



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 30 września 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Bohdan Bieniek (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Piotr Prusinowski

SSA Magdalena Kostro-Wesołowska

w sprawie z odwołania A. B.

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

Spółecznych w dniu 30 września 2025 r.,

skargi kasacyjnej ubezpieczonego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie

z dnia 29 września 2023 r., sygn. akt III AUa 20/23,

**uchyla zaskarżony wyrok w całości i przekazuje sprawę
do ponownego rozpoznania oraz rozstrzygnięcia o kosztach
postępowania kasacyjnego Sądowi Apelacyjnemu w Szczecinie.**

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w Szczecinie, wyrokiem z dnia 29 września 2023 r., zmienił
zaskarżony wyrok Sądu Okręgowego w Koszalinie z dnia 7 listopada 2022 r. i oddalił

odwołanie A. B. od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno - Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 sierpnia 2017 r. w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości emerytury i policyjnej renty inwalidzkiej.

W sprawie ustalono, że odwołujący się po ukończeniu Technikum Mechanicznego [...] we W. został powołany do służby w Ludowym Wojsku Polskim. W latach 1983 - 1987 był studentem Wyższej Szkoły Oficerskiej [...] we W. na kierunku Wojsk Ochrony Pogranicza.

Od 30 sierpnia 1987 r. do 30 września 1987 r. był w dyspozycji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, pozostając zakwalifikowany do grupy „Zwiadowcza”. Od dnia 1 października 1987 r. skierowany został do służby w [...] Brygadzie Wojsk Ochrony Pogranicza na stanowisko starszego kontrolera. Do jego obowiązków należała kontrola ruchu granicznego, głównie pojazdów, autokarów i pieszych. Nie brał udziału w czynnościach operacyjnych. Został następnie awansowany na stanowisko kierownika zmiany Granicznej Placówki Kontrolnej.

Po pozytywnej weryfikacji, od 1 sierpnia 1990 r. rozpoczął pracę w Straży Granicznej. Komendant Główny Straży Granicznej rozkazem personalnym z dnia 10 marca 2004 r. zwolnił ubezpieczonego ze służby z dniem 31 marca 2004 r.

Decyzjami z dnia 4 maja 2004 r. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji ustalił prawo do emerytury policyjnej oraz prawo do policyjnej renty inwalidzkiej.

W informacji z dnia 8 marca 2017 r. Instytut Pamięci Narodowej wskazał, że ubezpieczony od 1 października 1987 r. do 31 lipca 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. 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 (Dz.U. z 2020 r., poz. 783; dalej jako ustawa zaopatrzeniowa).

Sąd Okręgowy uznał odwołanie za uzasadnione, gdyż w spornym okresie ubezpieczony nie wykonywał zadań wywiadowczych i kontrwywiadowczych ani operacyjnych. W ocenie Sądu pierwszej instancji, jego służby nie można

kwalifikować jako służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. b tiret ósmy, co zresztą znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Sądu Najwyższego (uchwała III UZP 1/20). W rezultacie Sąd pierwszej instancji zmienił zaskarżoną decyzję, stwierdzając, że emerytura J. M. nie podlega ponownemu ustaleniu w trybie art. 15c ustawy zaopatrzeniowej.

Rozpoznając apelację organu rentowego, Sąd Apelacyjny dodatkowo ustalił, że odwołujący się był nagradzany w swojej pracy, odznaczał się nienaganną postawą ideowo-polityczną. Wskazano, że był podchorążym właściwie rozumiejącym politykę partii i państwa oraz że jest członkiem PZPR i ZSMP. Ubezpieczony sumiennie wywiązywał się z nakładanych obowiązków i poleceń, a światopogląd jego należało ocenić jako zgodny z duchem ideologii socjalizmu.

Dalej Sąd Apelacyjny odniósł się do zadań Wojsk Ochrony i szczegółowo je opisał, zwracając uwagę między innymi takie obowiązki jak: (-) rozpoznawanie metod przestępczych i kanałów przerzutu przez granicę osób oraz wrogiej literatury, dokumentów i innych materiałów w ruchu granicznym; (-) operacyjną kontrolę i zabezpieczenia osób zatrudnionych w przedsiębiorstwach i instytucjach obsługujących ruch granicznych; (-) pozyskiwanie i pracę z osobowymi źródłami informacji, zwłaszcza do zabezpieczenia stwierdzonych kierunków przestępczości granicznej, środowisk i odcinków najbardziej zagrożonych, elementu podatnego do dokonywania przestępstw granicznych lub noszącego się z zamiarem ucieczki z Polski i na stykach obywateli PRL z cudzoziemcami; (-) bieżące rozpoznanie sytuacji operacyjnej w przejściach granicznych - ukierunkowanie i koordynowanie działań operacyjnych kadry GPK; (-) przetwarzanie i wykorzystywanie we własnym zakresie materiałów otrzymanych od źródeł informacji będących na łączności pracowników GPK, materiałów charakteru granicznego uzyskanych w toku pracy filtracyjno-rozpoznawczej lub dotyczących osób zatrudnionych w obiektach powierzonych operacyjnej ochronie.

Sąd Apelacyjny ustalił, że w trakcie pracy w Zwiadzie WOP w Granicznej Placówce Kontrolnej (GPK) jako starszy kontroler oraz kierownik zmiany (który nadzorował prace kontrolerów), ubezpieczony wykonywał wszystkie przypisane mu przepisami prawa obowiązki.

Następnie Sąd odwoławczy stwierdził, że art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej zawiera legalną definicję służby „na rzecz totalitarnego państwa”. Mimo możliwości leksykalnego odkodowania znaczenia tych słów, Sąd Apelacyjny – stosownie do uchwały Sądu Najwyższego III UZP 1/20 – przeprowadził ocenę służby odwołującego się i nie zaakceptował wykładni, jaką przyjął Sąd Okręgowy.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, w świetle zebranego materiału dowodowego niezgodny z prawdą jest podnoszony przez ubezpieczonego argument, że on osobiście nie przyczynił się w żaden sposób do naruszania praw człowieka. Działalność organów bezpieczeństwa państwa (w tym WOP) miały charakter systemowy, czyny poszczególnych funkcjonariuszy z pozoru jedynie nieszkodliwe i nieistotne tworzyły opresyjny system, w którym dopuszczano się też czynów zbrodniczych. Z tych też powodów ustalanie indywidualnej odpowiedzialności poszczególnych funkcjonariuszy jest, zdaniem Sądu drugiej instancji, zarówno bardzo utrudnione jak i niecelowe, gdyż dopiero suma poszczególnych działań funkcjonariuszy tworzyła system uznany powszechnie za bezprawny. Tym samym już samo zgłoszenie gotowości do służby w tym aparacie, często motywowane uzyskaniem korzyści materialnych i przywilejów, musiało się wiązać ze świadomością uczestniczenia w jego represyjnej działalności, a zarazem wspierania dalszego funkcjonowania reżimu totalitarnego. Sam ten fakt, niezależnie od oceny indywidualnego zaangażowania w konkretną działalność represyjną, usprawiedliwiał w przekonaniu Sądu Apelacyjnego uznanie aktywności służbowej ubezpieczonego za służbę na rzecz totalitarnego państwa.

Po wtóre, zastosowanie mechanizmu redukcyjnego nie prowadzi do pozbawienia byłych funkcjonariuszy prawa do świadczeń z zabezpieczenia społecznego w ogóle (jak w przypadku funkcjonariuszy, którym udowodniono przestępstwo), a jedynie do zmniejszenia ich do określonego pułapu (średniego pułapu). Z kolei w odniesieniu do krótkoterminowej służby w ustawie przewidziano mechanizm opisany w art. 8a.

W końcu Sąd zauważył, że o ile WOP nie był formacją o charakterze czysto policyjnym lub wojskowym, zajmującą się jedynie zwalczaniem przemytu lub kontrolą ruchu granicznego albo ochroną nienaruszalności granic, o tyle był ważnym elementem w systemie organów bezpieczeństwa, stworzonym głównie w celu ochrony totalitarnego reżimu narzuconego Polsce w 1944 r., a jego działalność do

1990 r. wiązała się z łamaniem praw człowieka i obywatela na rzecz komunistycznego ustroju totalitarnego.

Dlatego Sąd Apelacyjny orzekł z mocy art. 386 § 1 k.p.c.

Wyrok Sądu Apelacyjnego zaskarżył pełnomocnik odwołującego się w całości, wskazując na naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, to jest: (-) art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, przez błędną wykładnię i przyjęcie, iż każda służba pełniona od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. była służbą na rzecz totalitarnego państwa; (-) art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. b tiret ósme ustawy zaopatrzeniowej, przez błędną wykładnię, że o „służbie na rzecz totalitarnego państwa” decyduje wyłącznie spełnienie „kryterium instytucjonalnego”, o czym świadczy formalne nawiązanie stosunku służbowego w formacji lub jednostce opisanej w art. 13b ust. 1 tej ustawy oraz świadome złożenie wniosku o przyjęcie do służby, podczas gdy prawidłowa wykładnia powinna - wobec braku możliwości stwierdzenia indywidualnego zachowań odwołującego się w zakresie „czynności operacyjno-technicznych niezbędnych w działalności Służby Bezpieczeństwa” - wymusić konieczność indywidualnego zbadania przy pomocy wykładni systemowej czy odwołujący się pełnił „służbę na rzecz totalitarnego państwa” w myśl uchwały Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20; (-) art. 2 Konstytucji RP, przez błędną wykładnię polegającą na błędnym rozumieniu zasad demokratycznego państwa prawa, a mianowicie: ochrony praw nabytych przez przyjęcie, iż prawa emerytalne i rentowe podlegają ocenie słuszności mimo braku naruszenia przez funkcjonariusza podstawowych praw i wolności człowieka oraz pozytywnej weryfikacji funkcjonariusza po 1990 r.; sprawiedliwości społecznej przez przyjęcie, że sprawiedliwość społeczna sprowadza się wyłącznie do uzyskania wyższych świadczeń przez funkcjonariuszy od przeciętnych obywateli, a także mężowości zastosowania zasad odpowiedzialności zbiorowej na byłych funkcjonariuszach za skutki działań organów bezpieczeństwa państwa; zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa; art. 5 k.c., przez niewłaściwe zastosowanie sprowadzające się do wykorzystania przez organ rentowy pełni dominium państwowego przeciwko indywidualnej osobie przez natychmiastową wykonalność zaskarżonej decyzji, *ergo* pozbawienie uprawnionego prawa do świadczeń z naruszeniem zasad współżycia społecznego, a taka akcja nie zasługuje na ochronę

prawną; art. 67 ust. 1 Konstytucji RP, przez niewłaściwe zastosowanie i naruszenie prawa majątkowego ubezpieczonego w odniesieniu do słusznie nabytej wysokości świadczenia emerytalnego; (-) art. 30 Konstytucji RP, przez niewłaściwe zastosowanie sprowadzające się do obniżenia nabytych praw emerytalnych i rentowych przez wprowadzenie górnego limitu świadczenia, mimo iż prawa te zostały zagwarantowane przez ustawodawcę w pełnej wysokości; (-) art. 3 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, przez niewłaściwe zastosowanie sprowadzające się do stosowania represji wobec odwołującego się z uwagi na jego przynależność do oznaczonej grupy funkcjonariuszy formacji lub jednostek opisanych w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej i tym samym drastyczne obniżenie świadczeń emerytalnych; (-) art. 14 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, przez niewłaściwe zastosowanie sprowadzające się do zastosowanie wobec odwołującego się kryterium różnicującego mającego charakter dyskryminacyjny w postaci samego formalnego nawiązania stosunku służbowego w jednostce z katalogu z art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej bez ustalenia indywidualnego i konkretnego naruszania podstawowych praw i wolności człowieka; (-) art. 4 ust. 3 i art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej, przez niewłaściwe zastosowanie sprowadzające się do naruszenia praw i wolności odwołującego się gwarantowanych prawem UE; (-) art. 13a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, przez błędną wykładnię sprowadzającą się do uznania, że dokument wystawiony przez IPN „informacja o przebiegu służby” oparty wyłącznie na treści katalogu z art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, stanowi o takiej służbie; (-) art. 177 Konstytucji RP w związku z art. 178 ust. 1 i 193 ustawy zasadniczej oraz jej art. 8 ust. 1 i 2, przez błędną wykładnię sprowadzającą się do przyjęcia związania sędziego ustawą obowiązującą dopóty, dopóki ustawie tej przysługuje się moc obowiązującą, a także przebieg postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, gdy prawidłowa wykładnia wskazuje, iż sądy powszechne są upoważnione i obowiązane do rozpoznania sprawy co do istoty oraz zastosowania norm konstytucyjnych, nie jest jedynym adresatem norm konstytucyjnych Trybunał Konstytucyjny, jak błędnie uznał Sąd II instancji; (-) art. 33 ust. 1 pkt 1-6 ustawy zaopatrzeniowej, przez błędną wykładnię sprowadzającą się do przyjęcia możliwości wszczęcia z urzędu postępowania w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości świadczenia z tytułu renty mimo braku wystąpienia jakichkolwiek przesłanek

ustawowych ku temu; (-) art. 9 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Gospodarczych z dnia 19 grudnia 1966 r., przez niewłaściwe zastosowanie sprowadzające się do naruszenia nabytych świadczeń majątkowych o charakterze zabezpieczenia społecznego; (-) art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, przez niewłaściwe zastosowanie sprowadzające się do zastosowania oczywiście nieproporcjonalnej regulacji wobec ubezpieczonego, która obniża policyjną emeryturę do kwoty przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz obniża policyjną rentę inwalidzką do kwoty przeciętnej renty z tytułu niezdolności do pracy wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych; (-) art. 91 ust. 3 Konstytucji RP, przez niewłaściwe zastosowanie sprowadzające się do pominięcia gwarancji wynikających z Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Wolności oraz prawa UE, które gwarantują ubezpieczonemu ochronę jego praw majątkowych z tytułu uzyskanego świadczenia emerytalnego i rentowego w pełnej wysokości ergo obowiązkiem; (-) art. 6 k.c. w związku z art. 33 ust. 1 pkt 1-6 ustawy zaopatrzeniowej, przez błędną wykładnię sprowadzającą się do przyjęcia, iż ubezpieczony służący w jakiegokolwiek formacji lub jednostce opisanej w art. 13b ust. 1 stawy zaopatrzeniowej miałyby być obowiązane do wykazywania braku „służby na rzecz totalitarnego państwa” ponad wykazany brak realizacji znamion pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa” w perspektywie preambuły ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990, gdy to na organie rentowym - jako temu, który z urzędu wzruszył ostateczną decyzję emerytalną i rentową - spoczywa ciężar dowodu wykazania okoliczności uzasadniających wydanie decyzji o zmianie wysokości emerytury i renty; (-) art. 15 ust. 4 ustawy zaopatrzeniowej, przez błędną wykładnię sprowadzającą się do przyjęcia, iż pomimo stwierdzenia inwalidztwa w związku ze służbą nie ma podstaw do podwyższenia o 15% podstawy emerytury, co w konsekwencji doprowadziło do błędnego niezastosowania art. 15 ust. 4 tej ustawy; (-) art. 22 ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej, przez błędną wykładnię sprowadzającą się do przyjęcia, iż odwołującemu się mimo nabycia inwalidztwa w związku z przebiegiem służby nie przysługuje możliwość powiększenia świadczenia rentowego o 10%, z uwagi na

górnym limit świadczenia z art. 22a ust. 3 tej ustawy, co w konsekwencji doprowadziło do błędnego niezastosowania wskazanej normy; (-) art. 15b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, przez błędną wykładnię sprowadzającą się do zrównania pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa” ze „służbą w organach bezpieczeństwa państwa”; (-) art. 13b ust. 1 pkt 5 tiret ósmy ustawy zaopatrzeniowej, przez błędną wykładnię, iż odwołujący się służył w jednostce SB, gdy tymczasem pełnił służbę w Wojskach Ochrony Pogranicza; (-) art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji, przez jego niezastosowanie sprowadzające się do naruszenia praw majątkowych odwołującego się mimo braku wykazania jakiegokolwiek interesu publicznego poza rodzajem stosowanego przez państwo polskie odwetu historycznego.

Skarżący zarzucił także naruszenie prawa procesowego, to jest: art. 386 § 4 k.p.c. przez jego niezastosowanie i nierozpoznanie istoty sprawy; (-) art. 232 i art. 233 § 1 k.p.c., przez niewłaściwe zastosowanie sprowadzające się do przyjęcia służby na rzecz totalitarnego państwa, podczas gdy zgromadzony materiał takich dowodów nie dostarcza; (-) art. 379 pkt 5 k.p.c. przez pozbawienie odwołującego się możliwości obrony swych praw oraz art. 379 pkt 4 k.p.c., gdyż w składzie Sądu odwoławczego orzekał sędzia wyłoniony przez Krajową Radę Sądownictwa, ukształtowaną w ramach zmian wprowadzonych przez ustawę z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw.

Mając powyższe na uwadze, skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i jego zmianę polegającą na ustaleniu świadczenia emerytalnego odwołującego się w wysokości jak przed dniem 1 października 2017 r.; ewentualnie domagał się uchylenia zaskarżonego wyroku w całości i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania z uwzględnieniem kosztów postępowania kasacyjnego.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną pozwany wniósł o jej oddalenie i zasądzenie na jego rzecz zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skargę kasacyjną należy uznać za zasadną, choć nie wszystkie podniesione w niej zarzuty zasługiwały na uwzględnienie. Już wstępna lektura skargi kasacyjnej pozwala stwierdzić, że skarżący zbytecznie multiplikuje podstawy prawne, co *per saldo* zamiast czytelnej linii wskazującej na wadliwą wykładnię prawa materialnego, tworzy zamazaną kompozycję przesiąkniętą walorami konstytucyjnymi, konwencyjnymi i elementami prawa UE, podczas gdy problem tkwi w ocenie krajowej regulacji i dotyczy proporcjonalności ingerencji ustawodawcy i skutków, jakie wiążą się z pełnieniem służby, która została zaliczona przez ustawodawcę do służby na rzecz totalitarnego państwa.

W sprawie nie doszło do nieważności postępowania, bowiem z przebiegu procedowania przez Sąd odwoławczy nie można wnioskodawca o pozbawieniu możliwości obrony swych praw, skoro główny materiał dowodowy był pozyskany z akt osobowych odwołującego się, a więc dokumentów co do których treści nie było wątpliwości.

Nie jest zasadny zarzut naruszenia art. 379 pkt 4 k.p.c. W aktach sprawy znajduje się raport z losowania składu orzekającego w Sądzie drugiej instancji (k-167) oraz zawiadomienie (k-177) odwołującego się o składzie sądu (w trybie 42a § 5 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych, jednolity tekst: Dz.U. z 2024 r., poz. 334). Do tak ukształtowanego składu odwołujący się (od momentu otrzymania zawiadomienia) nie zgłaszał zastrzeżeń, mimo złożenia odpowiedzi na apelację (k-174-177). O tym zaniechaniu nie można zapomnieć obecnie, kiedy ocenia się wątek nienależytej obsady sądu, z jaką mamy do czynienia wskutek wejścia w życie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 3). Schemat postępowania wyznacza w tej mierze uchwała składu połączonych Izb Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r., BSA I-4110-1/20 (OSNC 2020 nr 4, poz. 34), otwierając drogę w procedurze cywilnej na możliwość powoływania okoliczności prowadzących, w konkretnych przypadkach, do naruszenia standardu niezawisłości i bezstronności w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Jeśli skarżący uważał, że - mimo możliwości zapobieżenia ukształtowania nienależycie obsadzonego sądu – także w

postępowaniu kasacyjnym może daną wadę (o ile istnieje) zwalczać ponownie, to powinien przytoczyć argumenty odnośnie do istnienia w domenie publicznej określonych zachowań, które z perspektywy respektowania zasady praworządności rzutowałyby ujemnie na kształt składu Sądu Apelacyjnego (zob. na przykład wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 grudnia 2022 r., III USKP 126/21, OSNP 2024 nr 1, poz. 8). Na pewno samoistną przesłanką potencjalnego uwzględnienia stanowiska kasatora nie może być sam fakt wydania wyroku reformatoryjnego. Strona nie może (nie powinna) traktować omawianego wniosku w sposób instrumentalny, to znaczy w zależności od tego czy sąd wyda wyrok „po myśli” danej strony, czy też nie i dopiero wówczas reagować za pomocą omawianej argumentacji. Dlatego pasywne zachowanie strony w postępowaniu apelacyjnym i do tego zaniechanie przedstawienia konkretnych okoliczności potwierdzającej w tym wypadku podstawy do nieważności postępowania prowadzą do odrzucenia stanowiska autora skargi kasacyjnej w tej części, w której suponuje nieważność postępowania. W końcu w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 5 kwietnia 2022 r., III PZP 1/22 (OSNP 2022 nr 10, poz. 95) wyjaśniono, że ocena co do sprzeczności składu sądu z przepisami prawa w rozumieniu art. 379 pkt 4 k.p.c., gdy w składzie sądu bierze udział osoba powołana po dniu 23 stycznia 2020 r. na urząd sędziego w sądzie powszechnym na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 3), wymaga prowadzenia ustaleń według kryteriów określonych w uzasadnieniu cytowanej już uchwały połączonych Izb. Zarzut nieważności postępowania (w takim układzie zależności) ma swoje znaczenie, gdy osadzony jest nie tylko w konkretnym przepisie określającym nieważność postępowania, ale także w określonej podstawie faktycznej. Choć nieważność postępowania Sąd Najwyższy ma na uwadze z urzędu (art. 398¹³ § 1 k.p.c.), to jednak wymaga się od skarżącego wskazania konkretnej podstawy prawnej i przyczyny nieważności. Nie ma podstaw do zastępowania strony w tym obowiązku.

Chodzi więc o to, że wadliwość składu orzekającego powinna być sygnalizowana przez strony postępowania, tak by tego rodzaju zarzut nie był rezerwowany na kolejny etap procesu (skarga kasacyjna, skarga o wznowienie

postępowania), by w ten sposób – po ewentualnym wydaniu przez sąd wyroku korzystnego dla przeciwnika procesowego – uzyskać szansę ponownego merytorycznego rozpoznania sprawy. Prywatny lub publicznoprawny status stron postępowania jest w tym zakresie pozbawiony znaczenia. Przesłankę tę trzeba postrzegać w kontekście ogólniejszego nakazu dokonywania czynności procesowych zgodnie z dobrymi obyczajami (art. 3 k.p.c.) i co do zasady uznać za aktualną także w sprawach, w których wznowienie postępowania miałoby nastąpić w związku z wadliwością składu orzekającego prowadzącą do naruszenia standardu wynikającego z art. 6 ust. 1 Konwencji (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 stycznia 2022 r., III CO 6/22, LEX nr 3371942).

Ułomnie zostały zbudowane zarzuty naruszenia prawa procesowego, zwłaszcza w odniesieniu do naruszenia art. 232 i art. 233 § 1 k.p.c., skoro poza obszarem kognicji Sądu Najwyższego pozostają kwestie dotyczące korekty ustaleń faktycznych (zob. art. 398¹³ § 2 k.p.c.). Sąd odwoławczy rozpoznał też istotę sporu, a to czy orzekł zgodnie z oczekiwaniami skarżącego nie ma wpływu na daną ocenę.

Aktualnie w orzecznictwie Sądu Najwyższego w sprawach (takich jak niniejsza) wypracowano już stanowisko w przedmiocie wykładni i stosowania przepisów ustawy zaopatrzeniowej zarówno co do kwalifikacji służby jako służby w organach totalitarnego państwa, jak i co do zawartych w tej ustawie mechanizmów korygujących wysokość emerytury. Jak wyjaśniono w wyroku Sądu Najwyższego z 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/23 (LEX nr 3568174), w ślad za uchwałą III UZP 1/20, 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 zaopatrzeniowej). Stąd nie można zaaprobować stanowiska, że w każdym przypadku kryterium pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa określone w art. 13b ust. 1 tej ustawy 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 sprawie I USKP 40/23 wyjaśniono również, że przy dokonywaniu oceny prawnej służby z perspektywy art. 13b ustawy zaopatrzeniowej 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 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. 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 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- por. uchwałę III UZP 1/20, pkt 60) 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, to ciężar dowodu przechodzi na ubezpieczonego.

Z kolei w wyroku Sądu Najwyższego z 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, LEX nr 3506736 wyjaśniono, że prawodawca wprowadził do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy dwa mechanizmy korygujące wysokość emerytury 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. Zdaniem Sądu Najwyższego, sąd ma prawo do zweryfikowania zgodności z Konstytucją rozwiązań zawartych w art. 15c ust. 1 pkt 1 i art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej wobec wieloletniej, autodestruktywnej bezczynności Trybunału Konstytucyjnego w sprawach o dokonanie kontroli konstytucyjności art. 13b i art. 15c tej ustawy (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21, LEX nr 3353118).

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 przypadły przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. W sprawie II USKP 120/22 wyjaśniono, że 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 przypadły przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. Dotkliwość tego

rozwiązania jest proporcjonalna – w niewielkim stopniu dotyka takie osoby jak odwołujący się, który tylko kilka lat służył w PRL (1984-1990). 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.

W odniesieniu do drugiego z wymienionych mechanizmów Sąd Najwyższy przyjął, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej zawiera mechanizm swoistej „gilotyny” obniżającej wysokość świadczeń tych funkcjonariuszy, którzy pomyślnie przeszli weryfikację w 1990 r. (albo kontynuowali dalej służbę) i w kolejnych latach służyli wolnej Polsce. Obniżenie świadczenia do pułapu przeciętnej emerytury (art. 15c ust. 3), gdy wysokość „ponad” ten wskaźnik została wypracowana po 1990 r. został jednoznacznie wypunktowany przez Sąd Najwyższy we wspomnianym już wyroku w sprawie II USKP 120/22 (OSNP 2023 nr 9, poz. 104) i powszechnie akceptowany w judykaturze Sądu Najwyższego (por. wyroki: z dnia 30 listopada 2023 r., III USKP 65/23; z dnia 13 grudnia 2023 r., III USKP 45/23; z dnia 9 stycznia 2024 r., III USKP 74/23; z dnia 6 lutego 2024 r., I USKP 114/23).

Sumując dotychczasowe uwagi, Sąd Najwyższy stwierdza, że art. 13b ustawy zaopatrzeniowej mógł zostać zastosowany w taki sposób, jak to uczynił Sąd drugiej instancji, to jest w oparciu o przynależność odwołującego się do określonej struktury oraz na podstawie analizy akt osobowych i przebiegu kariery zawodowej w tej formacji oraz bez potrzeby ustalenia, czy w trakcie służby odwołujący się dopuścił się czynów godzących w prawa i wolności obywatelskie. Powołane stanowisko koresponduje z założeniem, że w sprawach o obniżenie emerytury funkcjonariuszom służb bezpieczeństwa przebieg służby powinien być weryfikowany za pomocą opinii

służbowych (szer. zob. B. Jaworski: System opiniowania funkcjonariuszy służb mundurowych, *Acta Univesitatis Lodziensis. Folia Iuridica* 2019 nr 87, s. 105), a tak w sprawie procedował Sąd odwoławczy. Jednocześnie „uchwała III UZP 1/20 nie sprzeciwia się możliwości uznania konkretnej służby za pracę na rzecz totalitarnego państwa, bo nie taki zresztą był cel wypowiedzi poszerzonego składu Sądu Najwyższego. Uchwała miała na celu zapewnienie standardu postępowania, to znaczy, by sąd powszechny nie orzekał tylko formalnie, pozostając związany stosownym zaświadczeniem wydanym w odniesieniu do konkretnego funkcjonariusza, zaś o ewentualnym zaliczeniu do „służby na rzecz totalitarnego państwa” decydować mogły także wyżej już omówione przesłanki (moment i miejsce pełnienia służby, jej długość, czy też chociażby zajmowane stanowisko). Przede wszystkim chodziło o dopuszczenie obalenia domniemania, jakie wynikało z urzędowego dokumentu IPN-u. Z tym z kolei wiąże się założenie określonej aktywności świadczeniobiorcy w procesie sądowym, a ono nie może ograniczyć się do przedstawienia alternatywnej wersji przebiegu służby, czy też przerzucania tego ciężaru na organ rentowy. W uzasadnieniu wyroków: z dnia 13 lutego 2024 r., I USKP 110/23 (LEX nr 3670464) oraz z dnia 27 sierpnia 2024 r., I USKP 55/24 (LEX nr 3748683), Sąd Najwyższy uwypuklił, że „totalitaryzm” jako cecha określonego państwa jest wypadkową indywidualnych działań łamiących podstawowe prawa i wolności, ale również realizuje się w „kooperatywnych działaniach” ludzi skupionych w instytucjach, których zadaniem jest ograniczanie praw i wolności obywateli.

Natomiast zasadny okazał się zarzut naruszenia art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej przez obniżenie świadczenia ubezpieczonego do pułapu przeciętnej emerytury, w sytuacji gdy wysokość świadczenia „ponad” ten wskaźnik została wypracowana – po pierwsze - służbą po 1990 r.; ewentualnie przed jej podjęciem, skoro okresy te nie są kwalifikowane jako służba na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Zastosowanie w tej sytuacji mechanizmu z art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej – zgodnie ze stanowiskiem przyjętym w sprawie II USKP 120/22 i potwierdzonym w kolejnych orzeczeniach (np. wyroki Sądu Najwyższego z 30 listopada 2023 r., III USKP 65/23, LEX nr 3635453 i z 17 maja 2023 r., I USKP 63/22, OSNP 2024 nr 1, poz. 9; zob. także postanowienia Sądu Najwyższego z 29 listopada 2023 r., III USK 86/23, LEX nr 3632802 i z 2

sierpnia 2023 r., III USK 45/23, LEX nr 3590560) - w sposób oczywisty narusza art. 2 i art. 32 ust. 1 ust. 2 Konstytucji RP oraz godzi w art. 64 ust. 1-3 Konstytucji RP, a tym samym narusza prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP. Nie ma bowiem żadnego racjonalnego – z punktu widzenia zasady proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP - uzasadnienia ani nie znajduje oparcia w celach ustawy redukowanie wysokości świadczenia emerytalnego, które zostało skalkulowane z tytułu służby niebędącej służbą na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Wysokość świadczenia emerytalnego z tytułu służby w latach 1976-1983 (oraz po 1990 r.) jest efektem wykonywania „zwykłej” pracy policyjnej, a nie przywilejem emerytalnym wynikającym z realizacji czynności kwalifikowanych przez prawodawcę jako moralnie naganne.

W sprawie takiej jak niniejsza, sąd może (powinien był) przeprowadzić ocenę proporcjonalności regulacji ustawowej, na podstawie której obniżono świadczenie odwołującemu się, w ramach rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa oraz weryfikacji zgodności ustawy z umową międzynarodową (chodzi o pełnienie służby przed (po) 1990 r., a więc w okresie, który nie mógł być uznany za okres pejoratywnie oceniany. Wracając do decyzji organu rentowego, to sąd powszechny może dokonać takiej oceny, weryfikując, czy wysokość świadczenia ustalona w zaskarżonej decyzji nie skutkuje jego nieproporcjonalnym obniżeniem w stosunku do dotychczas wypłacanej wysokości. Na kwestię oceny proporcjonalności obniżania wysokości świadczeń emerytalno-rentowych byłym funkcjonariuszom służb bezpieczeństwa komunistycznego państwa zwrócono uwagę w wyroku z 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21 (OSNP 2022 nr 11, poz. 113) odwołując się do testu proporcjonalności przeprowadzonego przez ETPCz w sprawie Cichopek (skarga nr 15189/10, A. C. przeciwko Polsce), dotyczącej tego samego problemu prawnego, co występujący w niniejszej sprawie. Uzasadnia to przyjęcie założenia, zgodnie z którym w sprawach z zakresu odwołania od decyzji organu rentowego obniżających świadczenia byłym funkcjonariuszom służb bezpieczeństwa PRL, respektowanie Konwencji wymaga od sądów odniesienia się do poszczególnych elementów testu proporcjonalności, jaki został przeprowadzony przez sam ETPCz na użytek oceny, czy obniżka świadczeń wprowadzona w 2009 r. była zgodna z Konwencją. W sprawie III USKP 145/21

Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że z wyroku ETPCz wynika konieczność uwzględnienia następujących okoliczności. Po pierwsze, zmiana wysokości świadczeń nie może naruszać samej istoty prawa do świadczenia z systemu ubezpieczeń społecznych. Po drugie, adresat regulacji obniżającej świadczenia nie może być nieproporcjonalnie i nadmiernie obciążony, co wymaga uwzględniania konkretnych okoliczności i osobistej sytuacji skarżącego. Z powyższego wynika, że ocena proporcjonalności interwencji prawodawcy w sferę ukształtowanych już uprawnień osób pobierających świadczenia z systemu ubezpieczeń społecznych jest w wysokim stopniu zindywidualizowana. Uwzględniając cel ustawy nowelizującej (eliminacja utrzymującego się po realizacji ustawy z 2009 r. uprzywilejowania emerytalno-rentowego byłych funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa) oraz istotę prawa do świadczenia z ubezpieczenia społecznego, Sąd Najwyższy stwierdza, że niewątpliwie nieproporcjonalne byłoby ponowne ustalenie wysokości świadczenia na poziomie poniżej emerytury minimalnej z systemu powszechnego. Ustawodawca uniknął jednak naruszenia istoty prawa do ubezpieczenia społecznego, przewidując stosowny mechanizm korygujący (art. 18 ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej). Z kolei – zdaniem Sądu Najwyższego w obecnym składzie - obniżenie wysokości świadczenia do poziomu odpowiadającego wysokości średniego świadczenia z systemu powszechnego realizuje cel ustawodawcy krajowego zaakceptowany przez ETPCz (eliminacja niezasadnie nabytych przywilejów emerytalnych). Nie wyklucza to stwierdzenia przez sąd powszechny – po uwzględnieniu sytuacji osobistej i okoliczności sprawy dotyczącej konkretnego ubezpieczonego – że ponowne obniżenie świadczenia do poziomu przeciętnego świadczenia z systemu powszechnego stanowi nieproporcjonalną ingerencję w sferę uprawnień majątkowych byłego funkcjonariusza, zwłaszcza gdy procentowa skala obniżki świadczenia będzie znacząca.

W końcu przedmiotowa sprawa dotyczyła również policyjnej renty inwalidzkiej. W tym obszarze judykatura Sądu Najwyższego (por. wyroki: z 13 lutego 2024 r., I USKP 110/23, LEX nr 3670464; z 28 sierpnia 2024 r., I USKP 89/23, LEX nr 3749374; z 18 września 2024 r., I USKP 58/24, LEX nr 3765828; z 16 października 2024 r., II USKP 75/23, LEX nr 3768929) przyjmuje, że zastosowanie art. 22a ustawy zaopatrzeniowej jest sprzeczne z prawem, gdy w

sprawie nie ustalono, by prawo do renty zostało nabyte z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa. W świetle powyższego za zasadny należy uznać zarzut naruszenia prawa materialnego art. 22a ustawy zaopatrzeniowej za zasadny. Oceny tej nie może zmienić potencjalne odwołanie się do argumentacji zawartej w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 czerwca 2021 r., P 10/20. Dana kwestia została wyjaśniona już w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 17 września 2024 r., III USKP 87/23 (LEX nr 3780878), a zawarte w nim argumenty obecny skład Sądu w pełni podziela.

Mając powyższe na względzie, Sąd Najwyższy orzekł z mocy art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. oraz art. 98 § 1 w związku z art. 398²¹ k.p.c.

AGM

[a.ł]