



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 marca 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Bohdan Bieniek (przewodniczący)

SSN Piotr Prusinowski

SSN Krzysztof Staryk (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania M. P.

przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw
Wewnętrznych i Administracji w Warszawie

o wysokość emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń

Społecznych w dniu 25 marca 2025 r.,

skargi kasacyjnej odwołującego się od wyroku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku

z dnia 17 lutego 2022 r., sygn. akt III AUa 2046/21,

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

Piotr Prusinowski Bohdan Bieniek Krzysztof Staryk

UZASADNIENIE

W wyroku z dnia 17 lutego 2022 r., sygn. akt III AUa 2046/21, Sąd Apelacyjny w Gdańsku – w sprawie z odwołania M. P. przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie (dalej jako: „Dyrektor ZER” lub „organ rentowy”) – zmienił zaskarżony apelacją organu rentowego wyrok Sądu Okręgowego – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Gdańsku z dnia 8 września 2021 r., sygn. akt VII U 2650/19, i oddalił odwołania M. P. od dwóch decyzji Dyrektora ZER: 1) z dnia 7 czerwca 2017 r., w której organ rentowy, po uzyskaniu z Instytutu Pamięci Narodowej informacji Nr [...] o przebiegu służby M. P. z 7 kwietnia 2017 r., ponownie ustalił wysokość jego emerytury policyjnej poczynawszy od 1 października 2017 r. na kwotę 2.069,02 zł.; 2) z dnia 7 czerwca 2017 r., w której Dyrektor ZER po uzyskaniu z Instytutu Pamięci Narodowej informacji Nr [...] o przebiegu służby M. P. z 7 kwietnia 2017 r., ponownie ustalił wysokość jego renty inwalidzkiej, poczynawszy od 1 października 2017 r. wskazując, że wynosi ona 0,00% podstawy wymiaru w kwocie 5826,56 zł przy czym wskazał, iż nie wypłaca się renty inwalidzkiej z uwagi na posiadanie prawa do korzystniejszej emerytury policyjnej.

Wskazany wyżej wyrokiem z dnia 8 września 2021 r. Sąd Okręgowy w Gdańsku zmienił zaskarżone decyzje z dnia 7 czerwca 2017 r.: nr [...], nr ewid: [...] i zobowiązał Dyrektora ZER do ustalenia wysokości emerytury policyjnej M. P. poczynawszy od dnia 1 października 2017 r. bez zastosowania art. 15c ust. 1-3 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. 723, dalej jako: „ustawa zaopatrzeniowa”); - nr [...] i zobowiązał organ rentowy do ustalenia wysokości policyjnej renty inwalidzkiej M. P. poczynawszy od dnia 1 października 2017 r. bez zastosowania art. 22a ust. 1-3 ustawy zaopatrzeniowej.

Sąd Apelacyjny podzielił i przyjął za własne ustalenia podstawy faktycznej zaskarżonego wyroku Sądu pierwszej instancji, zgodnie z którymi ubezpieczony został przyjęty do służby w Milicji Obywatelskiej i mianowany dnia 26 września 1978 r. funkcjonariuszem w służbie przygotowawczej. Dnia 15 stycznia 1979 r. złożył

ślubowanie na funkcjonariusza MO i został wywiadowcą na wolnym etacie starszego wywiadowcy w Komendzie Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej w G./Wydział „B” SB, gdzie pełnił służbę w okresie od 16 września 1978 r. do 30 września 1979 r. W okresie od 1 października 1979 r. do 21 października 1979 r. ubezpieczony był zatrudniony na stanowisku wywiadowcy w Komendzie Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej w G. Wydział „B” SB. W okresie od 22 października 1979 r. do 15 lipca 1980 r. ubezpieczony był słuchaczem w Szkole Chorążych SB MSW w Warszawie. Szkołę ukończył w lipcu 1980 r. 16 września 1981 r. odwołujący się został mianowany funkcjonariuszem stałym. W okresie od 16 lipca 1980 r. do 31 stycznia 1988 r. ubezpieczony pozostawał wywiadowcą Komendy Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej WUSW w G. Wydział „B” SB. W okresie 1 lutego 1988 r. do 30 lipca 1990 r. ubezpieczony pracował jako starszy wywiadowca w WUSW w G. Wydział „B” SB. Jak wszyscy funkcjonariusze SB zobowiązał się do zachowania w tajemnicy wszystkich czynności służbowych w MSW.

Z zaświadczenia Instytutu Pamięci Narodowej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu Delegatura w Gdańsku z dnia 29 czerwca 2021 r., to jest wystawcy informacji o przebiegu służby do potwierdzenia prawidłowości ww. informacji na okoliczność pełnienia przez odwołującego służby na rzecz państwa totalitarnego przez w szczególności potwierdzenie kwalifikacji prawnej formacji, na rzecz której służył ubezpieczony oraz okresu jej zadań, wynikało, że M. P. przez okres od dnia 16 września 1978 r. do 30 lipca 1990 r. służył na rzecz państwa totalitarnego w myśl art. 13 b ust. 1 pkt 5 litera e tiret 9 ustawy zaopatrzeniowej.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego powyższe okoliczności wynikające wprost z akt osobowych odwołującego się wskazują, iż nie miał on żadnych dylematów moralno-etycznych co do wykonywanej działalności operacyjnej w Wydziale „B” SB. Wnioskodawca został wzorowym i aktywnym funkcjonariuszem. Podnosił swoje kwalifikacje, był gratyfikowany finansowo. Faktem notoryjnym jest czym zajmował się Wydział „B” SB. Wydział ten był odpowiedzialny za prawidłową organizację i realizację działań polegających na obserwacji i inwigilacji społeczeństwa za pośrednictwem rozbudowanej sieci wywiadowców i agentów, także przy użyciu środków techniki operacyjnej. Mimo twierdzeń przedstawionych przez ubezpieczonego Sąd Apelacyjny uznał, iż czynna służba w wydziale B SB KWMO w

G. (wydziale tzw. obserwacji zewnętrznej) nie pozwala przyjąć, iż służba ta nie była *de facto* czynną służbą na rzecz państwa totalitarnego, o jakim mowa w treści art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. W ocenie Sądu Apelacyjnego postawa skarżącego, odznaczenia, gratyfikacje finansowe jednoznacznie świadczą o indywidulowanym zaangażowaniu bezpośrednio ukierunkowanym na realizowanie działań charakterystycznych dla państwa totalitarnego, jego zadań i funkcji w tamtym okresie. Trudno bowiem uznać, aby tak wieloletnia służba - 22 lata - była dla wnioskodawcy niezrozumiała, albo nie godził się z jej wykonywaniem. Zeznania złożone przez ubezpieczonego tylko potwierdzają, iż podczas swojej służby wykonywał czynności ewidentnie wywiadowcze z zakresu działań operacyjnych, obserwacji zewnętrznej, nakierowanych na pozbawianie innych należnych im praw człowieka. Wszystkie działania operacyjne SB były nakierowane przeciwko wolnościom praw człowieka, demokracji, wolności kraju. Celem działalności operacyjnej także ubezpieczonego było rozpoznawanie, wykrywanie, ograniczanie i likwidowanie antysocjalistycznej i antypaństwowej działalności wymierzonej przeciwko ustrojowi PRL. Wszystkie działania operacyjne i służba operacyjna R. G. stanowią, że nie może on skutecznie powoływać się na prawa człowieka, prawa Unii Europejskiej i jej normy prawne, zasadę równości konstytucyjnej. Te wszystkie zasady nie dotyczą bowiem jego osoby, skoro sam swoją służbą na rzecz państwa totalitarnego sprzeniewierzył się owym zasadom. Faktem notoryjnym jest także masowe niszczenie dokumentacji archiwalnej SB od sierpnia 1989 r. do czerwca 1990 r., i nadal po likwidacji już nawet SB.

Powyższy wyrok Sądu Apelacyjnego odwołujący się zaskarżył skargą kasacyjną – skargę oparto na obydwu podstawach określonych w art. 398³ § 1 pkt 1 i 2 k.p.c. W ramach podstawy materialnoprawnej (art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c.) skarżący zarzucił:

1) błędne zastosowanie w sprawie przepisów art. 15c ust. 1-3 i art. 22a ust. 1-3 w zw. z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, ponieważ ich zastosowanie nastąpiło wskutek nieuprawnionego przyjęcia przez Sąd Apelacyjny w Gdańsku oceny, że skarżący pełnił służbę „na rzecz totalitarnego państwa”, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, co miało zostać potwierdzone w Informacji Instytutu Pamięci Narodowej z dnia 7 kwietnia 2017 r. o przebiegu jego służby, wykonując w

okresie od dnia 16 września 1978 r. do dnia 30 lipca 1990 r. czynności operacyjne w Wydziale B Służby Bezpieczeństwa - w sposób wzorowy i aktywny, podnosząc swe kwalifikacje oraz uzyskując gratyfikacje finansowe, pomimo nie przeprowadzenia przez organ emerytalny ani Sąd Apelacyjny w Gdańsku dowodów dotyczących indywidualnych i konkretnych czynów skarżącego, które naruszałyby podstawowe prawa i wolności człowieka, jak tego wymaga uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., sygn. akt III UZP 1/20;

2) błędne uznanie, że w sprawie - z powodu zastosowania przepisów wymienionych wyżej - nie doszło do naruszenia przepisów wskazanych i opisanych w wyroku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku to jest art. 2, art 9, art 91 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 4 ust. 3 i art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864), choć do ich naruszenia oczywiście doszło ponieważ świadczenie emerytalno-rentowe zostało skarżącemu uprzednio obniżone na podstawie ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Anty korupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2009 r. Nr 24 poz. 145);

3) naruszenie art. 6 k.c. w zw. z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej przez faktyczne przeniesienie ciężaru dowodu na skarżącego, podczas gdy to Dyrektor ZER wywodzi skutki prawne z zaskarżonych decyzji.

W ramach podstawy procesowej (art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c.) skarga zarzuciła naruszenie:

a. art. 228 § 1 i 2 k.p.c. polegające na dokonaniu z urzędu przez Sąd Apelacyjny w Gdańsku własnych, całkowicie odmiennych od poczynionych przez Sąd pierwszej instancji ustaleń faktycznych i dowodowych bez przeprowadzenia postępowania dowodowego, na posiedzeniu niejawnym i bez zwrócenia na nie uwagi stronom przez bezpodstawne przypisanie okolicznościom dotyczącym służby skarżącego charakteru faktów powszechnie znanych i uznanie na tej podstawie, że pełnił on służbę na rzecz totalitarnego państwa;

b. art. 387 § 2¹ oraz art. 327¹ § 1 ust. 1 i 2 w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. przez sporządzenie przez Sąd Apelacyjny w Gdańsku uzasadnienia zaskarżonego wyroku w sposób wewnętrznie sprzeczny, nie zawierający oceny właściwych w przedmiotowej sprawie dowodów na których się oparł, a w konsekwencji oparcie podstawy faktycznej orzeczenia na okolicznościach dotyczących przebiegu służby osoby innej niż skarżący, a nadto nie wskazujący przyczyn, dla których odmówił wiarygodności jego zeznaniom złożonym na rozprawie przed Sądem Okręgowym w Gdańsku.

Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu w Gdańsku do ponownego rozpoznania, z pozostawieniem temu Sądowi rozstrzygnięcia o kosztach postępowania.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną organ rentowy wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej oraz o zasądzenie od ubezpieczonego na rzecz organu rentowego zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym w podwójnej wysokości stawki minimalnej (z uwagi na § 15 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych) - według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna jest częściowo uzasadniona.

Odnosząc się do zarzutu procesowego: naruszenia art. 387 § 2¹ oraz art. 327¹ § 1 ust. 1 i 2 w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. przez sporządzenie przez Sąd Apelacyjny w Gdańsku uzasadnienia zaskarżonego wyroku w sposób wewnętrznie sprzeczny, nie zawierający oceny właściwych w przedmiotowej sprawie dowodów na których się oparł, a w konsekwencji oparcie podstawy faktycznej orzeczenia na okolicznościach dotyczących przebiegu służby osoby innej niż skarżący, Sąd Najwyższy uznał, że uzasadnienie zaskarżonego wyroku faktycznie wywołuje wątpliwości, ponieważ w sprawie M. P. Sąd drugiej instancji wskazał, że „wszystkie działania operacyjne i służba operacyjna R. G. stanowią, że nie może on skutecznie powoływać się na prawa człowieka, prawa Unii Europejskiej i jej normy prawne, zasadę równości konstytucyjnej”. Ten brak staranności uzasadnienia zaskarżonego wyroku może

prowokować kontrowersje dotyczące tego, czy w sposób prawidłowy Sąd Apelacyjny „wskazał przyczyny, dla których odmówił wiarygodności wyjaśnieniom wnioskodawcy złożonym na rozprawie przed Sądem Okręgowym w Gdańsku”.

Co do zarzutu procesowego: naruszenia art. 228 § 1 i 2 k.p.c. polegającego na dokonaniu z urzędu przez Sąd Apelacyjny w Gdańsku własnych, całkowicie odmiennych od poczynionych przez Sąd pierwszej instancji ustaleń faktycznych i dowodowych bez przeprowadzenia postępowania dowodowego, zwrócić należy uwagę, że w świetle przepisów procedury cywilnej nie wymagają dowodu fakty notoryjne (art. 228 k.p.c.), przyznane w toku postępowania przez stronę przeciwną (art. 229 k.p.c.), objęte domniemaniami, które nie mogą być obalone. W orzecznictwie przyjmuje się, że uznanie, iż dany fakt jest faktem powszechnie znanym (notorycznym) w znaczeniu procesowym, należy do oceny sądu. Tego, co jest powszechnie znane, nie można oznaczyć na podstawie stałych kryteriów, albowiem zależy to od określonego miejsca i czasu. Przyjmuje się, że są to okoliczności, zdarzenia czynności lub stany, które powinny być znane każdemu rozsądnemu i posiadającemu doświadczenie życiowe mieszkańcowi miejscowości, w której znajduje się siedziba sądu (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 lutego 2002 r., II CKN 894/99). Za powszechnie znane uważa się np. wydarzenia historyczne, polityczne, zjawiska przyrodnicze, procesy ekonomiczne lub zdarzenia normalnie i zwyczajnie zachodzące w określonym miejscu i czasie (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 maja 2000 r., II UKN 540/99). Co do zasady, do skutecznego zastosowania art. 228 § 2 k.p.c. nie wystarczy ogólne powołanie się na fakty znane sądowi urzędowo z innych rozpatrywanych spraw; Sąd powinien przytoczyć konkretny fakt, wskazać sprawę, w której został on stwierdzony, i zwrócić na rozprawie uwagę stron, że zamierza go wykorzystać jako fakt znany sądowi urzędowo (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 sierpnia 2009 r., II CSK 166/09). W tym kontekście stwierdzenie przez Sąd Apelacyjny, że faktem notoryjnym jest wiedza, czym zajmował się Wydział „B” SB w okresie pracy w nim wnioskodawcy (od 1 października 1979 r. do 21 października 1979 r. oraz w latach: 1980-1990), może wywoływać kontrowersje - zwłaszcza, że Sąd Apelacyjny nie wskazał źródła tych ustaleń. W ocenie Sądu Najwyższego kwestia ta, dotycząca wydarzeń historycznych sprzed około czterdziestu lat, nie jest znana każdemu rozsądnemu i posiadającemu

doświadczenie życiowe mieszkańcowi miejscowości, w której znajduje się siedziba sądu, a wielu młodych prawników może znać te fakty jedynie z relacji starszych członków rodziny lub po kwerendzie w dokumentach źródłowych. Z ustaleń Sądu pierwszej instancji wynika, że Wydział B po 1967 r. zajmował się zarówno zwalczaniem przestępczości kryminalnej, jak i prowadzeniem obserwacji i rozpoznania dla potrzeb SB.

W kwestii spornego ustalenia należało więc zastosować ogólne reguły procesowe, zgodnie z którymi postępowanie przed sądem drugiej instancji ma charakter merytoryczny i jest kontynuacją postępowania pierwszoinstancyjnego (art. 382 k.p.c.). W postępowaniu apelacyjnym sąd dokonuje własnych ustaleń faktycznych, prowadząc lub ponawiając dowody albo poprzestając na materiale zebranym w pierwszej instancji (art. 381 i 382 k.p.c.), ustala podstawę prawną orzeczenia niezależnie od zarzutów podniesionych w apelacji, będąc ewentualnie związany oceną prawną lub uchwałą Sądu Najwyższego (art. 386 § 6, art. 398²⁰ i art. 390 § 2 k.p.c.), stosuje przepisy regulujące postępowanie apelacyjne oraz, gdy brak takich przepisów, przepisy dotyczące postępowania przed sądem pierwszej instancji (art. 367 i nast. oraz art. 391 § 1 i art. 13 § 2 k.p.c.), kontroluje prawidłowość postępowania przed sądem pierwszej instancji, pozostając związany zarzutami przedstawionymi w apelacji, jeżeli są dopuszczalne (np. art. 162 k.p.c.), ale biorąc z urzędu pod uwagę nieważność postępowania (art. 378 § 1 *in fine* k.p.c.), orzeka co do istoty sprawy stosownie do wyników postępowania, nie wykraczając poza wniosek zawarty w apelacji i nie naruszając zakazu *reformationis in peius* (art. 378 § 1, art. 384 i 386 k.p.c.), i w końcu rozstrzyga o kosztach postępowania (art. 108 § 2 k.p.c.) (uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 31 stycznia 2008 r., III CZP 49/07, OSNC 2008 nr 6, poz. 55).

Odnosząc się do zarzutów dotyczących kwalifikacji części okresu służby odwołującego się jako służby na rzecz totalitarnego państwa, przypomnieć należy, że w dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego wyjaśniono już, że kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka (uchwała składu siedmiu sędziów z 16 września 2020 r., III UZP

1/20, OSNP 2021 nr 3, poz. 28). W wyroku z 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22 (OSNP 2023 nr 11, poz. 126), Sąd Najwyższy wyjaśnił dodatkowo, że nie można zaaprobować stanowiska, że w każdym przypadku kryterium pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa określone w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej spełnione jest już tylko w przypadku formalnej przynależności do wymienionych w nim służb. Jednakże, 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, iż 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. Wreszcie, w wyroku z 9 stycznia 2024 r., III USKP 102/23 (LEX nr 3652059) wyrażono pogląd, że nawet brak po stronie ubezpieczonego indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności człowieka, samoistnie nie wyklucza kwalifikacji jego służby jako służby na rzecz państwa totalitarnego.

Skoro art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej łączy służbę na rzecz totalitarnego państwa z samym podjęciem służby w instytucjach i formacjach w tym przepisie wymienionych, to istnieje domniemanie faktyczne (wynikające z informacji o przebiegu służby potwierdzającej służbę w tych jednostkach), że służba w nich była służbą na rzecz totalitarnego państwa. Domniemanie to może być obalone w procesie cywilnym. Nie jest jednak tak, że to na organie rentowym ciąży obowiązek udowodnienia (art. 6 k.c. w związku z art. 232 zdanie pierwsze k.p.c.), że dany funkcjonariusz uczestniczył w łamaniu praw człowieka i obywatela. W sytuacji, gdy potwierdzona zostaje służba w instytucjach i formacjach wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, to ciężar dowodu przechodzi na ubezpieczonego. Tak też przyjął Sąd Najwyższy w uchwale III UZP 1/20, w której stwierdzono, że w razie stosownego zarzutu przeciwko podstawie tej informacji, sąd będzie zobowiązany do rekonstrukcji przebiegu służby w konkretnym przypadku (tak też Sąd Najwyższy w wyroku z 30 listopada 2023 r., III USKP 65/23, OSNP 2024 nr 6, poz. 67).

Odnosząc powyższe zapatrywania do okoliczności faktycznych niniejszej sprawy oraz stanowiska Sądu drugiej instancji, Sąd Najwyższy stwierdził, że nie jest przekonujący w pełni zarzut naruszenia art. 13b ustawy zaopatrzeniowej przez zaakcentowanie jedynie, że w każdym demokratycznym państwie jest prowadzona działalność analogiczna do tej prowadzonej przez odwołującego się oraz sam odwołujący się nie naruszył praw i wolności innych ludzi, chociaż istotnie nie ustalono w zaskarżonym wyroku, czy charakter pracy ubezpieczonego implikował działania skorelowane z charakterem państwa totalitarnego.

Relevantne znaczenie może mieć natomiast ustalenie zaskarżonego wyroku, iż odwołujący pełnił służbę w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz.U. z 2007 r. Nr. 63 poz. 425 ze zm.) jedynie w okresie od 1979 r. do 1990 r., natomiast później przeszedł pozytywną weryfikację i po transformacji wolnościowej przez 15 lat pełnił służbę w Policji (do 2005 r.).

Na skutek uwzględnienia okresu służby od dnia 16 września 1978 r. do 30 lipca 1990 r. Dyrektor ZER znacznie obniżył wnioskodawcy świadczenie odwołującego się od znacznie wyższej podstawy wymiaru.

W tym kontekście, przechodząc do oceny zasadności zarzutów skargi kasacyjnej odwołującego się dotyczących wysokości świadczeń emerytalnego i rentowego, Sąd Najwyższy wypracował już linię orzecniczą, zgodnie z którą art. 15c ust. 3 oraz art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej są sprzeczne z licznymi postanowieniami Konstytucji RP; sądy powszechne są w konsekwencji zobowiązane do niezastosowania tych przepisów, zaś oparcie się na nich przez Sąd drugiej instancji prowadzi do uwzględnienia skargi kasacyjnej odwołującego się funkcjonariusza policji (zamiast wielu zob. wyrok Sądu Najwyższego z 4 czerwca 2024 r., III USKP 72/23, LEX nr 3722751, i powołane tam orzecznictwo oraz argumentację). Wspomniana linia orzecnicza została zapoczątkowana wyrokiem z 16 marca 2022 r., II USKP 120/22 (OSNP 2023 nr 9, poz. 104), w którym wyjaśniono, że prawodawca wprowadził do ustawy zaopatrzeniowej dwa mechanizmy korygujące wysokość emerytur funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa. Pierwszy z nich „zeruje” kwalifikowane lata służby, drugi zaś obniża

wysokość świadczenia do przeciętnej emerytury przysługującej w powszechnym systemie ubezpieczenia.

W odniesieniu do pierwszego z wymienionych mechanizmów Sąd Najwyższy przyjął, że „wyzerowanie lat służby” (art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej) jest środkiem proporcjonalnym w stosunku do funkcjonariuszy, których lata służby przypadły przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. Rozwiązanie to nie pozostaje w sprzeczności z przepisami Konstytucji RP. „Wyzerowania” lat służby na rzecz totalitarnego państwa sprawia, że każdy jej rok traktowany jest jako nieistniejący, co w konsekwencji powoduje, że im dłuższa była taka służba w trakcie kariery zawodowej odwołującego się funkcjonariusza, tym bardziej wysokość świadczenia - należnego mu po nowelizacji ustawy zaopatrzeniowej - zbliża się do wysokości najniższej emerytury gwarantowanej przez art. 18 ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej. „Wyzerowanie lat służby” godzi w funkcjonariuszy, których lata służby przypadły przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. Dotkliwość tego rozwiązania jest proporcjonalna i w niewielkim stopniu dotyka osób, które tylko kilka lat służyły w PRL. W rezultacie, rozwiązanie to nadaje się do osiągnięcia celu zakładanego przez ustawodawcę: skutecznie obniża emerytury „osób służących na rzecz totalitarnego państwa”. Sąd Najwyższy uwzględnił również, że analogiczne do art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej rozwiązanie (obniżające przelicznik służby z 2,6 do 0,7 podstawy wymiaru) zostało już wcześniej wprowadzone do ustawy zaopatrzeniowej (art. 15b) a Trybunał Konstytucyjny uznał je za zgodne z Konstytucją RP (zob. wyrok z 24 lutego 2010 r., K 6/09, OTK-A 2010 nr 2, poz. 15 oraz z 11 stycznia 2012 r., K 36/09, OTK-A 2012 nr 1, poz. 3). Z tego względu, według Sądu Najwyższego, krytyczna ocena art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej nie prowadzi do uznania jego niezgodności z Konstytucją RP, gdyż nie ma możliwości jednoznacznego zakwalifikowania tego przepisu jako pozostającego w opozycji do wzorców wynikających z Konstytucji RP, zwłaszcza jej art. 2.

Natomiast w odniesieniu do drugiego z wymienionych mechanizmów Sąd Najwyższy uznał, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej obniża wysokość świadczeń tych funkcjonariuszy, którzy od 1990 r. służyli wolnej Polsce. W tej sytuacji zastosowanie w stosunku do takich funkcjonariuszy art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej i obniżenie świadczenia należnego funkcjonariuszowi do pułapu

przeciętnej emerytury, gdy wysokość „ponad” ten wskaźnik została wypracowana po 1990 r.: a) w sposób oczywisty narusza art. 32 ust. 1, ust. 2 Konstytucji RP; b) godzi w art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP; c) narusza prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP; d) narusza art. 2 Konstytucji RP. Przemawia to za odmową zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej (zob. też wyrok Sądu Najwyższego z 17 maja 2023 r., I USKP 63/22, OSNP 2024 nr 1, poz. 9 oraz z 24 maja 2023 r., II USKP 40/23, LEX nr 3568174). Akceptując odmowę zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej jako wyrażającego normę sprzeczną z Konstytucją RP, w szczególności przyjmując sankcję o charakterze nieproporcjonalnym, należy również zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 12 ust. 1 tej ustawy, emerytura policyjna przysługuje funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który w dniu zwolnienia posiada 15 lat służby w Policji, wliczając w to okresy równorzędne, wymienione w art. 13 tej ustawy. Oznacza to, że podstawowego przywileju emerytalnego polegającego na możliwości przejścia na emeryturę po 15 latach służby ze świadczeniem wynoszącym co najmniej 40% podstawy jego wymiaru skarżący nie nabył z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa, lecz z tytułu służby pełnionej w demokratycznym państwie prawa. Niewątpliwie za przywilej należy uznać regulację polegającą na tym, że emerytura funkcjonariusza wzrasta o 2,6% podstawy wymiaru za każdy dalszy rok służby (art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy). Celem nowelizacji z 2016 r. było zniesienie tego przywileju i przyjęcie za okresy służby na rzecz totalitarnego państwa 0% podstawy wymiaru, co jest zgodne z celem ustawy wyrażającym się w pozbawieniu przywilejów nabytych z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa. Tym samym mechanizm określony w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w istocie niweczy uprawnienie funkcjonariusza do obliczenia wysokości emerytury według wskaźnika podstawy wymiaru 1,3% lub 2,6% za okresy niebędące służbą na rzecz totalitarnego państwa.

W przedstawionym aspekcie należy przypomnieć, że wnioskodawca przez 15 lat pełnił służbę w Policji już po transformacji ustrojowej.

Oznacza to, że zaskarżony wyrok naruszył art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej przez jego zastosowanie mimo oczywistej sprzeczności tego przepisu z powołanymi w skardze kasacyjnej przepisami Konstytucji RP. Sąd

Apelacyjny nie dostrzegł, w jaki sposób działa art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w odniesieniu do funkcjonariuszy takich jak odwołujący się w niniejszej sprawie oraz nie uwzględnił, że zastosowanie tego przepisu nie ma żadnego oparcia w celach ustawy, przy jednoczesnym oparciu uzasadnienia zaskarżonego wyroku na argumentacji aksjologicznej (zasadność pozbawienia funkcjonariuszy służb PRL przywilejów emerytalnych nabytych z tytułu niemoralnej służby).

Odnosząc się z kolei do zarzutów dotyczących naruszenia prawa Unii Europejskiej, Sąd Najwyższy uznał je za pozbawione właściwej argumentacji prawnej, ponieważ sprawa o wysokość emerytury lub renty z systemu zaopatrzeniowego nie jest objęta jako taka i co do zasady zakresem normowania prawa unijnego. W sprawie takiej nie stosuje się również przepisów prawa polskiego, które wykonywałyby prawo unijne.

Wyrok Sądu Apelacyjnego został zaskarżony w całości, jednak skarga kasacyjna tylko zdawkowo sygnalizuje zarzut dotyczący renty (art. 22a ustawy zaopatrzeniowej), która również została zredukowana w 2017 r. Niezdolność do pracy wnioskodawcy miała związek z wypadkami, którym uległ między innymi już po transformacji wolnościowej, co ma relatywne znaczenie w zakresie interpretacji prawa oraz subsumpcji dokonanej w zaskarżonym wyroku.

Nie została dokonana ocena zgodności z Konstytucją art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, w myśl którego wysokość renty inwalidzkiej, ustalonej zgodnie z ust. 1 (dotyczącym osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, rentę inwalidzką ustaloną zgodnie z art. 22 zmniejsza się o 10% podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b) nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej renty z tytułu niezdolności do pracy wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 czerwca 2021 r., P 10/20, uznał jednak, że art. 22a ust. 2 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. 723) jest zgodny z art. 2 oraz z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Przepis ten dotyczył funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę przed rokiem 1990, więc ten wyrok Trybunału Konstytucyjnego ma tylko częściowe zastosowanie do sprawy wnioskodawcy.

W ocenie Sądu Najwyższego należy wskazać, że skoro podstawowym i w zasadzie jedynym wysłowionym argumentem mającym przemawiać za koniecznością wprowadzenia mechanizmu redukcyjnego przewidzianego w ustawie nowelizującej z 2016 r. było ograniczenie wysokości świadczeń emerytalnych i rentowych jej adresatów w taki sposób, ażeby wysokość wypłacanych im świadczeń odpowiadała wysokości emerytur i rent pobieranych z systemu powszechnego, to może wywoływać pewne wątpliwości to, czy przyjęte rozwiązania są w pełni adekwatne, niezbędne i nienadmierne (proporcjonalne) Art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej zakłada, że świadczenia rentowe byłych funkcjonariuszy służb PRL, po ich przeliczeniu zgodnie z nowymi zasadami, nie mogą być większe niż miesięczna kwota przeciętnych świadczeń wypłacanych w systemie powszechnym. Obniżenie świadczenia zostało uzależnione od samego faktu bardzo negatywnie ocenianej służby na rzecz totalitarnego państwa. Z jednej strony niedozwolona jest ingerencja w raz już ukształtowane uprawnienia z zabezpieczenia społecznego z uwagi na powstanie niekorzystnej sytuacji finansowej, której ubezpieczony nie mógł przewidzieć i podjąć adekwatnych działań adaptacyjnych, chyba że w sposób oczywisty narusza to zasady sprawiedliwości społecznej. Z drugiej strony świadczenia z powszechnego systemu ubezpieczeniowego w wysokości nie przekraczającej przeciętnej emerytury otrzymuje z ZUS ponad połowa świadczeniobiorców. Obniżenie renty otrzymanej w wyniku doznania przez funkcjonariusza Policji inwalidztwa na skutek służby w wolnej Polsce może być ocenione jako naruszające normy konstytucyjne: wymaga to jednak przeprowadzenia adekwatnych i indywidualnych ustaleń dotyczących przyczyny inwalidztwa.

Odnosnie do zawartego w uzasadnieniu skargi kasacyjnej zarzutu podwójnego ukarania wnioskodawcy przez dwukrotne obniżenie jego świadczeń

emerytalno-rentowych, przywołać należy wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 września 2024 r., I USKP 58/24 (OSNP 2025 nr 3, poz. 32), w którym słusznie skonkludowano, iż w świetle przedstawionego orzecznictwa ETPCZ nie ma podstaw do uznania, że obniżenie (zarówno pierwotne, jak i ponowne) świadczenia emerytalnego – obecnie na podstawie art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej - stanowi sankcję o charakterze karnym. Po pierwsze obniżanie świadczeń emerytalno-rentowych funkcjonariuszy, nawet jeśli stanowi w istocie „instrument prowadzenia polityki represyjnej”, to jednak nie może być uznane za „sankcję karną w ujęciu materialnym” a w konsekwencji nie mieści się w pojęciu „ukarania” w jego rozumieniu przyjętym w orzecznictwie ETPCz. Po drugie, aktywność ustawodawcy i organu rentowego - realizującego jedynie postanowienia ustawy zaopatrzeniowej nie może być oceniana przez pryzmat zasad odnoszących się do procedury karnej. W konsekwencji zasada *ne bis in idem* z art. 4 Protokołu nr 7 do EKPCz nie znajduje zastosowania do oceny dopuszczalności ponownego obniżenia wysokości świadczeń funkcjonariuszy pełniących „służbę na rzecz totalitarnego państwa”. Skarga kasacyjna w przedstawionym zakresie nie była więc uzasadniona.

Kierując się przedstawionymi motywami oraz opierając się na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c., a w odniesieniu do kosztów postępowania kasacyjnego na podstawie art. 108 § 2 k.p.c. w związku z art. 398²¹ k.p.c., Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji wyroku.

[SOP]

[a.ł.]