



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 29 października 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dawid Miąsik (przewodniczący)
SSN Bohdan Bieniek (sprawozdawca)
SSN Piotr Prusinowski

w sprawie z odwołania S. M.
przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw
Wewnętrznych i Administracji w Warszawie
o wysokość emerytury policyjnej,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 29 października 2025 r.,
skargi kasacyjnej ubezpieczonego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Krakowie
z dnia 19 czerwca 2024 r., sygn. akt III AUa 858/21,

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

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w Krakowie, wyrokiem z dnia 19 czerwca 2024 r., zmienił
wyrok Sądu Okręgowego w Kielcach z dnia 9 marca 2021 r. i oddalił odwołanie S. M.

od decyzji organu rentowego z dnia 24 czerwca 2017 r., mocą której ustalono ubezpieczonemu nową wysokość emerytury policyjnej.

Sąd pierwszej instancji ustalił, że S. M. pełnił służbę: od dnia 1 lipca 1981 r. na stanowisku inspektora Wydziału IV Służby Bezpieczeństwa Komendy Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej w K.; od kwietnia 1984 r. na stanowisku starszego inspektora Wydziału IV Służby Bezpieczeństwa Wojewódzkiego Urzędu Spraw Wewnętrznych w K.; od 1 marca 1986 r. na stanowisku starszego inspektora Wydziału VI Służby Bezpieczeństwa Wojewódzkiego Urzędu Spraw Wewnętrznych w K.; od dnia 1 listopada 1989 r. na stanowisku starszego inspektora Wydziału Studiów i Analiz Wojewódzkiego Urzędu Spraw Wewnętrznych w K.; od 1 lutego 1990 r. umieszczony na wykazie przejściowym i skierowany do pracy w Wydziale d/w z PG Wojewódzkiego Urzędu Spraw Wewnętrznych w K.. Z dniem 31 lipca 1990 r. został zwolniony ze służby w Policji, następnie przyznano mu prawo do emerytury policyjnej.

Instytut Pamięci Narodowej w dniu 2 marca 2017 r. sporządził informację o przebiegu służby odwołującego się w organach bezpieczeństwa państwa, w której potwierdził, że S. M. od dnia 1 lipca 1981 r. do 31 stycznia 1990 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa w myśl 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 (dalej jako ustawa zaopatrzeniowa). Na podstawie tej informacji ustalono od dnia 1 października 2017 r. wysokość emerytury S. M. na kwotę 2069,02 zł.

W tym stanie rzeczy Sąd pierwszej instancji uznał odwołanie za zasadne. W ocenie Sądu pierwszej instancji, indywidualny przebieg służby, jakim dysponuje Instytut Pamięci Narodowej nie wskazuje, że w spornym okresie ubezpieczony dopuścił się indywidualnych czynów naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka. Skoro w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r. (III UZP 1/20) uznano, że kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i

ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka, to w odniesieniu do ubezpieczonego został zakwestionowany jedynie okres od 1 lipca 1981 r. do 31 stycznia 1990 r. (8 lat i 7 miesięcy), zaś łączny okres służby w jego przypadku wynosił 18 lat i 15 dni. Z powyższych względów Sąd Okręgowy zmienił zaskarżoną decyzję, orzekając na podstawie art. 477¹⁴ § 2 k.p.c.

Sąd Apelacyjny uzupełnił materiał dowodowy, w tym dostrzegł, że odwołujący się w ramach służby w Wydziale IV jeszcze w 1981 r. dokonał pozyskania dwóch wartościowych, osobowych źródeł informacji. W pracy zawodowej był samodzielny, wytrwały i dociekliwy. Powierzone zadania wykonywał z dużym zaangażowaniem. W okresie służby w Kielcach realizował zadania na odcinku rozpoznania nielegalnych struktur w Kompleksie Gospodarki Żywnościowej. Pozyskał siedemnastu tajnych współpracowników, z którymi prowadził aktywną pracę operacyjną. Część pozyskanych przez niego tajnych współpracowników była wykorzystywana przez Departament MSW do rozpoznania centralnych struktur opozycji, co było wynikiem przemyślanej i aktywnej pracy odwołującego się, który potrafił umiejętnie podejmować skuteczne działania operacyjne, samodzielnie i z własnej inicjatywy. Prowadził sprawy operacyjne wszystkich kategorii, uzyskując jej wymierne efekty. Nie tylko sprawnie wykonywał polecenia przełożonych, ale także wykazywał się inicjatywą służącą działaniom operacyjnym. Jego zaangażowanie w pracy było wysoko oceniane przez bezpośrednich przełożonych i kierownictwo WUSW. Odwołujący się był wielokrotnie wyróżniany nagrodami Ministra Spraw Wewnętrznych i kierownictwa WUSW w K..

Dlatego Sąd Apelacyjny nie podzielił zapatrywania Sądu pierwszej instancji co do tego, że odwołujący się nie pełnił służby na rzecz państwa totalitarnego w rozumieniu art. 15c w związku z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Z jego akt osobowych bezspornie wynika, że pełnił służbę w Wydziale IV, a następnie w Wydziale VI WUSW w K.. Pracował z siatką tajnych współpracowników, a nawet sam pozyskiwał wartościowe osobowe źródła informacji wykorzystywane w działalności operacyjnej. Prezentowana przez ubezpieczonego postawa oraz rodzaj wykonywanych przez niego zadań bez wątpienia stanowią wyraz służby pełnionej na rzecz reżimu komunistycznego, kontrolującego swoich obywateli, ze szczególnym uwzględnieniem inwigilacji środowisk opozycyjnych, co odbywało się kosztem

łamania podstawowych praw i wolności człowieka. Powierzone mu w analizowanym czasokresie obowiązki służbowe nie miały jedynie charakteru pomocniczego dla aparatu bezpieczeństwa państwa jako pewnej struktury organizacyjnej, lecz wpisywały się w główny profil działalności tej formacji, skierowanej przeciwko przedstawicielom Kościoła i opozycji demokratycznej. W tym kontekście wypada odnotować, że Wydział IV zajmował się walką z duchowieństwem i środowiskami związanymi z Kościołem, natomiast Wydział VI był odpowiedzialny za operacyjną ochronę rolnictwa i leśnictwa oraz innych pokrewnych gałęzi gospodarki narodowej, a ponadto w sferze jego zainteresowań leżały sprawy kontroli sektora gospodarki wodnej, ochrony środowiska i zasobów naturalnych oraz szkolnictwa rolniczego i leśniczego, a także kwestie kontroli przemysłu drzewnego i papierniczego oraz handlu zagranicznego artykułami rolno-spożywczymi. Co więcej, zgromadzony materiał dowodowy dostarcza przesłanek do przypisania odwołującemu się zachowań wskazujących na jego osobiste zaangażowanie w działania wspierające reżim totalitarny, służące systemowi komunistycznemu jako formacji zniewolenia swoich obywateli. Nie budzi wątpliwości, iż ubezpieczony ponosi indywidualną odpowiedzialność za działalność inwigilacyjną wobec środowisk opozycyjnych, skoro wyniki realizowanej przez niego pracy operacyjnej (aktywnej, samodzielnej, skutecznej, podejmowanej z własnej inicjatywy) były wykorzystywane przeciwko opozycji demokratycznej (Departament MSW korzystał z efektów pracy ubezpieczonego do rozpoznania centralnych struktur opozycji).

Istnieją zatem podstawy do stwierdzenia, że odwołujący się aktywnie uczestniczył w działaniach na rzecz zdyskredytowanego systemu totalitarnego, służące realizacji funkcji właściwych dla tego modelu państwa. Tego rodzaju kwalifikacja spornego okresu służby w strukturach SB, odmienna od przyjętej przez Sąd Okręgowy, czyni zasadne obniżenie przysługującej ubezpieczonemu emerytury policyjnej. Ponownego ustalenia wysokości świadczenia w myśl art. 15c ustawy zaopatrzeniowej nie wyklucza okoliczność, że z tytułu przynależności służbowej do struktur służby bezpieczeństwa pobierana przez wnioskodawcę emerytura została obniżona na mocy poprzedniej ustawy nowelizującej z 2009 r. (tzw. pierwszej ustawy dezubekizacyjnej), to jest przy zastosowaniu przepisu art. 15b ustawy zaopatrzeniowej. W rozpatrywanym przypadku nie mamy bowiem do czynienia z

samą przynależnością do grona funkcjonariuszy aparatu Służby Bezpieczeństwa, lecz z faktycznym realizowaniem przez odwołującego się czynności wykorzystywanych do zwalczania środowisk opozycyjnych, które podejmował z determinacją i pełnym zaangażowaniem.

W judykaturze Sądu Najwyższego przyjmuje się pogląd o braku podstaw do odwoływania się do reguły *ne bis in idem* w sprawach emerytalnych byłych funkcjonariuszy SB (por. wyrok z dnia 13 lutego 2024 r., I USKP 75/23, LEX nr 3688568).

W konkluzji Sąd drugiej instancji stwierdził, że zastosowanie wobec ubezpieczonego mechanizmu przewidzianego w art. 15c ustawy zaopatrzeniowej nie może zostać ocenione w kategoriach nieuzasadnionej ingerencji w prawo funkcjonariusza do zabezpieczenia emerytalnego, zwłaszcza w świetle poglądu Sądu Najwyższego wyrażonego w wyroku z dnia 16 marca 2023 r. (II USKP 120/22, OSNP 2023 nr 9, poz. 104), w którym wskazano, 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, zaś drugi obniża wysokość świadczenia do przeciętnej emerytury przysługującej w powszechnym systemie ubezpieczenia. W odniesieniu do pierwszego z wymienionych mechanizmów Sąd Najwyższy przyjmuje, 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. Natomiast w odniesieniu do drugiego z wymienionych wyżej mechanizmów (art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej) stwierdził, iż obniżenie świadczenia do pułapu przeciętnej emerytury narusza prawo do zabezpieczenia emerytalnego w stosunku do funkcjonariuszy, którzy pomyślnie przeszli weryfikację w 1900 r. i w kolejnych latach służyli wolnej Polsce, a wysokość świadczenia ponad limit przeciętnej emerytury została wypracowana po 1990 r.

Tymczasem w przebiegu pracy zawodowej odwołującego się brak jest służby pełnionej po zmianach ustrojowych w ramach struktur organizacyjnych demokratycznego państwa i w konsekwencji przysługująca mu emerytura policyjna została w głównej mierze wypracowana przed 1990 r. Nie zachodzi zatem przypadek

niezasadności limitowania wysokości świadczenia pułapem przeciętnej emerytury wypłacanej przez ZUS z powszechnego systemu emerytalnego. Stąd Sąd Apelacyjny orzekł z mocy art. 386 § 1 k.p.c.

Wyrok Sądu Apelacyjnego zaskarżył w całości skargą kasacyjną pełnomocnik odwołującego się, zarzucając naruszenie przepisów postępowania: (-) art. 233, 382 oraz art. 327¹ § 1 pkt 1 w związku z art. 391 § 1 k.p.c. polegającą na dowolnej, sprzecznej z zasadami wiedzy, doświadczenia życiowego i logiki ocenie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, przez oparcie na dwóch dokumentach (opinii służbowej) i ustalenia, że S. M. służył na rzecz państwa totalitarnego mimo, że dokumenty te nie dają podstaw do ustalenia jakichkolwiek indywidualnych, skonkretyzowanych czynów ubezpieczonego, które godziły w podstawowe prawa i wolności człowieka, a stanowią jedynie ogólną pozytywną ocenę jego pracy, którą wykonywałby w tożsamej służbie państwa demokratycznego, gdyż były to czynności potrzebne zarówno w warunkach reżimu komunistycznego, jak i demokratycznej Polski; a nadto przez wydanie orzeczenia reformatoryjnego z pominięciem części materiału dowodowego stanowiącego podstawę rozstrzygnięcia Sądu Okręgowego w Kielcach i oddalenie odwołania od decyzji organu emerytalnego ponownie ustalającej wysokość emerytury policyjnej, to jest pominięcia dowodu z przesłuchania ubezpieczonego w charakterze strony i ograniczeniu się przez Sąd w tym względzie do przyjęcia za podstawę wyrokowania ogólnych okoliczności dotyczących działalności i zadań SB oraz ogólnikowych opinii służbowych.

Skarżący wskazał także na naruszenie przepisów prawa materialnego, to jest: (-) art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, przez jego niewłaściwe zastosowanie w wyniku wadliwej oceny kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” z pominięciem rzetelnej analizy wszystkich okoliczności sprawy oraz oceny indywidualnych czynów odwołującego się, których weryfikacja pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka nie daje podstaw do uznania, że ów spełnia kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa”; (-) art. 2 Konstytucji RP, przez błędną jego wykładnię, polegającą na arbitralnym obniżeniu świadczenia emerytalnego, co narusza zasadę ochrony praw nabytych i zasadę sprawiedliwości społecznej, a także zasadę zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa oraz niedziałania prawa wstecz, wynikającego z zasady demokratycznego

państwa prawnego; (-) art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, przez błędną jego wykładnię polegającą na arbitralnym obniżeniu świadczenia emerytalnego, co stanowi nieproporcjonalne i nieuzasadnione naruszenie prawa do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego; (-) art. 30 oraz art. 47 Konstytucji RP w związku z art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (dalej jako Konwencja), przez błędną jego wykładnię polegającą na naruszeniu godności odwołującego się, prawa do ochrony czci, dobrego imienia, prawa do prywatności i prawa do poszanowania życia rodzinnego przez przyjęcie, że jego służba od 1 lipca 1981 r. do 31 stycznia 1990 r. stanowiła „służbę na rzecz totalitarnego państwa”, a tym samym arbitralne przypisanie skarżącemu winy za działania związane z naruszeniami praw człowieka, których dopuszczali się niektórzy przedstawiciele władz PRL oraz niektórzy funkcjonariusze organów bezpieczeństwa PRL, a do których on w żaden sposób się nie przyczynił; (-) art. 45 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 42 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 6 ust. 2 Konwencji, przez błędną jego wykładnię polegającą na zastosowaniu represji bez wykazania winy indywidualnej, zastąpienie w tym zakresie władzy sądowniczej władzą ustawodawczą i odwróceniu w ten sposób zasady domniemania niewinności przez uznanie wszystkich funkcjonariuszy będących w służbie przed 31 lipca 1990 r. za winnych działań zasługujących na penalizację; (-) art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 67 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w związku z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji i jej art. 14, przez błędną jego wykładnię polegającą na arbitralnym naruszeniu osobistych praw majątkowych S. M. i prawa do poszanowania mienia, które podlegają równej dla wszystkich ochronie, na skutek nieproporcjonalnego naruszenia prawa do zabezpieczenia społecznego odwołującego się, co stanowi przejaw nieuzasadnionej represji ekonomicznej.

Mając powyższe na uwadze, skarżący wniósł o uchylenie w całości zaskarżanego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu w Krakowie wraz z obowiązkiem rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną organ rentowy wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej i orzeczenie o kosztach zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna zasługuje na uwzględnienie, aczkolwiek nie wszystkie jej zarzuty okazały się trafne.

Po pierwsze, postępowanie kasacyjne nie służy kontestowaniu wyników postępowania dowodowego, stąd wszelkie próby polemiki z nimi nie mogą przynieść powodzenia, bowiem dokonane ustalenia wiążą Sąd Najwyższy (art. 398³ § 3 i art. 398¹³ § 2 k.p.c.). Dlatego nie ma podstaw do podzielnia stanowiska o naruszeniu art. 382 k.p.c. w związku z art. 233 oraz art. 327¹ § 1 pkt 1 k.p.c., tylko z tego powodu, że skarżący inaczej postrzega przebieg służby w latach 1981-1990. Dodatkowo art. 327¹ § 1 pkt 1 k.p.c. dotyczy koniecznych elementów uzasadnienia, a więc sam w sobie nie stanowi płaszczyzny prawnej do podważenia podstawy faktycznej i materialnej wyroku, skoro uzasadnienie wyroku sporządza się po jego wydaniu i już z tej przyczyny ten przepis nie ma (nie mógł mieć) wpływu na rozstrzygnięcie (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 2022 r., III PSK 17/22, LEX nr 3563243). *Nota bene* z uzasadnienia wyroku Sądu drugiej instancji klarownie wynika przyczyna oddalenia odwołania, zwłaszcza z uwagi na ocenę (miejsce i jej profil) pełnienia służby przez ubezpieczonego w latach 1981-1990.

Po wtóre, zaniechanie przeprowadzenia dowodu z przesłuchania stron (odwołującego się) nie może być postrzegane jako podstawa do wykazania naruszenia przepisów postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, bowiem ów dowód nie ma charakteru bezwzględny i aktualizuje się wówczas gdy sąd uzna, że dotychczasowe wyniki postępowania dowodowego nie świadczą o wyjaśnieniu faktów istotnych dla rozstrzygnięcia. Aktywuje się on w procesie w razie braku dowodów albo w razie ich wyczerpania pozostają wciąż niewyjaśnione istotne fakty w sprawie (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 października 2020 r., II UK 267/19, LEX nr 3148117). Tymczasem dowód z przesłuchania strony nie ma wiodącego charakteru, skoro 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).

Nie ma także podstaw do podzielenia stanowiska, że zarzut naruszenia art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej jest trafny. Problem weryfikacji wysokości świadczeń emerytalnych funkcjonariuszy został już szeroko omówiony w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Przede wszystkim w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28) wyjaśniono, że stwierdzenie pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. nie może być dokonane wyłącznie na podstawie informacji IPN (kryterium formalnej przynależności do służb), a kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka. Chodzi w szczególności o długość okresu pełnienia służby i jego historyczne umiejscowienie w wyznaczonym przedziale (1944 r. do 1990 r.), miejsce pełnienia służby, stanowisko służbowe, stopień służbowy. Jednocześnie Sąd Najwyższy zaznaczył, że uchwała III UZP 1/20 nie sprzeciwia się możliwości uznania konkretnej służby za służbę 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 wskazane wyżej przesłanki (na przykład: moment i miejsce pełnienia służby, jej długość, czy też chociażby zajmowane stanowisko i wykonywane zadania). 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, w tym do złożenia własnych wyjaśnień co do jej charakteru.

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 Sądu Najwyższego 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. W uzasadnieniu wyroków z dnia 16 marca 2022 r., II USKP 120/22 (OSNP 2023 nr 9, poz. 104), 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. W rezultacie, w trakcie kwalifikacji dokonywanej z art. 13b ust. 1 w związku z art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej 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 potwierdzać, że były one bezpośrednio ukierunkowane na realizowanie charakterystycznych dla ustroju totalitarnego zadań i funkcji, a takie zadania wykonywali wszyscy - bez wyjątku - funkcjonariusze służący w danej jednostce organizacyjnej, stanowiący jej strukturę, bez której niemożliwe byłoby wykonywanie przypisanych tej jednostce zadań. Ponownie podkreślono, że nawet brak po stronie funkcjonariusza indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności człowieka, samoistnie nie wyklucza takiej kwalifikacji jako służby na rzecz państwa totalitarnego (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 30 listopada 2023 r., III USKP 65/23, OSNP 2024 nr 6, poz. 67 oraz z dnia 9 stycznia 2024 r., III USKP 102/23 (LEX nr 3652059)).

Sąd Apelacyjny trafnie (co do zasady) analizował rodzaj służby odwołującego się (od lipca 1981 r. lipca 1990 r.), zwracając uwagę na miejsce jej pełnienia i profil jego zadań służbowych (inwigilacja środowisk opozycyjnych), co *per saldo* uzasadnia wniosek, że w wyżej wskazanym okresie skarżący pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa i usprawiedliwia korektę wysokości jego świadczenia emerytalnego, lecz nie w takim wymiarze, jaki wynika z zaskarżonego orzeczenia.

Zanim ten wątek zostanie wyjaśniony trzeba jeszcze odnieść się do zarzutów natury konstytucyjnej, na których skoncentrował się (w przeważającej części zbędnie i wadliwie) autor skargi kasacyjnej, tracąc z pola widzenia art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej. O ile w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 16 kwietnia 2025 r., II USKP 83/24, niepubl.) przyjęto, że obniżenie wysokości świadczeń może być ocenione jako ingerencja w nabyte prawo własności, jakim jest prawo do świadczenia z zaopatrzenia emerytalno-rentowego (art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji RP), o tyle ochronie konstytucyjnej podlegają tylko prawa nabyte „słusznie”, co wyklucza stosowanie analizowanej zasady nie tylko w wypadku praw nabytych *contra legem* czy *praeter legem*, lecz także uzyskanych z naruszeniem zasady sprawiedliwości społecznej albo w sposób niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 25 listopada 2010 r., K 27/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 109; z dnia 20 grudnia 1999 r., K 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165; z dnia 14 lipca 2003 r., SK 42/01, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 63; z dnia 16 marca 2010 r., K 17/09, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 21 oraz z dnia 19 grudnia 2012 r., K 9/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136).

„Wyzerowanie” lat służby na rzecz totalitarnego państwa nie jest rozwiązaniem naruszającym art. 32 ust. 1 Konstytucji (zasada równości wobec prawa) oraz art. 32 ust. 2 Konstytucji (zakaz dyskryminacji). Tak też ocenił to Sąd Najwyższy w sprawie II USKP 120/22, stwierdzając, że to, że ustawodawca posługuje się drakońskimi mechanizmami („wyzeruje” lata służby na rzecz totalitarnego państwa) a jego działania prowadzą do fermentu, a nie stabilizowania relacji społecznych, samoistnie nie świadczy o konflikcie z wzorcem demokratycznego państwa prawa i urzeczywistnianiem zasady sprawiedliwości społecznej. Tam gdzie ścierają się przeciwstawne wartości, chronione w państwie prawa - tam dokonywanie zdecydowanego wyboru jednej z nich, kosztem drugiej, nie jest co do zasady

działaniem sprzecznym z Konstytucją. Porządek konstytucyjny zakłada bowiem pewną autonomię decyzyjną siły politycznej, która dostała do społeczeństwa mandat do sprawowania władzy. W rezultacie, krytyczna ocena Sądu Najwyższego w zakresie rozwiązania przewidzianego w art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej, a wręcz przekonanie, że mechanizm ten w ostatecznym rozrachunku jest szkodliwy dla Polski, nie jest wystarczające dla uznania niezgodności tego przepisu z Konstytucją RP. Podobnie rzecz się ma z oceną tych przepisów w kontekście wzorca wskazanego w art. 2 Konstytucji RP. Powracając znowu do rozważań zawartych w wyroku II USKP 120/22, należy przyznać rację twierdzeniu, że w tym przypadku ścierają się przeciwstawne racje. Dla zdecydowanej większości społeczeństwa służenie totalitarnemu państwu jest i było karygodne. Inna część społeczeństwa, prezentująca bardziej wyważone sądy, będzie podkreślać inne okoliczności - że minęło już tyle lat, że wykonujący taką służbę poniósł już odpowiedzialność (por. też wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 2020 r., I UK 114/23, OSNP 2025 nr 7, poz. 71).

Z kolei Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 lutego 2010 r., K 6/09 (OTK-A 2010 nr 2, poz. 15) wskazał, że artykuł 67 ust. 1 Konstytucji RP stanowi podstawę do rozróżnienia: 1) minimalnego zakresu prawa do zabezpieczenia społecznego, odpowiadającego konstytucyjnej istocie tego prawa, który ustawodawca ma obowiązek zagwarantować, oraz 2) sfery uprawnień zagwarantowanych przez ustawę i wykraczających poza konstytucyjną istotę rozważanego prawa. W pierwszym wypadku ustawodawca ma znacznie węższy zakres swobody przy wprowadzaniu zmian do systemu prawnego. Nowe rozwiązania prawne nie mogą bowiem naruszać konstytucyjnej istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. W drugim wypadku ustawodawca może - co do zasady - znieść uprawnienia wykraczające poza konstytucyjną istotę prawa do zabezpieczenia społecznego. W końcu trafnie Sąd Apelacyjny odniósł się do argumentów dotyczących zasady *ne bis in idem*, co także już wyjaśnił Sąd Najwyższy (zob. na przykład wyroki: z dnia 18 września 2024 r., I USKP 58/24, OSNP 2025 nr 3 poz. 32; z dnia 23 kwietnia 2025 r., I USKP 62/24, LEX nr 3883411).

Dalsze uwagi należy skoncentrować na argumentach, które zadecydowały o uchyleniu zaskarżonego wyroku. Sąd Apelacyjny ważąc racje (na przykładzie wyroku

II USKP 120/22), zauważył, że odwołujący się po 1990 r. nie pełnił już służby i tym samym nie było podstaw do akceptacji jego stanowiska. Innymi słowy, nie pełnił służby na rzecz demokratycznego państwa i dlatego nie zachodzi przypadek niezasadności limitowania wysokości świadczenia pułapem przeciętnej emerytury wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Ten pogląd nie jest trafny. Warto zauważyć, że już w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 30 listopada 2023 r., III USKP 65/23 (OSNP 2024 nr 6, poz. 67) przyjęto, że nawet w przypadku, gdy chodzi o okres poprzedzający służbę na rzecz totalitarnego państwa, to wówczas również tak samo należy ocenić zastosowany mechanizm „gilotyny” z art. 15c ust. 3, jak i art. 24a ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej. Taka służba nie była służbą na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Pogląd ten był następnie zaaprobowany w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 13 lutego 2024 r., I USKP 110/23 (LEX nr 3670464), w którym wyrażono stanowisko, że redukcja wysokości świadczenia emerytalnego, które zostało skalkulowane z tytułu służby niebędącej służbą na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej nie znajduje oparcia w celu ustawy dezubekizacyjnej i nie ma racjonalnego – z punktu widzenia zasady proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP – uzasadnienia. Wysokość świadczenia emerytalnego z tytułu służby poprzedzającej 1981 r. (w sumie skarżący legitymuje się stażem 18 lat i 15 dni) jest efektem wykonywania „zwykłej” pracy policyjnej, a nie przywilejem emerytalnym wynikającym z realizacji czynności kwalifikowanych przez prawodawcę jako moralnie naganne. Opisany kierunek był dalej aprobowany w judykaturze Sądu Najwyższego (por. wyroki: z dnia 27 marca 2024 r., I USKP 118/23, LEX nr 3699997; z dnia 10 kwietnia 2024 r., III USKP 63/23, LEX nr 3703563; z dnia 17 kwietnia 2024 r., II USKP 92/22, LEX nr 3705068; z dnia 22 maja 2024 r., III USKP 80/23, LEX nr 3717272; z dnia 2 maja 2024 r., III USKP 41/24, LEX nr 3716511) i należy uznać za utrwalony. Z akt osobowych ubezpieczonego wynika, że w latach 1972-1981 pełnił służbę w Milicji Obywatelskiej (między innymi jako posterunkowy); dodatkowo też pracował w Fabryce Samochodów Ciężarowych, Zakładzie Górniczo-Hutniczym w B. oraz pełnił służbę wojskową (1968-1970). Wymienione lata pracy (służby) nie niosły za sobą takiej

oceny, jaka może być (jaka została dokonana) dekodowana przez pryzmat jego służby w latach 1981-1990.

Zasadności skargi kasacyjnej nie może wykluczyć brak w jej podstawach art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, podczas gdy jednocześnie pojawia się odwołanie do art. 31 ust. 3 Konstytucji. Należy przy tym mieć na uwadze, że w konstytucyjnym prawie do zabezpieczenia społecznego mieści się prawo do zachowania realnej wartości nabytych świadczeń. Jest to indywidualne prawo podmiotowe. Tym bardziej mieści się w nim zakaz arbitralnego obniżania tych świadczeń, motywowanego jedynie względami politycznymi, naruszającego zasadę równości, zasadę ochrony praw nabytych oraz zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawo zabezpieczenia społecznego nie jest dziedziną, która ma za zadanie wprowadzać sankcje za działania niemające związku z wystąpieniem ryzyka ubezpieczeniowego i niewynikające z warunków nabycia prawa do świadczenia.

Sąd Najwyższy w wyroku z 16 marca 2023 r., II USKP 120/22 - zaznaczając, że nie jest to jego ustrojową rolą - dopuścił możliwość stosowania przez sądy powszechne tak zwanej „rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw”. Jeśli więc sąd rozpoznający sprawę indywidualną uzna, że: po pierwsze, przepisu ustawy, który miałby stanowić podstawę lub przesłankę rozstrzygnięcia, nie da się pogodzić (w drodze zastosowania prokonstytucyjnej wykładni) z określoną normą lub zasadą konstytucyjną, po drugie, w sprawie nie wypowiadał się dotąd Trybunał Konstytucyjny, po trzecie, nie istnieją warunki pozwalające na uzyskanie rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego - ma on kompetencję do odmowy zastosowania (pominięcia) tego przepisu przy wydawaniu rozstrzygnięcia (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21, OSNP 2022 nr 11, poz. 113). Jednakże sądy powinny traktować odmowę zastosowania przepisu jako środek ostateczny i - na tyle, na ile jest to intelektualnie dopuszczalne - dokonywać prokonstytucyjnej wykładni ustaw (uchwała Sądu Najwyższego z 17 listopada 2022 r., III PZP 2/21, OSNP 2023 nr 3, poz. 25).

Legalność tej ingerencji uzależniona jest zaś od wyników testu proporcjonalności. Sąd może przeprowadzić ocenę proporcjonalności regulacji ustawowej, na podstawie, której obniżono świadczenie, w ramach rozproszonej

kontroli konstytucyjności prawa z perspektywy zgodności ustawy z umową międzynarodową (wyrok Sądu Najwyższego z 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21, OSNP 2022, nr 11, poz. 113 z odwołaniem do testu w sprawie Cichopek, skarga nr 15189/10, A. C. przeciwko Polsce). 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. Nie można mówić o zachowaniu jakiegokolwiek proporcjonalności w reakcji ustawodawcy oraz organu rentowego, gdy li tylko część służby została oceniona pejoratywnie (1981-1990). W takiej sytuacji obniżenie świadczenia nie ma nic wspólnego z postulowaną w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej zasadą sprawiedliwości społecznej, lecz ma charakter swoistej zemsty zaspokajającej populistyczne oczekiwania pewnej części społeczeństwa i tym samym jest politycznym narzędziem do zdobycia poparcia elektoratu (postanowienie Sądu Najwyższego z 28 listopada 2024 r., III USK 262/23).

Sumując powyższe, orzeczono jak w sentencji, zgodnie z art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. oraz art. 108 § 2 w związku z art. 398²¹ k.p.c.

[a.ł.]