaszcza art. 15c ust. 3. Potencjalnie „inne podobne stany faktyczne (powołany wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku) nie składają się na kwalifikowane naruszenie prawa, gdyż nie został w sprawie wyjaśniony stopień podobieństwa tych spraw, niezależnie od tego, że ów wyrok podlegał ocenie w przypadku złożenia skargi kasacyjnej, a tym samym zawarty tam pogląd nie był (mógł nie być) poddany ocenie przez Sąd Najwyższy.

Mając powyższe na względzie, Sąd Najwyższy orzekł z mocy art. 398⁹ § 2 k.p.c.

AGM

[a.ł.]