



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 lutego 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Bohdan Bieniek (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Halina Kuryło

SSN Krzysztof Rączka

w sprawie z odwołania W. S.
od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno - Rentowego Ministerstwa Spraw
Wewnętrznych i Administracji w Warszawie
o wysokość policyjnej renty inwalidzkiej,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 25 lutego 2025 r.,
skargi kasacyjnej odwołującej się od wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu
z dnia 29 maja 2023 r., sygn. akt III AUa 371/22,

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

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny we Wrocławiu, wyrokiem z dnia 29 maja 2023 r., zmienił
zaskarżony wyrok Sądu Okręgowego we Wrocławiu z dnia 30 listopada 2021 r. i

oddalił odwołanie W. S. od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno - Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lipca 2017 r. w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości policyjnej renty inwalidzkiej.

W sprawie ustalono, że W. S. urodziła się [...] 1951 r. Do Służby Bezpieczeństwa została przyjęta 1 grudnia 1970 r. i pełniła ją jako wywiadowca (Wydział B). Ten pion zajmował się zabezpieczaniem terenu [...] pod względem kontrwywiadowczym oraz obserwacją i rozpoznaniem osób podejrzanych o popełnianie przestępstw, kontrwywiadem. Zwykle zlecenia pochodziły z Wydziałów Kryminalnych; były także zadania związane z obserwacją dyplomatów. Do jej obowiązków należało: ustalanie kontaktów, adresów, wykonywanie zdjęć; nie pozyskiwała „TW” ani osobowych źródeł informacji.

W okresie stanu wojennego ubezpieczona wykonywała identyczne czynności, jak też była kierowana do obserwowania uczestników i przebiegu demonstracji oraz wieców, które miała udokumentować. Ubezpieczona nie podejmowała żadnych czynności operacyjnych w stosunku do tych osób, także nie miała zadań odnośnie do księży. Z opinii służbowych (z 11 maja 1972 r. i 10 stycznia 1979 r.) wynikało, że jest pracownikiem zdyscyplinowanym, pomysłowym, dobrze ustala kontakty i adresy, wykonuje zdjęcia operacyjne.

Ubezpieczona przeszła pozytywną weryfikację i została przyjęta do UOP z dniem 1 sierpnia 1990 r. i nadal wykonywała te same czynności, jak w okresie zatrudnienia w Służbie Bezpieczeństwa. Z dniem 1 sierpnia 1998 r. przeszła na emeryturę policyjną, a dwa lata później otrzymała policyjną rentę inwalidzką.

W informacji z dnia 3 marca 2017 r. Instytut Pamięci Narodowej wskazał, że ubezpieczona od 1 grudnia 1970 r. do 31 lipca 1990 r. pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy policji. Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego. Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej. Służby Ochrony Państwa. Państwowej Straży Pożarnej. Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2020 r., poz. 783; dalej jako ustawa zaopatrzeniowa).

Decyzją pozwanego z dnia 18 lipca 2017 r. ponownie ustalono wysokość renty inwalidzkiej (art. 22a w związku z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej).

Sąd Okręgowy uznał odwołanie za uzasadnione, gdyż w spornym okresie ubezpieczona nie dopuszczała się czynów polegających na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, a więc jej służba nie była służbą na rzecz totalitarnego państwa. Nie dopuszczała się również łamania prawa do wolności słowa i zgromadzeń, a przeciwko odwołującej się nie były prowadzone postępowania przez Komisję Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.

Rozpoznając apelację organu rentowego, Sąd Apelacyjny zaznaczył, że sąd powszechny nie jest związany informacją o przebiegu służby, lecz analiza zgromadzonego materiału dowodowego daje podstawy do oceny, iż służba odwołującej się mieściła się w definicji art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, zwłaszcza po analizie opinii służbowych (na przykład w okresie 1975 do 1979 r. wykonała 61 różnych ustaleń oraz 54 zdjęcia operacyjne).

Sąd Okręgowy pominął, że po 16 latach pracy w obserwacji zewnętrznej przeszła do pracy operacyjnej związanej z „legendowaniem ludzi”, sprzętu i lokali. Wzorowo prowadziła te zagadnienia, cechowała ją systematyczność i rzetelność. Prawidłowo sporządzała dokumenty operacyjne w tym instrukcje i regulaminy związane z konspiracją, dbając i ich przestrzeganie w całym wydziale. Stąd uzyskanie pozytywnej weryfikacji i podjęcie pracy w UOP nie zmienia charakteru jej wcześniejszej służby.

Zdaniem Sądu odwoławczego, lektura akt osobowych ubezpieczonej, jak i dokumentu określającego zakres zadań oraz obowiązków jednostki, w której pełniła służbę doprowadza do wniosku, że dobrowolnie i świadomie wpisała się w model państwa totalitarnego PRL i wspierała go. Idąc dalej, Sąd odwoławczy zwrócił uwagę, że treść art. 13b ustawy zaopatrzeniowej jest jasna, zaś jego wykładnia leksykalna wskazuje wprost, że służbą na rzecz totalitarnego państwa była każda służba pełniona okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r.

W końcu Sąd Apelacyjny odwołał się do orzecznictwa Sądu Najwyższego (uchwała składu siedmiu sędziów z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20, OSNP 2021 nr 3, poz. 28) i stwierdził, że skutki z art. 22a ustawy zaopatrzeniowej nie

wynikają jedynie z formalnej przynależności do określonych służb, czy jej pełnienia w wymienionych w art. 13b ustawy cywilnych i wojskowych instytucji (formacji), ale wymagana jest również ocena merytoryczna dotycząca przebiegu rzeczywistego tej służby i pełnionych funkcji i ról lub braku udziału w zwalczaniu wszelkich ruchów wolnościowych i dążeń demokratycznych. Powołana uchwała Sądu Najwyższego jednoznacznie wyklucza automatyczne utożsamienie służby na rzecz formacji wyszczególnionych w powyższych przepisach, jako wystarczających do zmniejszenia świadczenia. Podejście wyłącznie schematyczne i formalistyczne organu rentowego w tej kwestii nie znajduje uzasadnienia, w oderwaniu od rzeczywistego rodzaju wykonywanych obowiązków w ramach pełnionej służby.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, to indywidualna ocena przebiegu spornego okresu służby wnioskodawczynie daje podstawy do uznania, że była to działalność na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Stąd Sąd Apelacyjny orzekł z mocy art. 386 § 1 k.p.c.

Wyrok Sądu Apelacyjnego zaskarżył pełnomocnik odwołującej się w całości, wskazując na naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, to jest: (-) art. 382 w związku z art. 387 § 2¹ pkt 1 k.p.c. i art. 391 § 1 k.p.c. w związku z art. 233 § 1 k.p.c., przez dokonanie wadliwej kontroli instancyjnej wyroku Sądu pierwszej instancji i nierozważenie całokształtu okoliczności ujawnionych w toku postępowania oraz fragmentarycznej, jednostronnej i wybiórczej analizie oraz ocenie zgromadzonego materiału dowodowego, nieodpowiadającej kryteriom wynikającym z treści wskazanych przepisów postępowania cywilnego, w wyniku której Sąd odwoławczy zmienił ocenę ustaleń faktycznych Sądu Okręgowego, wskazując, że wnioskodawczynie pełniła służbę na rzecz państwa totalitarnego, w szczególności przez swobodną ocenę dowodów w postaci zeznań wnioskodawczynie, a także dokumentów zgromadzonych w aktach IPN, zwłaszcza opinii służbowych, podczas gdy prawidłowa ocena tych dowodów nie daje podstaw do przyjęcia, że podczas służby przed 31 lipca 1990 r., W. S. podejmowała jakiekolwiek działania, które mogłyby zostać ocenione jako naruszające prawa i wolności człowieka; oraz naruszenie prawa materialnego, to jest : (-) art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, przez dokonanie oceny kryterium służby na rzecz państwa totalitarnego wyłącznie w oparciu o literalną wykładnię tego przepisu i przyjęcie, że już sam fakt służby w danej

formacji, a nie indywidualne czyny wnioskodawczyni, wystarczyły do obniżenia przysługujących jej świadczeń; (-) art. 22 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, przez jego niezastosowanie, podczas gdy w ustalonym stanie faktycznym nie sposób stwierdzić, aby W. S. pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa; (-) rażące i mające istotny wpływ na treść zaskarżonego wyroku naruszenie prawa materialnego, a to art. 22a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, przez jego zastosowanie, w sytuacji gdy w ustalonym stanie faktycznym nie sposób przyjąć, aby W. S. pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, skutkującą zmniejszeniem o 10% podstawy wymiaru świadczenia za każdy rok służby w okresie od 1 grudnia 1970 r. do 31 lipca 1990 r., co świadczy o nieuzasadnionym naruszeniu praw rentowych wnioskodawczyni, a ponadto zastosowanie tej normy, w sytuacji gdy wnioskodawczyni nie nabyła uprawnień rentowych jedynie za służbę w okresie od 1 grudnia 1970 r. do 31 lipca 1990 r., ale również za okres służby w UOP i okres pracy przed służbą, które i tak nie wpłyną na wysokość wypłacanego świadczenia rentowego, z uwagi na ograniczenia wynikające z art. 22a ust. 3, co świadczy o nieuzasadnionym naruszeniu praw rentowych wnioskodawczyni, niezwiązanych w jakikolwiek sposób ze służbą przed rokiem 1990; (-) naruszenie prawa materialnego, a to art. 8 ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej w związku z art. 178 Konstytucji RP, przez niezastosowanie rozproszonej kontroli konstytucyjności i błędne przyjęcie, że sąd powszechny nie jest władny rozstrzygać w kwestii zgodności z Konstytucją RP przepisów, na których oparł się organ rentowy, podczas gdy w związku z oczekiwaniem na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie P 4/18, który od kilku lat nie wydał rozstrzygnięcia w zakresie konstytucyjności przepisów ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy 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, sąd rozpoznający sprawę obowiązany jest do oceny konstytucyjności przepisu ustawy w ramach ustalania, który przepis obowiązującego prawa będzie zastosowany do rozstrzygnięcia danego stanu faktycznego w indywidualnej sprawie.

Mając powyższe na uwadze, skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi

Apelacyjnemu we Wrocławiu; ewentualnie wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku i ustalenie wysokości policyjnej renty inwalidzkiej W. S., poczynając od dnia 1 października 2017 r. z pominięciem art. 22a ust. 1 do 3 ustawy zaopatrzeniowej, w każdym wypadku domagając się zasądzenia od organu rentowego na rzecz wnioskodawcy kosztów postępowania ze skargi kasacyjnej, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

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

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skargę kasacyjną należy uznać za zasadną, choć nie wszystkie podniesione w niej zarzuty zasługiwały na uwzględnienie. Na wstępie należy zwrócić uwagę, że aktualnie w orzecznictwie Sądu Najwyższego w sprawach (takich jak niniejsza) wypracowano już stanowisko w przedmiocie wykładni i stosowania przepisów ustawy zaopatrzeniowej zarówno co do kwalifikacji służby jako służby w organach totalitarnego państwa, jak i co do zawartych w tej ustawie mechanizmów korygujących wysokość rent policyjnych oraz emerytur.

Jak wyjaśniono w wyroku Sądu Najwyższego z 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/23 (LEX nr 3568174), w ślad za uchwałą III UZP 1/20, stwierdzenie pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. nie może być dokonane wyłącznie na podstawie informacji Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (kryterium formalnej przynależności do służb), lecz na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka służących reżimowi komunistycznemu (art. 13b ust. 1 w związku z art. 13a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej). Stąd nie można zaaprobować stanowiska, że w każdym przypadku kryterium pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa określone w art. 13b ust. 1 tej ustawy jest spełnione już tylko w przypadku formalnej przynależności do wymienionych w

nim służb. Tak też zresztą przyjął (słusznie) Sąd Apelacyjny w uzasadnieniu swego stanowiska.

Sąd ubezpieczeń społecznych, rozpoznający sprawę w wyniku wniesienia odwołania od decyzji organu rentowego w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości emerytury (renty) policyjnej byłego funkcjonariusza Służby Bezpieczeństwa, nie jest związany treścią informacji o przebiegu służby w organach bezpieczeństwa państwa przedstawionej przez Instytut Pamięci Narodowej zarówno co do faktów (ustalonego w tym zaświadczeniu przebiegu służby), jak i co do kwalifikacji prawnej tych faktów (zakwalifikowania określonego okresu służby jako służby w organach bezpieczeństwa państwa). Związanie to obejmuje jedynie organ emerytalny, który przy wydawaniu decyzji musi kierować się danymi zawartymi w informacji o przebiegu służby. Ustalenia faktyczne i interpretacje prawne Instytutu Pamięci Narodowej nie mogą natomiast wiązać sądu - do którego wyłącznej kompetencji (kognicji) należy ustalenie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia w przedmiocie prawa do emerytury policyjnej i jej wysokości oraz odpowiednia kwalifikacja prawna (subsumcja) ustalonych faktów. Informacja o przebiegu służby jest wprawdzie dokumentem urzędowym w rozumieniu art. 244 k.p.c., ale przeciwko niemu mogą być przeprowadzane przeciwdowody.

W sprawie I USKP 40/23 wyjaśniono również, że przy dokonywaniu oceny prawnej służby z perspektywy art. 13b ustawy zaopatrzeniowej bierze się pod uwagę przede wszystkim formację, w której pełniona była służba, a także zajmowane stanowisko czy stopień służbowy oraz przebieg służby. Określenie formacji/instytucji (z uwzględnieniem jednostek wymienionych w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej) ma istotne znaczenie z uwagi na to, że zakres i przedmiot ich działalności może *prima facie* potwierdzać, że były one bezpośrednio ukierunkowane na realizowanie charakterystycznych dla ustroju totalitarnego zadań i funkcji i takie zadania wykonywali wszyscy – bez wyjątku - funkcjonariusze służący w danej jednostce organizacyjnej, stanowiący jej strukturę, bez której niemożliwe byłoby wykonywanie przypisanych tej jednostce zadań. Nawet brak po stronie odwołującego się indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności człowieka, samoistnie nie wyklucza takiej kwalifikacji. Skoro art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej łączy służbę na rzecz totalitarnego państwa z samym

podjęciem służby w instytucjach i formacjach w tym przepisie wymienionych, to istnieje domniemanie faktyczne (wynikające z informacji o przebiegu służby potwierdzającej służbę w tych jednostkach- por. uchwałę III UZP 1/20, pkt 60- że służba w nich była służbą na rzecz totalitarnego państwa. Domniemanie to może być obalone w procesie cywilnym. Nie jest jednak tak, że to na organie rentowym ciąży obowiązek udowodnienia (art. 6 k.c. w związku z art. 232 zdanie pierwsze k.p.c.), że dany funkcjonariusz uczestniczył w łamaniu praw człowieka i obywatela. W sytuacji, gdy potwierdzona zostaje służba w instytucjach i formacjach wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, to ciężar dowodu przechodzi na ubezpieczonego.

W odniesieniu do mechanizmu obliczania emerytur na uwagę zasługuje wyrok Sądu Najwyższego z 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, LEX nr 3506736, w którym wyjaśniono, że prawodawca wprowadził do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy 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. Zdaniem Sądu Najwyższego, sąd ma prawo do zweryfikowania zgodności z Konstytucją rozwiązań zawartych w art. 15c ust. 1 pkt 1 i art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej wobec wieloletniej, autodestruktywnej bezczynności Trybunału Konstytucyjnego w sprawach o dokonanie kontroli konstytucyjności art. 13b i art. 15c tej ustawy (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21, LEX nr 3353118), co też trafnie akcentuje skarżący.

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 przypadały przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. W sprawie II USKP 120/22 wyjaśniono, że co prawda jest to rozwiązanie „okrutne” i „nieefektywne funkcjonalnie”, jednak nie pozostaje w sprzeczności z przepisami Konstytucji RP. Zgodnie z zamysłem „wyzerowania” lat służby, każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa traktowany jest jako nieistniejący, czyli nie ma żadnego wpływu na wysokość świadczenia. Sprawia to, że im więcej takich „pustych” lat, tym wysokość świadczenia szybciej zbliża się do wysokości najniższej emerytury – gwarantowanej przez art. 18 ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej. W przeciwieństwie do

rozwiązania przyjętego w art. 15c ust. 3 tej ustawy „wyzerowanie lat służby” godzi w funkcjonariuszy, których lata służby przypadają przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r.

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

Sumując dotychczasowe uwagi, Sąd Najwyższy stwierdza, że art. 13b ustawy zaopatrzeniowej mógł zostać zastosowany w taki sposób, jak to uczynił Sąd drugiej instancji, to jest w oparciu o przynależność odwołującej się do określonej struktury w ramach Służby Bezpieczeństwa oraz na podstawie analizy akt osobowych i przebiegu kariery zawodowej w tej formacji oraz bez potrzeby ustalenia, czy w trakcie służby ubezpieczona dopuściła się czynów godzących w prawa i wolności obywatelskie. Powołane stanowisko koresponduje z założeniem, że w sprawach o obniżenie świadczeń funkcjonariuszom służb bezpieczeństwa przebieg służby powinien być weryfikowany za pomocą opinii służbowych (szer. zob. B. Jaworski: System opiniowania funkcjonariuszy służb mundurowych, *Acta Univesitatis Lodzensis. Folia Iuridica* 2019 nr 87, s. 105), a tak w sprawie procedował Sąd odwoławczy. Jednocześnie „uchwała III UZP 1/20 nie sprzeciwia się możliwości uznania konkretnej służby za pracę na rzecz totalitarnego państwa, bo nie taki zresztą był cel wypowiedzi poszerzonego składu Sądu Najwyższego. Uchwała miała na celu zapewnienie standardu postępowania, to znaczy, by sąd powszechny nie orzekał tylko formalnie, pozostając związany stosownym zaświadczeniem wydanym w odniesieniu do konkretnego funkcjonariusza, zaś o ewentualnym zaliczeniu do „służby na rzecz totalitarnego państwa” decydować mogły także wyżej już omówione

przesłanki (moment i miejsce pełnienia służby, jej długość, czy też chociażby zajmowane stanowisko). W uzasadnieniu wyroków: z dnia 13 lutego 2024 r., I USKP 110/23 (LEX nr 3670464) oraz z dnia 27 sierpnia 2024 r., I USKP 55/24 (LEX nr 3748683), Sąd Najwyższy wypuklił, 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.

Niemniej judykatura Sądu Najwyższego (por. wyroki: z 13 lutego 2024 r., I USKP 110/23, LEX nr 3670464; z 28 sierpnia 2024 r., I USKP 89/23, LEX nr 3749374; z 18 września 2024 r., I USKP 58/24, LEX nr 3765828; z 16 października 2024 r., II USKP 75/23, LEX nr 3768929) przyjmuje, że zastosowanie art. 22a ustawy zaopatrzeniowej jest sprzeczne z prawem, gdy w sprawie nie ustalono, by prawo do renty zostało nabyte z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa. Dodatkowo w sprawach takich Sąd Najwyższy przyjął, że konieczne jest uwzględnienia proporcjonalności ingerencji ustawodawcy w sferę uprawnień emerytalno-rentowych funkcjonariuszy służb PRL. W wyroku z 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21 (OSNP 2022 nr 11, poz. 113) Sąd Najwyższy odwołał się do testu proporcjonalności przeprowadzonego przez ETPCz w sprawie Cichopek (skarga nr 15189/10, A. C. przeciwko Polsce), zwracając 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.

Jak przyjęto w wyroku Sądu Najwyższego z 18 września 2024 r. (I USKP 58/24) konieczne jest rozważenie relacji zachodzących między następującymi wartościami: 1) wysokością najniższej emerytury (renty) z systemu powszechnego (jako systemu referencyjnego niezawierającego elementów składających się na przywileje z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa); 2) wysokością miesięcznej kwoty przeciętnej

emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, dalej jako przeciętna emerytura); 3) wysokością redukcji świadczenia na podstawie ustawy z 2009 r.; 4) wysokością świadczenia wypłacanego odwołującemu się przed wejściem w życie ustawy nowelizującej; 5) wysokością świadczenia ustalonego w decyzji organu rentowego wydanej na podstawie ustawy nowelizującej. W sprawie Cichopek, nie stwierdzając naruszenia Konwencji, ETPCz uwzględnił, iż obniżka świadczeń wprowadzona w 2009 r. nie przekroczyła 25-30% a średnie świadczenia wypłacane po tej redukcji pozostawały co do zasady nadal powyżej poziomu przeciętnego świadczenia z systemu powszechnego. Uwagę zwraca również, że w wyroku III USKP 145/21 pośrednio zaakceptowano argumentację Sądu drugiej instancji, zgodnie z którą obniżenie świadczenia rentowego w tamtej sprawie nastąpiło z naruszeniem konstytucyjnej zasady proporcjonalności, ponieważ ustalona na nowo renta rodzinna była ponad dwukrotnie mniejsza od dotychczas pobieranej oraz była niższa od kwoty przeciętnej emerytury z systemu powszechnego. Uwzględniając cel ustawy nowelizującej (eliminacja utrzymującego się po realizacji ustawy z 2009 r. uprzywilejowania emerytalno-rentowego byłych funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa) oraz istotę prawa do świadczenia z ubezpieczenia społecznego, Sąd Najwyższy w sprawie I USKP 58/24 uznał, 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 ETPCz (eliminacja niezasadnie nabytych przywilejów emerytalnych). Nie wyklucza to stwierdzenia przez sąd powszechny – po uwzględnieniu sytuacji osobistej i okoliczności sprawy dotyczącej konkretnego ubezpieczonego – że ponowne obniżenie świadczenia do poziomu przeciętnego świadczenia z systemu powszechnego stanowi nieproporcjonalną ingerencję w sferę uprawnień

majątkowych byłego funkcjonariusza, zwłaszcza gdy procentowa skala obniżki świadczenia będzie tak znacząca, jak w sprawie III USKP 145/21.

Natomiast ustalenie wysokości świadczenia w kwocie znajdującej się między wysokością minimalnego świadczenia z systemu powszechnego a wysokością przeciętnego świadczenia z tego systemu może budzić poważne zastrzeżenia z punktu widzenia proporcjonalności między celem przyświecającym ustawodawcy (eliminacja niesłusznie nabytych przywilejów emerytalnych) a wybranym rozwiązaniem, w którym wysokość ponownie obliczanego świadczenia nie może być niższa od emerytury (renty) minimalnej i wyższa od przeciętnej emerytury. Proporcjonalność takiej redukcji wysokości świadczenia zależna jest w tej sytuacji od analizy specyfiki służby na rzecz totalitarnego państwa, zarówno w wymiarze instytucjonalnym (jaka jednostka, o jakich zadaniach), funkcyjnym (stanowisko i zakres wykonywanych czynności) jak również sposobu wykonywania zadań przez konkretnego funkcjonariusza i przebiegu jego kariery.

Odnosząc powyższe zapatrywania do okoliczności faktycznych niniejszej sprawy, stanowiska Sądu drugiej instancji oraz podstaw skargi kasacyjnej, można byłoby przyjąć, że art. 13b ustawy zaopatrzeniowej został zastosowany przez Sąd drugiej instancji prawidłowo. Postępowanie kasacyjne (o czym dalej) nie służy kontestowaniu wyników postępowania dowodowego, w którym sąd powszechny dysponuje szeroką paletą argumentów przemawiających „za lub przeciw” określonemu wnioskowaniu. Natomiast z dotychczasowych ustaleń wynika, że z dniem 1 sierpnia 1998 r. wnioskodawczyni przeszła na emeryturę policyjną, następnie policyjną rentę inwalidzką, to jest prawo do tego świadczenia (spornego w sprawie) ustalono decyzją z dnia 8 czerwca 2000 r. Dotychczasowa korelacja czasowa pokazuje, że prawo do renty inwalidzkiej nie musi być następstwem służby na rzecz totalitarnego państwa. Sąd drugiej instancji nie poczynił ustalenia, by niezdolność do pracy powstała w latach służby na rzecz totalitarnego państwa. Ponadto, zgodnie z art. 22 ust. 1 pkt 3 ustawy zaopatrzeniowej wysokość renty inwalidzkiej wynosi dla inwalidów zaliczonych do III grupy 40% podstawy wymiaru. Zgodnie zaś z art. 5 ust. 1 tej ustawy, podstawę wymiaru renty inwalidzkiej stanowi uposażenie należne funkcjonariuszowi na ostatnio zajmowanym stanowisku. Sposób kalkulacji policyjnej renty inwalidzkiej nie ma związku z okresem służby na rzecz

totalitarnego państwa. Oznacza to, że zastosowanie art. 22a ustawy zaopatrzeniowej do ubezpieczonego, który policyjną rentę inwalidzką otrzymał wskutek stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu w czasie pełnienia służby w UOP (art. 19 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej) albo w okolicznościach opisanych w art. 19 ust. 2 i 3 ustawy zaopatrzeniowej już po zwolnieniu z niej, wywołuje takie same - niekonstytucyjne - skutki jak zastosowanie art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej do ubezpieczonego, który wypracował prawo do emerytury policyjnej służbą w Policji lub Milicji Obywatelskiej albo UOP (poza zakresem zastosowania art. 13b ustawy zaopatrzeniowej). Podsumowując, art. 22a ustawy zaopatrzeniowej nie znajduje zastosowania do obliczenia wysokości policyjnej renty inwalidzkiej, do której prawa zostały nabyte z tytułu służby po 1990 r., a nie z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa.

W świetle powyższego za zasadny należy uznać zarzut naruszenia prawa materialnego art. 22a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej za zasadny. Oceny tej nie może zmienić potencjalne odwołanie się do argumentacji zawartej w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 czerwca 2021 r., P 10/20. Dana kwestia została wyjaśniona już w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 17 września 2024 r., III USKP 87/23 (LEX nr 3780878), a zawarte w nim argumenty obecny skład Sądu w pełni podziela.

Oczywiście niezasadne pozostają zarzuty naruszenia prawa procesowego, którym celem jest zanegowanie oceny dowodów, jaka została zaprezentowana w sprawie przez Sąd odwoławczy, bowiem w tym postępowaniu tego rodzaju argumentacja nie jest dopuszczalna (zob. art. 398³ § 3 k.p.c.). Kontrola instancja zupełnie nie wchodzi w grę, bo Sąd Najwyższy nie jest „sądem trzeciej instancji”, a ocena materiału dowodowego nie jest wadliwa tylko dlatego, że skarżący oczekiwał innego rezultatu wykładni prawa materialnego.

W końcu wniosek restytucyjny zawarty w skardze kasacyjnej został zbudowany wadliwie, bo sformułowane żądanie „zmiana wyroku” pomija zupełnie treść regulacji opisanej w art. 398¹⁶ k.p.c.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Najwyższy orzekł w myśl art. 398¹⁵ § 1 k.p.c.

[SOP]

[a.ł.]

