



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 lutego 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Renata Żywicka (przewodniczący)
SSN Jarosław Sobutka (sprawozdawca)
SSN Robert Stefanicki

w sprawie z odwołania Z. G.
przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw
Wewnętrznych i Administracji w Warszawie
o wysokość policyjnej renty inwalidzkiej,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 18 lutego 2025 r.,
skargi kasacyjnej ubezpieczonego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Krakowie
z dnia 1 sierpnia 2023 r., sygn. akt III AUa 1312/21,

I. oddala skargę kasacyjną,

**II. zasądza od Z. G. na rzecz Dyrektora Zakładu Emerytalno-
Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w
Warszawie kwotę 240,00 (dwieście czterdzieści) złotych, wraz z
odsetkami, o których mowa w art. 98 § 1¹ k.p.c.
tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w
postępowaniu kasacyjnym.**

UZASADNIENIE

Decyzją z 5 czerwca 2017 r. (nr ewid.: [...]) Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, na podstawie art. 22a w związku z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, 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 informacji otrzymanej z IPN - ponownie ustalił dla Z.G. wysokość policyjnej renty inwalidzkiej.

Sąd Okręgowy w Kielcach V Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wyrokiem z 28 maja 2021 r. (sygn. akt V U 161/21) wydanym w sprawie Z. G. przeciwko Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie o wysokość policyjnej renty inwalidzkiej oddalił odwołanie.

Na skutek apelacji Z. G., Sąd Apelacyjny w Krakowie III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, wyrokiem z 1 sierpnia 2023 r. (sygn. akt III AUa 1312/21) oddalił apelację. W uzasadnieniu wyroku Sąd odwoławczy wskazał, że istota sporu w rozpoznawanej sprawie sprowadzała się do interpretacji przesłanki pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa, a w konsekwencji do tego, czy organ rentowy miał podstawy do ponownego ustalenia wysokości policyjnej renty inwalidzkiej Z. G.. Zgodnie z ustaleniami Sądu Okręgowego - które w ocenie Sądu Apelacyjnego korespondują z materiałem dowodowym zgromadzonym w sprawie i które Sąd II instancji w całości zaaprobował – Z. G. praktycznie przez cały okres służby wykonywał czynności operacyjne (początkowo w Wydziale III, a później w Wydziale II), miał tajnych współpracowników, pozyskiwał osobowe źródła informacji, w kolejnych latach nie tylko był nagradzany, ale również awansował na stanowiska kierownicze służb SB. Ścieżka służbowa i podejmowane działania Z. G. nie pozwalają na przyjęcie, że realizowane przez niego zadania, podejmowane

czynności i przyjmowana postawa były akceptowalne również w ustroju demokratycznym.

Jak wskazał Sąd odwoławczy, wszystkie okoliczności łącznie przesądziły o tym, że w ocenie Sądu Apelacyjnego służba pełniona przez Z. G. oceniana przez pryzmat indywidualnych czynów i postępowania, przy uwzględnieniu wskazań zawartych w przytaczanym w uzasadnieniu judykatu orzecznictwie Sądu Najwyższego realizuje cechy „służby na rzecz państwa totalitarnego” w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. W ocenie Sądu II instancji treść dokumentacji zgromadzonej w aktach IPN nie pozostawia wątpliwości, że odwołujący do służby w strukturach SB przystąpił świadomie i dobrowolnie, mając pełną świadomość celów i zadań realizowanych przez jednostki w których służył i które później nadzorował. Za osiągnięte wyniki był wielokrotnie nagradzany i odznaczany. Sąd II instancji zaznaczył także, że zgodnie z prezentowanym w uzasadnieniu stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego podniesione w apelacji zarzuty odnoszące się do sprzeczności z Konstytucją RP przepisów, w oparciu o które obniżono Z. G. policyjną rentę inwalidzką nie zasługiwały na uwzględnienie.

Skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego w Krakowie do Sądu Najwyższego wywiódł pełnomocnik Z. G., zaskarżając judykat w całości, zarzucając naruszenia prawa materialnego, tj. art. 22a ustawy zaopatrzeniowej - poprzez jej niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie, że sam fakt zatrudnienia w organach wskazanych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej jest wystarczający dla uznania okresów pełnienia służby do „okresów służby na rzecz totalitarnego państwa” i dalej podstawą do ustalenia wysokości świadczeń na podstawie art. 22a ustawy zaopatrzeniowej, a fakt rzetelnego realizowania obowiązków i awansowanie w ramach funkcjonującej wówczas struktury jest wystracającą okolicznością potwierdzającą współpracę z państwem totalitarnym i tym samym zastosowanie cytowanych przez skarżącego przepisów.

Z uwagi na powyższe, skarżący wniósł o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania, uchylenie wyroku Sądu Apelacyjnego w Krakowie oraz poprzedzającego go wyroku Sądu Okręgowego w Kielcach i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania do organu emerytalno-rentowego, celem ustalenia renty z pominięciem art. 22a ustawy zaopatrzeniowej oraz zasądzenie na rzecz

pełnomocnika skarżącego kosztów nieopłaconej pomocy prawnej dla odwołującego według norm przepisanych.

W odpowiedzi na wywiedzioną skargę kasacyjną organ emerytalno-rentowy wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej na wstępnym etapie postępowania kasacyjnego, tj. na etapie „przedsądu”, przypadku przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania jej oddalenie oraz w każdym z przypadków wskazanych przez pełnomocnika organu emerytalno-rentowego zasądzenie od odwołującego na rzecz organu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych z odsetkami ustawowymi za opóźnienie w spełnieniu świadczenia pieniężnego, za czas od dnia uprawomocnienia się orzeczenia, którym je zasądzono, do dnia zapłaty.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna odwołującego jest nieuzasadniona.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że zarzut stawiany przez skarżącego, został skonstruowany w sposób bardzo ogólny, który - biorąc pod uwagę etap postępowania, jakim jest postępowanie kasacyjne oraz ograniczenia wynikające z art. 398¹³ § 1 k.p.c. - daje Sądowi Najwyższemu wąski zakres rozpoznania skargi kasacyjnej, w granicach zaskarżenia, oraz w granicach podstaw i rozstrzygnięcia o zastosowaniu wskazanych przez skarżącego w nadzwyczajnym środku zaskarżenia przepisów prawa materialnego. Nie może więc zaskarżonego wyroku poddać kontroli, z punktu widzenia naruszeń innych przepisów niż wskazane w podstawach (por. wyrok Sądu Najwyższego z 25 maja 2018 r., I CSK 455/17, Legalis nr 1834484). Natomiast oceniając zaskarżone przez autora skargi kasacyjnej przepisy prawa materialnego, należy dokonać ich analizy przez pryzmat modelowego unormowania materii prawnej, której wywiedziona skarga kasacyjna dotyczy.

Odnosząc się zatem do zarzutu naruszenia art. 22a w zw. z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, poprzez niewłaściwe zastosowanie ww. przepisów, polegającej na przyjęciu, że mechanizm obniżenia świadczeń należy zastosować do każdego funkcjonariusza, który wykonywał służbę na rzecz totalitarnego, a fakt rzetelnego realizowania obowiązków i awansowanie w ramach funkcjonującej wówczas struktury, jest wystraszającą okolicznością potwierdzającą współpracę z państwem

totalitarnym, w ocenie Sądu Najwyższego nie zasługuje na aprobatę. Skarżący powołuje się na podjętą przez Sąd Najwyższy uchwałę z 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28), w której Sąd Najwyższy zastosował wykładnię rozszerzającą ww. normy prawnej, przyjmując, że do obniżenia świadczeń funkcjonariuszy pełniących „służbę na rzecz totalitarnego państwa”, o którym mowa w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka. Zwrócić jednak należy uwagę, że Sąd Apelacyjny w Krakowie, w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, wyraźnie podkreślił, że podziela wykładnię przepisów ustawy zaopatrzeniowej dokonaną przez Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 16 września 2020 r. Istotne natomiast znaczenie w ocenie Sądu II instancji, dla interpretacji pojęcia służby na rzecz totalitarnego państwa ma przede wszystkim rodzaj i zakres czynności, wykonywanych w trakcie tej służby, a kryterium służby na rzecz totalitarnego państwa określone w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, przy uwzględnieniu indywidualnych czynów, ich oceny przez pryzmat zasad demokratycznych oraz podstawowych praw i wolności człowieka. I tak też się stało w rozpoznawanej sprawie. Zgodnie z ustaleniami dokonanymi przez Sądy *meriti*, Z. G. praktycznie przez cały okres służby wykonywał czynności operacyjne (początkowo w Wydziale III, a później w Wydziale II), miał tajnych współpracowników, pozyskiwał osobowe źródła informacji, w kolejnych latach nie tylko był nagradzany, ale również awansował na stanowiska kierownicze służb SB. Co do zasady, zajmował się ochroną przemysłu, a następnie kontrwywiadem - jednak jego ścieżka służbowa i podejmowane działania nie pozwalają na przyjęcie, że realizowane przez niego zadania, podejmowane czynności i przyjmowana postawa były akceptowalne również w ustroju demokratycznym. Okoliczności te znalazły potwierdzenie nie tylko w dokumentach zgromadzonych w aktach IPN, ale także w twierdzeniach i wypowiedziach prezentowanych przez Z. G. w toku prowadzonego przeciwko memu w latach 1988-1989 postępowania dyscyplinarnego. Współpracując z tajnymi źródłami osobowymi odwołujący, zabiegał również o pozyskanie tajnego współpracownika spośród kleru, angażując się w tematykę dotyczącą sprawowania

przez innych praktyk religijnych. Miał możliwość wydania paszportu poza kolejnością i bez zachowania procedury, możliwość załatwienia różnych spraw, był osobą decyzyjną i korzystał z pozycji jaką mu dawały pełnione funkcje w strukturze służb bezpieczeństwa. Dodatkowo, Sąd Apelacyjny ustalił, że do Wydziału II SB włączono również sprawy antypaństwowe i antysocjalistyczne, a praca w tym wydziale objęła również rozpoznawanie, wykrywanie i likwidowanie antypaństwowej działalności w mediach, łączności, komunikacji i transporcie. W zainteresowaniu Wydziału II pozostawały rozgłoszenie radiowo-telewizyjne, wydawnictwa, pracownicy placówek naukowych, działacze wrogich organizacji, pracownicy biur podróży i firm przewoźniczych. Te wszystkie okoliczności łącznie przesądziły o tym, że w ocenie Sądu Apelacyjnego służba pełniona przez Z. G. oceniana przez pryzmat indywidualnych czynów i postępowania, przy uwzględnieniu wskazań zawartych w orzecznictwie - w tym w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r. - realizuje cechy „służby na rzecz państwa totalitarnego” - w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej.

Nie doszło więc w rozpoznawanej sprawie do naruszenia, wskazywanych przez skarżącego przepisów prawa materialnego, tj. art. 22a w zw. z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej.

Definicja ustawowa „służby na rzecz totalitarnego państwa” jest oczywiście jedynie kryterium wyjściowym w analizie sytuacji prawnej indywidualnych funkcjonariuszy. Konstrukcja ta tworzy domniemanie ustawowe, które funkcjonariusz może obalić, czy to w postępowaniu administracyjnym, czy to przed sądami powszechnymi, tak, aby uniknąć obejmowania wszystkich funkcjonariuszy pełniących służbę w czasie i miejscach wskazanych w ustawowej definicji niekorzystnymi dla nich unormowaniami w zakresie ustalania wysokości świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego. Rozumowanie to znajduje odzwierciedlenie w tych przepisach ustawy zaopatrzeniowej, które wprost przewidują w określonych sytuacjach wyłączenie unormowań w zakresie obniżania wysokości świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego wobec funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę w czasie i miejscach wskazanych w ustawowej definicji, będąc przez to funkcjonariuszami pełniącymi „służbę na rzecz totalitarnego państwa” - tj. w przepisach art. 8a ust. 1, art. 15c ust. 5 i 6, art. 22a ust. 5 i 6, art. 24a ust. 4 i 6 tej ustawy, co przemawia za

przemyślanym zabiegiem systemowym ustawodawcy. Z treści art. 15c ust. 5 i 6, art. 22a ust. 5 i 6 oraz art. 24a ust. 4 i 6 ustawy zaopatrzeniowej wynika, że ustalenie emerytury, renty inwalidzkiej i renty rodzinnej w sposób wskazany w art. 15c ust. 1, art. 22a ust. 1 i art. 24a ust. 1 nie następuje wobec wskazanych w tych przepisach osób, jeżeli osoby te udowodnią, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, podjęły współpracę i czynnie wspierały osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego. Przy tym chodzi właśnie o osoby, „które pełniły służbę na rzecz totalitarnego państwa, o których mowa w art. 13b, i które pozostawały w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r.”. Ustawodawca, w treści art. 15c ust. 5 i 6 (i odsyłających do treści tego przepisu regulacjach art. 22a ust. 6 i art. 24a ust. 6) ustawy zaopatrzeniowej wyraźnie rozróżnia charakter działalności w ramach służby odbywanej w warunkach państwa totalitarnego od formalnego kryterium „okresu służby na rzecz państwa totalitarnego”, stanowiąc wprost, że niekorzystnych unormowań zawartych w przepisach ustawy zaopatrzeniowej nie stosuje się, jeżeli osoba, o której mowa w tych przepisach, udowodni, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, podjęła współpracę i czynnie wspierała osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego. Dalej, w przypadku, o którym mowa w ust. 5, środkiem dowodowym może być zarówno informacja, o której mowa w art. 13a ust. 1, jak i inne dowody, w szczególności wyrok skazujący, choćby nieprawomocny, za działalność polegającą na podjęciu, bez wiedzy przełożonych, czynnej współpracy z osobami lub organizacjami działającymi na rzecz niepodległości Państwa Polskiego w okresie „służby na rzecz totalitarnego państwa”, o której mowa w art. 13b. Oznacza to, że sam ustawodawca przyjmuje, że legalna definicja „służby na rzecz totalitarnego państwa” ma w istocie konstrukcję obalanego ustawowego domniemania, według którego, osoby pełniące służbę odpowiadającą kryteriom zawartym w art. 13b w związku z art. 13c ustawy zaopatrzeniowej, tj. pełniące służbę w określonym czasie w ramach określonych stosunków służbowych, nie podlegają ogólnym regulacjom art. 15, art. 22 i art. 24 ustawy, skoro prawodawca wyraźnie przewidział, że również w stosunku do osób, które pełniły „służbę na rzecz totalitarnego państwa”, w rozumieniu art. 13b w związku z art. 13c ustawy zaopatrzeniowej, lecz działały w opozycji do zadań i funkcji ustrojowych państwa tego rodzaju, unormowania art. 15c, art. 22a i art. 24a ustawy

mogą nie mieć zastosowania. W tym kontekście trudno przyjąć, aby wykładnia językowa pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa” prowadziła do rażąco niesprawiedliwych lub irracjonalnych konsekwencji.

Takie rozumienie przepisów ustawy zaopatrzeniowej, uwzględniające obok wykładni językowej art. 13b w związku z art. 13c ustawy zaopatrzeniowej, pozostałe unormowania tej ustawy, pozwala, w ocenie Sądu Najwyższego, na pełne odkodowanie treści pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa” w zgodzie z konstytucyjnymi zasadami wyznaczającymi standardy demokratycznego państwa prawnego. Pojęcie „państwa totalitarnego” ma z punktu widzenia aksjologii demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP) jednoznacznie pejoratywne zabarwienie, co oznacza, że charakter taki ma również „służba na rzecz” takiego państwa.

Sąd Najwyższy podziela stanowisko zawarte w postanowieniu Sądu Najwyższego z 19 lutego 2020 r. w sprawie sygn. akt III UZP 11/19 (LEX nr 2780483), z którego wynika, że funkcjonariusz, któremu obniżono świadczenie zaopatrzeniowe, może wystąpić do właściwego ministra o weryfikację spornych okresów jego służby w instytucjach wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, jeżeli uważa, że spełnił warunki, o których mowa w art. 8a ustawy. W szczególności, spornych dyspozycji nie stosuje się, jeżeli funkcjonariusz służb totalitarnego państwa udowodni, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych współpracował i czynnie wspierał osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego (art. 15c ust. 5), co także poddaje się weryfikacji sądowej. W konsekwencji, nie ma innych podstaw prawnych do jurysdykcyjnej kreacji nieznanych ustawie zaopatrzeniowej kryteriów potencjalnego reaktywowania wysokości emerytur lub rent funkcjonariuszom, z których każdy będzie dowodził „niewinnego” udziału w systemie totalitarnego bezprawia z dalszym pokrzywdzeniem i upokorzeniem ofiar niegodziwej służby represyjnej, która zwalczała ruchy demokratyczne, niepodległościowe, obywatelskie i wolnościowe. Przeciwnie zapatrywania są stanowiskiem nie znajdującym jakiegokolwiek odzwierciedlenia w ustawie. Sąd Najwyższy podziela też stanowisko, w którym kryterium pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w cywilnych lub wojskowych instytucjach wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, ustalane na wniosek

właściwego organu emerytalno-rentowego przez Instytut Pamięci Narodowej - Komisję Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, na podstawie posiadanych akt osobowych funkcjonariusza (art. 13a w związku z art. 15c ust. 4), jest spełnione po sądowym zweryfikowaniu formalnej przynależności do instytucji wymienionych w art. 13b ustawy odpowiedzialnych za łamanie podstawowych praw człowieka i wolności osób represjonowanych lub członków ich rodzin, bez konieczności indywidualizacji lub sądowej weryfikacji stosowania represji politycznych przez konkretnego funkcjonariusza. Osobom, które pomiędzy 22 lipca 1944 r. a 31 lipca 1990 r. pełniły na rzecz totalitarnego państwa służbę, o której mowa w art. 13b i pozostawały w takiej służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., przysługują z budżetu państwa emerytury na zasadach określonych w art. 15c ww. ustawy czy renty inwalidzkiej z art. 22a tej ustawy, które nie naruszają karnistycznej zasady *ne bis in idem*, ani nie stanowią nieproporcjonalnego obniżenia wysokości poprzednio niesłusznie nabytych uprawnień zaopatrzeniowych.

Biorąc powyższe pod uwagę, Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. orzekł jak w sentencji, a o kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 398²¹ k.p.c. w związku z art. 108 § 1 k.p.c. i art. 98 § 1 k.p.c. oraz § 10 ust. 4 pkt 2 w zw. z § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (jednolity tekst: Dz.U. z 2023 r., poz. 1935 ze zm.).

[SOP]

[a.ł.]