



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 9 kwietnia 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Halina Kiriło (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Zbigniew Korzeniowski

SSN Piotr Prusinowski

w sprawie z odwołania W. 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 9 kwietnia 2025 r.,

skargi kasacyjnej odwołującego się od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie

z dnia 11 października 2022 r., sygn. akt III AUa 512/21,

oddala skargę kasacyjną.

Zbigniew Korzeniowski Halina Kiriło Piotr Prusinowski

UZASADNIENIE

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie decyzjami z dnia 5 lipca 2017 r. dokonał ponownego ustalenia wysokości emerytury policyjnej W. B., określając ją od dnia 1 października

2017 r. na kwotę 1.030,90 zł oraz dokonał ponownego ustalenia wysokości jego policyjnej renty inwalidzkiej, określając ją od dnia 1 października 2017 r. na kwotę 1.000 zł.

W. B. odwołał się od tych decyzji, wnosząc o ponowne ustalenie wysokości świadczeń w nieobniżonej wysokości, ustalonej przed dniem 1 października 2017 r.

Wyrokiem z dnia 5 marca 2021 r. Sąd Okręgowy w Warszawie zmienił zaskarżone decyzje i przyznał W. B. prawo do emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej w wysokości ustalonej przed dniem 1 października 2017 r. oraz zasądził od organu rentowego na rzecz odwołującego się kwotę 360 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Sąd Okręgowy oparł swoje rozstrzygnięcie o następujące ustalenia faktyczne:

W. B. w dniu 1 listopada 1972 r. został przyjęty do Milicji Obywatelskiej jako funkcjonariusz ze stopniem służbowym na okres służby przygotowawczej na stanowisku inspektora w Komendzie Stołecznej Milicji Obywatelskiej w Wydziale Paszportów. W dniu 1 października 1975 r. odwołano go z zajmowanego stanowiska i zaliczono do etatowego stanu podchorążych w Wyższej Szkole Oficerskiej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w Legionowie. Po ukończeniu Szkoły Oficerskiej MSW został mianowany na stanowisko inspektora na wolnym etacie starszego inspektora od dnia 1 lipca 1978 r. w Wydziale III-2 MSW. Następnie, w dniu 14 września 1978 r. mianowano go na stanowisko inspektora na wolnym etacie starszego inspektora w Wydziale III-2. Wydział ten zajmował się środowiskiem opozycji demokratycznej. Służba w nim polegała na pozyskiwaniu informacji. Sporządzane meldunki należało odsyłać do właściwych Departamentów Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Odwołujący się podczas przeglądu kadrowego wykazał niechęć do dotychczasowej pracy, co skutkowało przeniesieniem go do Wydziału III-1. W dniu 1 stycznia 1983 r. został mianowany starszym inspektorem Wydziału III-1. Wydział ten zajmował się gromadzeniem informacji dotyczących środowisk sportu, turystyki i prawników oraz panujących w tych środowiskach nastrojów. W dniu 16 listopada 1989 r. odwołujący się został kierownikiem Sekcji Wydziału III-I. Do jego głównych zadań należało sporządzanie meldunków. W. B. sporadycznie był delegowany do przesłuchań i zatrzymań. W dniu 1 listopada 1989 r. został kierownikiem Sekcji Wydziału Konstytucyjnego Porządku Państwa Służby

Bezpieczeństwa. Z dniem 31 lipca 1990 r. zwolniono go ze służby - został negatywnie zweryfikowany. Decyzją organu rentowego z dnia 5 września 1990 r. przyznano mu prawo do emerytury policyjnej, a decyzją dnia 17 września 1991 r. - prawo do policyjnej renty inwalidzkiej i zaliczono do 3 grupy inwalidów w związku ze służbą w Milicji Obywatelskiej.

Decyzją z dnia 26 lutego 2010 r. obniżono odwołującemu się emeryturę w związku z ustaleniem na podstawie informacji Instytutu Pamięci Narodowej, że w okresie od dnia 1 listopada 1972 r. do dnia 31 lipca 1990 r. pełnił on służbę w organach bezpieczeństwa państwa. Za każdy rok tej służby zmniejszono przelicznik podstawy wymiaru świadczenia z 2,6% do 0,7%. Wyrokiem z dnia 1 sierpnia 2011 r. Sąd Okręgowy w Warszawie w sprawie o sygn. akt XIII U 3422/09 zmienił tę decyzję w części i wyłączył spod obniżenia okres służby od dnia 1 października 1975 r. do dnia 29 czerwca 1978 r.

Wobec tak ustalonego stanu faktycznego Sąd Okręgowy stanął na stanowisku, że odwołanie od decyzji organu rentowego podlega uwzględnieniu.

Sąd pierwszej instancji dokonując samodzielnie oceny zgodności z Konstytucją RP przepisów ustawy nowelizującej ustawę 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 (jednolity tekst: Dz.U. z 2024 r., poz. 1121; dalej jako ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy lub ustawa zaopatrzeniowa), uznał, że przepisy te są niezgodne licznymi normami i zasadami konstytucyjnymi. Tym samym rozstrzygnięcie w niniejszej sprawie winno być oparte o przepisy ustawy zaopatrzeniowej, lecz bez stosowania - niezgodnych z Konstytucją - jej art. 15c, art. 22a, 24a oraz art. 13 ust. 1 pkt 1c w związku z art. 13b. Należało zatem ustalić odwołującemu się wysokość spornych świadczeń w kwotach przysługujących przed wydaniem zaskarżonych decyzji, to jest do dnia 1 października 2017 r. Sąd Okręgowy zwrócił też uwagę na to, że W. B. obniżył emeryturę w 2009 r. z uwagi na służbę w organach bezpieczeństwa państwa i po

upływie kolejnych, niespełna 8 lat, świadczenie to ponownie zmniejszono za ten sam okres służby w oparciu o przesłankę służby na rzecz państw totalitarnego.

Na skutek apelacji organu rentowego, Sąd Apelacyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 11 października 2022 r. zmienił zaskarżone orzeczenie w pkt I i II w ten sposób, że oddalił odwołanie i zasądził od W. B. na rzecz Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie kwotę 180 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego oraz zasądził kwotę 240 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa prawnego w instancji odwoławczej.

Sąd odwoławczy wskazał, że w niniejszym postępowaniu należało ocenić poprawność zastosowania w decyzjach organu rentowego wobec W. B. przepisów ustawy zaopatrzeniowej w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy nowelizującej z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 2270).

W oparciu o art. 13b ustawy zaopatrzeniowej okres służby odwołującego się od dnia 1 listopada 1972 r. do dnia 31 lipca 1990 r. został zaliczony przez organ rentowy jako okres pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa.

Z informacji Instytutu Pamięci Narodowej o przebiegu służby W. B. z dnia 24 marca 2017 r. wynika, że pełnił on służbę na rzecz totalitarnego państwa w okresie od dnia 1 listopada 1972 r. do dnia 31 lipca 1990 r.

Z ustaleń faktycznych Sądu pierwszej instancji, uzupełnionych przez Sąd drugiej instancji, wynika, że w czasie całego spornego okresu służby W. B. w ramach swoich obowiązków zajmował się pracą operacyjną, pozyskiwał TW, pracował z osobowymi źródłami informacji, przekazywał informatorom pieniądze. W trakcie służby w Wydziale III-2 zajmował się środowiskiem opozycji demokratycznej, między innymi K.. Brał udział w zatrzymaniach i przeszukaniach. W Wydziale III-1, do którego został przeniesiony od dnia 1 stycznia 1983 r., rozpracowywał operacyjnie środowisko prawników, a dodatkowo także środowisko sportu i turystyki oraz Akademii Wychowania Fizycznego. Dobre wyniki osiągnęte przez odwołującego się w zakresie „rozpoznawania i likwidacji zagrożeń” w wymienionych środowiskach wynikały ze stałej rozbudowy źródeł informacji. Jego praca była dobrze oceniana przez przełożonych. Uznawano go za wyróżniającego się funkcjonariusza.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, ustalenia faktyczne poczynione w oparciu o akta osobowe odwołującego się oraz częściowo jego zeznania dają podstawy do

jednoznacznej oceny, że W. B. w okresie od dnia 1 listopada 1972 r. do dnia 31 lipca 1990 r. pełnił służbę, która spełniała kryteria służby na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ust. 1 i art. 15c ustawy zaopatrzeniowej. Odwołujący się był zaangażowany w działalność operacyjną niezbędną w funkcjonowaniu Służby Bezpieczeństwa i swoją służbą wspierał aparat państwa totalitarnego. Niewątpliwie jego służba w ocenianym okresie godziła w podstawowe prawa i wolności człowieka, w szczególności osób należących do rozpracowywanych przez niego środowisk opozycji (w tym K.), prawników, sportu, turystyki, które Służba Bezpieczeństwa uznawała za wrogie. W. B. podejmował specyficzne działania bezpośrednie, które zmierzały do zwalczania wolności i praw wskazanych środowisk. Zespół czynności operacyjnych dokonywanych przez odwołującego się służył gromadzeniu informacji o osobach i wydarzeniach pozostających w zainteresowaniu operacyjnym Służby Bezpieczeństwa. Jego działania polegające między innymi na uczestniczeniu w zatrzymaniach obywateli ze wskazanych środowisk, w przeszukiwaniach, inwigilacji osób z tych środowisk przez osobowe źródła informacji, należy zakwalifikować jako wykonywanie czynności związanych z łamaniem praw człowieka i obywatela na rzecz komunistycznego ustroju totalitarnego, noszące znamiona służby na rzecz totalitarnego państwa. W ocenie Sądu drugiej instancji, zebrany w sprawie materiał dowodowy w postaci akt osobowych odwołującego się i dowodu z jego przesłuchania nie pozostawia wątpliwości co do charakteru służby W. B. jako służby na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Nie wchodząc w kwestie norm konstytucyjnych i zasad, jakie decydują o ich stosowaniu, Sąd Apelacyjny podkreślił, że sąd powszechny ma obowiązek dokonania oceny zastosowania prawa materialnego w konkretnym stanie faktycznym, w oparciu o dostępny materiał dowodowy. Analiza zawartości akt personalnych W. B. winna skłonić Sąd pierwszej instancji do wnikliwej oceny pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa”. Kierując się treścią uchwały Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28), kryterium służby na rzecz totalitarnego państwa - wobec braku definicji tego określenia w ustawie - należy oceniać na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka.

W niniejszej sprawie weryfikacja świadczeń nie dotyczy ich istoty, to jest prawa do emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej, a jedynie obniżenia ich wysokości w ściśle określonych sytuacjach, zrównując je z przeciętnym świadczeniem w systemie świadczeń powszechnych. Odwołujący się nie został pozbawiony prawa do policyjnej emerytury i policyjnej renty inwalidzkiej, a jedynie - w oparciu o uczciwie zweryfikowane kryteria „służby na rzecz totalitarnego państwa” pełnionej przez funkcjonariusza -pozbawiony ich części. Wysokość świadczeń została ograniczona do kwoty przeciętnej emerytury/przeciętnej renty z tytułu niezdolności do pracy, a nie do najniższej kwoty tych świadczeń. Oznacza to, że w tym konkretnym przypadku wydanie decyzji obniżających świadczenia odwołującego się było adekwatne dla uzyskania sprawiedliwego celu i nie stało się sankcją represyjną czy dyskryminacyjną.

Odwołujący się W. B. wniósł skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie, zaskarżając orzeczenie w całości i opierając skargę na podstawach naruszenia prawa materialnego: 1) art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, przez jego błędną wykładnię w odniesieniu do okresu służby odwołującego się pełnionej w Wydziale Paszportów od dnia 1 listopada 1972 r. do dnia 30 września 1975 r., a następnie od dnia 1 października 1975 r. do dnia 30 czerwca 1978 r. w Wyższej Szkole Oficerskiej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w Legionowie, polegającą na przyjęciu, że w świetle tego przepisu dla uznania, że mamy do czynienia ze „służbą na rzecz totalitarnego państwa” kluczowe znaczenie ma jednostka organizacyjna, w której funkcjonariusz pełnił służbę przed dniem 31 lipca 1990 r., a bez znaczenia pozostają zadania, które wykonywał; 2) art. 15c ust. 1-3 i art. 22a w związku z art. 13b ust.1 ustawy zaopatrzeniowej, przez dokonanie ich błędnej wykładni polegającej na przyjęciu, że do odwołującego się, który pełnił służbę na rzecz państwa totalitarnego w rozumieniu art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej i jednocześnie został objęty obniżeniem świadczeń na podstawie art. 15b w związku z art. 32 ust. 1 pkt 1 tej ustawy w brzmieniu sprzed 1 października 2017 r., to jest w związku ze służbą w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990, należy stosować mechanizmy obniżające świadczenie wskazane w art. 15c ust. 1-3 ustawy, która to wykładnia pozostaje w kolizji z art. 45 ust. 1, art. 2, art. 32 ust. 1 oraz art. 64 Konstytucji RP, jak również z art. 190 Konstytucji RP, albowiem prowadzi do

przyjęcia stanowiska odmiennego niż wyrażone w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2010 r., K 6/09, zgodnie z którym dokonana ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r. nowelizacja ustawy zaopatrzeniowej zachowała racjonalną proporcję między zastosowanym narzędziem a celem ustawodawcy i że ustawodawca ograniczając w zakwestionowanych przepisach niesłusznie nabyte przywileje emerytalne sięgnął do środka adekwatnego dla uzyskania usprawiedliwionego celu, tym samym dokonana powtórna ocena tego samego okresu służby odwołującego się od dnia 1 listopada 1972 r. do dnia 31 lipca 1990 r. stoi w kolizji z konstytucyjną zasadą *ne bis in idem*; 3) art. 8 ust. 1 i 2 w związku z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 45 ust. 1, art. 2, art. 64 ust. 1-3, art. 7, art. 32 Konstytucji RP w związku z art. 190 Konstytucji RP, przez ich niezastosowanie i niedokonanie przez Sąd Apelacyjny w Warszawie kontroli konstytucyjności art. 15c ust. 1-3 w związku z art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, do czego był zobowiązany, w szczególności wobec postępującej bezczynności Trybunału Konstytucyjnego (która to kontrola powinna prowadzić do odmowy zastosowania art. 15 ust. 1-3 ustawy), co implikowało obniżenie świadczenia skarżącego i naruszyło konstytucyjną zasadę *ne bis in idem*, zasadę rzetelnej i sprawiedliwej procedury sądowej, zasadę demokratycznego państwa prawa, zasadę równości obywateli wobec prawa, zasadę zaufania obywateli do państwa i tworzonego przez nie prawa oraz prawo własności odwołującego się.

Ponadto skargę oparto na naruszeniu przepisów postępowania: art. 378 § 1 k.p.c., przez wykroczenie przez Sąd Apelacyjny w Warszawie poza granice apelacji wniesionej przez Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie, odmienną ocenę dowodu z zeznań odwołującego się i dokonanie własnych ustaleń faktycznych, mimo że w apelacji organu rentowego nie zostały podniesione jakiegokolwiek zarzuty naruszenia przepisów postępowania oraz nie były podważane ustalenia faktyczne, co miało istotny wpływ na wynik sprawy, bowiem wpłynęło na ustalenie charakteru służby skarżącego.

Mając na uwadze powyższe zarzuty, odwołujący się wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi drugiej instancji, pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach

postępowania oraz o zasądzenie od organu rentowego na rzecz skarżącego kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm prawem przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie zasługuje na uwzględnienie.

Stosownie do art. 398¹³ § 1 k.p.c., Sąd Najwyższy rozpoznaje skargę kasacyjną w granicach zaskarżenia oraz w granicach podstaw, a z urzędu bierze pod rozwagę tylko nieważność postępowania. W myśl art. 398³ § 1 k.p.c., skarga kasacyjna może być oparta na podstawie naruszenia prawa materialnego przez błędną jego wykładnię i niewłaściwe zastosowanie (pkt 1) oraz na podstawie naruszenia przepisów postępowania, jeżeli uchybienia te mogły mieć wpływ na wynik sprawy (pkt 2). Zgodnie z utrwalonym w judykaturze poglądem, pod pojęciem podstawy skargi kasacyjnej rozumie się zaś konkretne przepisy prawa, które zostały w niej wskazane z jednoczesnym stwierdzeniem, że wydanie wyroku nastąpiło z ich obrazą. W razie oparcia skargi kasacyjnej na podstawie z art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c. konieczne jest, aby - poza naruszeniem przepisów proceduralnych - skarżący wykazał, że konsekwencje wadliwości postępowania były tego rodzaju, że kształtowały lub współkształtowały treść zaskarżonego orzeczenia.

W pierwszej kolejności podlegają rozpoznaniu zarzuty naruszenia prawa procesowego, bowiem ich ocena umożliwi stwierdzenie, czy ustalony w sprawie stan faktyczny, którym Sąd Najwyższy jest związany, pozwala na kontrolę zarzutów odnoszących się do naruszenia prawa materialnego.

Należy przypomnieć, że zawarte w art. 378 § 1 k.p.c. sformułowanie oznacza, iż sąd drugiej instancji rozpoznaje sprawę merytorycznie w granicach zaskarżenia, dokonuje własnych ustaleń faktycznych, prowadzi lub ponawia dowody albo poprzestaje na materiale zebranym w pierwszej instancji, ustala podstawę prawną orzeczenia niezależnie od zarzutów podniesionych w apelacji, będąc ewentualnie związany oceną prawną lub uchwałą Sądu Najwyższego, stosuje przepisy regulujące postępowanie apelacyjne, a gdy brak takich przepisów - przepisy dotyczące postępowania przed sądem pierwszej instancji, kontroluje prawidłowość

postępowania przed sądem pierwszej instancji, pozostaje związany zarzutami przedstawionymi w apelacji, jeżeli są dopuszczalne, bierze pod uwagę z urzędu nieważność postępowania, orzeka co do istoty sprawy stosownie do wyników postępowania, nie wykraczając poza wniosek zawarty w apelacji i nie narusza zakazu *reformationis in peius*.

W konsekwencji, nie dopuszcza się obrazy art. 378 § 1 k.p.c. sąd, który w granicach zaskarżenia dokonuje własnych ustaleń faktycznych i odnosi je do przyjętej przez siebie podstawy materialnoprawnej, niezależnie od zarzutów podniesionych w apelacji, gdyż te, jeśli dotyczą przepisów prawa materialnego, nie wiążą sądu drugiej instancji.

Sąd Apelacyjny, jako sąd ponownie rozpoznający sprawę w modelu apelacji pełnej, miał prawo – a wręcz był zobowiązany – do ponownego ustalenia stanu faktycznego, w tym do samodzielnej oceny dowodów, w celu prawidłowego zastosowania prawa materialnego.

Przechodząc do istoty sprawy, a więc obniżenia świadczenia emerytalnego i rentowego W. B. na podstawie przepisów art. 15c oraz art. 22a w związku z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 2016 r., wypada podkreślić, że Sąd Najwyższy wypracował już w swoim bogatym orzecnictwie jednolite stanowisko w przedmiocie wykładni i stosowania przepisów ustawy zaopatrzeniowej zarówno co do kwalifikacji służby jako służby w organach totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ust. 1 powołanej ustawy, jak i co do zawartych w tej ustawie mechanizmów korygujących wysokość emerytury oraz policyjnej renty inwalidzkiej (wyroki: z dnia 24 lipca 2024 r., III USKP 100/23, niepublikowany; z dnia 10 lipca 2024 r., I USKP 15/24, niepublikowany; z dnia 4 czerwca 2024 r., I USKP 20/24, niepublikowany; z dnia 15 maja 2024 r., I USKP 115/23, niepublikowany; z dnia 27 marca 2024 r., I USKP 118/23, niepublikowany; z dnia 6 marca 2024 r., I USKP 98/23, niepublikowany.; z dnia 13 lutego 2024 r., I USKP 110/23, LEX nr 3670464; z dnia 6 lutego 2024 r., I USKP 114/23, LEX nr 3668529; z dnia 16 stycznia 2024 r., I USKP 63/23, LEX nr 3656105; z dnia 9 stycznia 2024 r., III USKP 102/23, LEX nr 3652059 i III USKP 74/23, LEX nr 3652108; z dnia 30 listopada 2023 r., III USKP 65/23, LEX nr 3635453 i III USKP 79/23, LEX nr 3689950; z dnia 12 października 2023 r., III USKP 48/23, LEX nr 3614535; z dnia 24

maja 2023 r., II USKP 40/23, LEX nr 3568174; z dnia 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22, OSNP 2023 Nr 11, poz. 126; z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, LEX nr 350673).

I tak w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28), do której odwołuje się Sąd Apelacyjny (nie kontestując zasadność wyrażonego w niej stanowiska) oraz skarżący (w uzasadnieniu zarzutów skargi), Sąd Najwyższy stwierdził, że kryterium "służby na rzecz totalitarnego państwa" powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka. Dalej w uchwale tej Sąd Najwyższy wskazał, że zwrot "na rzecz" jest terminem kierunkowym, pozwalającym oceniać zjawisko z perspektywy interesu (korzyści) adresata działania (tu: państwa totalitarnego). Stąd zrównanie statusu osób - przez jednolite obniżenie świadczenia z zabezpieczenia społecznego - które kierowały organami państwa totalitarnego, angażowały się w realizację jego zadań i funkcji, nękały swych obywateli także na innym polu niż styk szeroko rozumianego prawa karnego (a więc tych podmiotów, których ocena jest zdecydowanie aksjologicznie negatywna) z osobami, których postawa nie pozostawała w bezpośredniej opozycji do zadań i funkcji totalitarnego państwa, lecz sprowadzała się do czynności akceptowalnych i wykonywanych w każdym państwie, także demokratycznym, bez skojarzeń prowadzących do ujemnych ocen, nie może być dokonane za pomocą tych samych parametrów. W wyrokach z dnia 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22 oraz z dnia 10 lipca 2024 r., I USKP 15/24, Sąd Najwyższy, odwołując się do motywów uchwały III UZP 1/20, uznał, 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 Instytutu Pamięci Narodowej (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 ustawy zaopatrzeniowej

spełnione jest już tylko w przypadku formalnej przynależności do wymienionych w nim służb.

Ustalenia faktyczne i interpretacje prawne Instytutu Pamięci Narodowej nie mogą 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 dokumentem urzędowym w rozumieniu art. 244 k.p.c., ale przeciwko niemu mogą być przeprowadzane przeciwdowody. 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, stopień służbowy oraz przebieg służby funkcjonariusza. 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. W wyroku z dnia 9 stycznia 2024 r., III USKP 102/23, Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że nawet brak po stronie ubezpieczonego indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności człowieka, samoistnie nie wyklucza takiej kwalifikacji. Skoro art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej łączy służbę na rzecz totalitarnego państwa z samym podjęciem służby w instytucjach i formacjach w tym przepisie wymienionych, to istnieje domniemanie faktyczne (wynikające z informacji o przebiegu służby potwierdzającej służbę w tych jednostkach), że służba w nich była służbą na rzecz totalitarnego państwa. Domniemanie to może być obalone w procesie cywilnym. Nie jest jednak tak, że to na organie rentowym ciąży obowiązek udowodnienia (art. 6 k.c. w związku z art. 232 zdanie pierwsze k.p.c.), że dany funkcjonariusz uczestniczył w łamaniu praw człowieka i obywatela. W sytuacji, gdy potwierdzona zostaje służba w instytucjach i formacjach wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, ciężar dowodu przechodzi na ubezpieczonego. Tak też przyjął Sąd Najwyższy w uchwale III UZP

1/20, w której stwierdzono, że w razie stosowanego zarzutu przeciwko osnowie tej informacji, sąd będzie zobowiązany do rekonstrukcji przebiegu służby w konkretnym przypadku, czy w wyroku z dnia 30 listopada 2023 r., III USKP 65/23, w którym podzielono powyższy pogląd, że ciężar dowodu będzie wówczas spoczywał na ubezpieczonym.

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 funkcjonariusza indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności człowieka, samoistnie nie wyklucza zatem takiej kwalifikacji.

W art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej ustawodawca wymienił kadrę naukowo-dydaktyczną, naukową, naukowo-techniczną oraz słuchaczy i studentów Wyższej Szkoły Oficerskiej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w Legionowie, a nadto służby i jednostki organizacyjne Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i ich poprzedniczki, oraz ich odpowiedniki terenowe wypełniające zadania wywiadowcze i kontrwywiadowcze – wydziały paszportowe. Choć słusznie wskazuje skarżący, że nie każde nawiązanie stosunku prawnego w ramach służby państwowej wiąże się automatycznie z zindywidualizowanym zaangażowaniem bezpośrednio ukierunkowanym na realizowanie charakterystycznych dla ustroju totalitarnego państwa jego zadań i funkcji, to jednak twierdzenie to należy skonfrontować z rozkładem ciężaru dowodu oraz z założeniem domniemania faktycznego wynikającego z zakwalifikowania służby do wymienionych w ustawie struktur organizacyjnych.

Sąd Najwyższy wypracował też jednolite stanowisko odnośnie do wykładni art. 15c oraz art. 22a ustawy zaopatrzeniowej. W wyroku z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, po raz pierwszy zaprezentowano stanowisko, że stwierdzenie pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ust. 1

ustawy zaopatrzeniowej, jest czynnikiem uruchamiającym mechanizmy korygujące wysokość emerytur funkcjonariuszy pełniących ową służbę. Sąd Najwyższy wyjaśnił, że prawodawca wprowadził do ustawy zaopatrzeniowej dwa mechanizmy korygujące wysokość emerytur funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa. Pierwszy z nich "zeruje" tak zwane kwalifikowane lata służby. Drugi zaś obniża wysokość świadczenia do przeciętnej emerytury przysługującej w powszechnym systemie ubezpieczenia.

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

zaopatrzeniowej wprowadzono już wcześniej do tej ustawy w art. 15b, który został uznany przez Trybunał Konstytucyjny za zgodny z Konstytucją RP (wyroki: z dnia 24 lutego 2010 r., K 6/09, OTK-A 2010 nr 2, poz. 15 i z dnia 11 stycznia 2012 r., K 36/09, OTK-A 2012 nr 1, poz. 3).

Zarzut skarżącego o sprzeczności powyższego mechanizmu z Konstytucją RP, a w istocie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 6/09, jest niezrozumiały. Sąd Najwyższy zauważył zbieżność mechanizmów przyjętych w obu ustawach „dezubekizacyjnych”, wzmacniając argumentację za zgodnością z Konstytucją art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej. Twierdzenie o proporcjonalności wcześniejszego obniżenia świadczenia emerytalnego nie wyklucza uznania, że dalsze ograniczanie przywilejów niesłusznie nabytych nie jest działaniem sprzecznym z ustawą zasadniczą. Tezy takiej nie sposób postawić w świetle ugruntowanego stanowiska Sądu Najwyższego zaprezentowanego wyżej. Powoływanie się przez skarżącego na powyższych wyrok Trybunału Konstytucyjnego ma charakter wybiórczy. Skarżący pomija jednak główną tezę wyroku, że uprzywilejowane prawa emerytalne nabyte przez adresatów kwestionowanych przepisów zostały nabyte niegodziwie. Nie można bowiem uznać celów i metod działania organów bezpieczeństwa Polski Ludowej za godziwe. Trybunał stwierdza, że służba w instytucjach i organach państwa, które systemowo naruszały przyrodzone prawa człowieka i rządy prawa, nie może w demokratycznym państwie prawnym uzasadniać roszczeń do utrzymania przywilejów uzyskanych przed upadkiem dyktatorskich reżimów. Uwzględniając fakt znacznie niższych, wypracowanych w okresie Polski Ludowej emerytur wypłacanych w systemie powszechnym i dążąc do zbliżenia do nich znacznie wyższych, nabytych w sposób niegodziwy uprzywilejowanych emerytur wypłacanych adresatom kwestionowanych przepisów za okres służby w organach bezpieczeństwa Polski Ludowej, ustawodawca uczynił ponadto sprawiedliwie.

Mając na uwadze cel ustawy nowelizującej z 2016 r. (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 w wyroku z dnia 18 września 2024 r., I USKP 58/24, stwierdził, 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 obniżenie wysokości świadczenia do poziomu odpowiadającego wysokości średniego świadczenia z systemu powszechnego realizuje cel ustawodawcy krajowego zaakceptowany przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (eliminacja niezasadnie nabytych przywilejów emerytalnych).

W wyroku z dnia 15 maja 2024 r., I USKP 82/23 (LEX nr 3713955) Sąd Najwyższy przyjął, że "wyzerowanie" lat służby na rzecz totalitarnego państwa nie jest rozwiązaniem naruszającym art. 32 ust. 1 (zasada równości wobec prawa) oraz art. 32 ust. 2 (zakaz dyskryminacji) Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny, wykładając powyższe zasady, wyjaśnia, że wszystkie podmioty prawne, charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, mają być traktowane równo, tzn. według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminacyjnych, jak i faworyzujących. Dopuszczalne jest zatem różne traktowanie przez prawo różnych podmiotów. Prawo wspólnotowe nie zawiera zakazu wszelkiej dyskryminacji. Jednak odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach. Argumenty te muszą zaś mieć charakter relewantny i proporcjonalny (waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, powinna pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych) i muszą pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 9 marca 1988 r., U 7/87, OTK 1988, poz. 1; z dnia 3 marca 1987 r., P 2/87, OTK 1987, poz. 2; z dnia 28 listopada 1995 r., K 17/95, OTK 1995 nr 3, poz. 18; z dnia 3 września 1996 r., K 10/96, OTK ZU 1996 nr 4, poz. 33; z dnia 29 września 1997 r., K 15/97, OTK ZU 1997 nr 3-4, poz. 37 i z dnia 14 maja 2001 r., SK 1/00 OTK ZU 2001 nr 4, poz. 84). Ważenie interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów norm art. 15c ust. 1 i art. 22a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej (zniesienie nieuzasadnionych przywilejów wynikających z godnej potępienia służby na rzecz

totalitarnego państwa) i interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych, nie prowadzi do wniosku o oczywistej sprzeczności tych norm ze standardami konstytucyjnymi wskazanymi w podstawach kasacyjnych.

W nawiązaniu do drugiego z wymienionych mechanizmów obniżania świadczeń Sąd Najwyższy przyjmuje natomiast, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej zawiera mechanizm swoistej "gilotyny" obniżającej wysokość emerytur tych funkcjonariuszy, którzy pomyślnie przeszli weryfikację w 1990 r. i w kolejnych latach służyli wolnej Polsce. Z uwagi na brak pozytywnej weryfikacji i przejście skarżącego na emeryturę w 1990 r., ten mechanizm nie został zastosowany wobec niego.

Odnosząc się do kwestii podwójnego ukarania funkcjonariusza, wobec którego dokonano już obniżenie świadczenia emerytalnego (w ujęciu Trybunału Konstytucyjnego – obniżenia proporcjonalnego i usprawiedliwionego), trzeba zwrócić uwagę na wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 września 2024 r., I USKP 58/24 (OSNP 2025 nr 3, poz. 32). Sąd Najwyższy wyłożył w nim, że zasada *ne bis in idem* zakotwiczona w art. 2 Konstytucji RP oraz w rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy nr R 1/ (91) przyjętej w dniu 13 lutego 1991 r. w sprawie sankcji administracyjnych a określona w art. 4 ust. 1 Protokołu Nr 7 sporządzonego dnia 22 listopada 1984 r. w Strasburgu do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. z 2003 r. Nr 42, poz. 364) nie ma zastosowania do oceny dopuszczalności ponownego obniżenia wysokości świadczeń funkcjonariuszy pełniących "służbę na rzecz totalitarnego państwa" na podstawie art. 15c ust. 1 pkt 1 oraz art. 22a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Zasada ta może być odniesiona jedynie do administracyjnych sankcji o charakterze karnym. "Represyjność" ustawy nowelizującej z 2016 r. i wynikająca z niej dolegliwość dla ubezpieczonych nie jest tożsama z realizacją przez tę regulację funkcji represyjnej w rozumieniu wypracowanym na użytek kwalifikacji sankcji jako sankcji karnej. W dalszej kolejności należy uwzględnić, że wydane na podstawie ustawy zaopatrzeniowej decyzje organów rentowych obniżające świadczenia emerytalno-rentowe funkcjonariuszy pełniących "służbę na rzecz totalitarnego państwa" nie są środkami stanowiącymi reakcję na zindywidualizowane zachowanie

świadczeniobiorcy za naruszenie przez niego prawa i nie prowadzą do uszczuplenia majątku świadczeniobiorcy przez nałożenie na niego obowiązku zapłaty określonej kwoty jako sankcji za złamanie prawa.

Mając na uwadze powyższe argumenty, należało uznać, że skarga kasacyjna nie ma uzasadnionych podstaw (art. 398¹⁴ k.p.c.) i orzec o jej oddaleniu.

[SOP]