



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 kwietnia 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jolanta Frańczak (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Dawid Miąsik

SSN Krzysztof Rączka

w sprawie z odwołania S. Ł.

od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno - Rentowego Ministerstwa Spraw
Wewnętrznych i Administracji

o wysokość emerytury policyjnej,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń

Społecznych w dniu 16 kwietnia 2025 r.,

skargi kasacyjnej odwołującego się od wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu
z dnia 25 lipca 2023 r., sygn. akt III AUa 1436/22,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu we Wrocławiu do ponownego rozpoznania oraz
orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

Dawid Miąsik Jolanta Frańczak Krzysztof Rączka

UZASADNIENIE

Sąd Okręgowy we Wrocławiu wyrokiem z dnia 1 września 2022 r. oddalił odwołanie ubezpieczonego S. Ł. od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej organ emerytalny) z dnia 25 maja 2017 r., którą to decyzją na podstawie art. 15c w związku z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (obecnie jednolity tekst: Dz.U. z 2024 r., poz. 1121 ze zm., dalej ustawa zaopatrzeniowa), ponownie ustalono, poczynszyszy od dnia 1 października 2017 r., wysokość emerytury ubezpieczonego na kwotę 2.069,02 zł oraz zasądził od ubezpieczonego na rzecz organu emerytalnego kwotę 180 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Sąd Okręgowy ustalił, że ubezpieczony, ur. 7 marca 1941 r., rozpoczął w 1961 r. pracę jako nauczyciel w szkole podstawowej. W marcu 1963 r. przyjęty został do służby w KMMO w W. na stanowisko starszego referenta Sekcji Operacyjno-Dochodzeniowej Komisariatu V MO Komendy Miejskiej w W., które zajmował do dnia 31 sierpnia 1964 r. W okresie od dnia 1 września 1964 r. do dnia 29 lipca 1966 r. był słuchaczem Szkoły Oficerskiej MO w Szczytnie. Następnie pełnił służbę od dnia 30 sierpnia 1966 r. do dnia 31 maja 1968 r. na stanowisku inspektora sekcji operacyjno-dochodzeniowej do przestępstw kryminalnych Komendy Dzielnicowej MO w W., od dnia 1 czerwca 1968 r. do dnia 31 marca 1974 r. jako kierownik sekcji kryminalnej KDMO w W., od dnia 1 kwietnia 1974 r. na stanowisku zastępcy komendanta Dzielnicy [...] i KDMO [...], gdzie nadzorował pionów operacyjne. W dniu 1 grudnia 1982 r. ubezpieczony został komendantem Dzielnicowym MO w W., a od dnia 16 lutego 1988 r. kierownikiem Inspektoratu SB WUSW W.. Przez cały czas służby ubezpieczony był zatrudniony w pionie operacyjnym. W trakcie pełnienia obowiązków kierownika Inspektoratu SB, do jednostki ubezpieczonego wpływały zawiadomienia o popełnianych przez funkcjonariuszy SB przestępstwach, w tym braniu przez nich łapówek. Podlegało mu wówczas czterech inspektorów, a każdy z nich miał obowiązek utrzymywać kontakty z kierownikami jednostek np. ZOMO.

Ubezpieczony nadzorował pracę inspektorów i osobiście utrzymywał kontakty z kierownikami jednostek milicyjnych na terenie W.. Jego wynagrodzenie na stanowisku kierownika znacznie wzrosło w stosunku do otrzymywanego na wcześniejszym stanowisku, awansował z podpułkownika na pułkownika w zaledwie dwa miesiące.

Ubezpieczony był aktywnym członkiem P. wyróżniającym się w pracy społeczno-politycznej, pełnił wiele funkcji w Samorządzie Mieszkańców oraz Dzielnicowej Komisji Kontroli P., a z nałożonych na niego obowiązków wywiązywał się bardzo dobrze. Podczas służby wykazywał się dużym zaangażowaniem, sumiennością oraz wysokim poziomem dyscypliny i odpowiedzialności w realizacji powierzonych mu zadań służbowych. Był dobrym organizatorem, nadzorowane przez niego zespoły przyczyniły się do neutralizacji i likwidacji wielu grup przestępczych. Za osiągnięcie bardzo dobrych wyników w pracy oraz aktywność zawodową i społeczno-polityczną był wielokrotnie wyróżniany i nagradzany m.in. wpisem do „Honorowej Księgi Zasłużonych Funkcjonariuszy SB i MO WUSW w W.”. Ubezpieczony nie przeszedł weryfikacji w 1990 r.

W związku z wniesionym przez niego odwołaniem od negatywnej opinii Wojewódzkiej Komisji Kwalifikacyjnej, Centralna Komisja Kwalifikacyjna nie znalazła podstaw do zmiany zaskarżonej opinii ani możliwości przyjęcia ubezpieczonego do służby w Urzędzie Ochrony Państwa czy innych jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych oraz do pracy w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych. Decyzją z dnia 8 października 1990 r. ustalono mu prawo do emerytury policyjnej, która od dnia 1 marca 2017 r. wynosiła po waloryzacji kwotę 4.383,33 zł. W informacji o przebiegu służby z dnia 24 lutego 2017 r. Instytut Pamięci Narodowej Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (IPN) wskazał, że ubezpieczony w okresie od dnia 16 lutego 1988 r. do dnia 31 lipca 1990 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej.

Sąd Okręgowy, oddalając odwołanie, miał na uwadze, że w sprawach prowadzonych przez utworzony pod koniec 1984 r. Inspektorat Ochrony Funkcjonariuszy WUSW (IOF), stosowane były wszelkie środki i metody pracy operacyjnej według zasad obowiązujących SB i MO, a w szczególności

przewidzianych w przepisach o pracy operacyjnej tych jednostek oraz o stosowaniu i korzystaniu z pracy pionów: techniki, „B”, „C” i „W”. Licząca pięć stanowisk komórka IOF czuwała nad poprawnym światopoglądem i przestrzeganiem prawa przez funkcjonariuszy resortu. Było to szczególnie pilne zadanie, gdyż wzrastała liczba przestępstw popełnianych przez funkcjonariuszy, przy czym w pionach SB były to najczęściej przestępstwa dewizowe wiążące się z „załatwianiem” paszportów. Do zakresu obowiązków kierownika IOF należało m.in. przedkładanie wniosków o wszczęcie rozpracowań operacyjnych do podpisu szefowi WUSW i jego zastępcy d/s Polityczno-Wychowawczych, a następnie przesyłanie ich dyrektorowi Zarządu Ochrony Funkcjonariuszy MSW. Praca ubezpieczonego na stanowisku kierownika Inspektoratu SB WUSW W. odgrywała duże znaczenie w ówczesnej polityce państwa. Z opinii służbowych za sporny okres, ubezpieczony jawił się jako przykładowy funkcjonariusz SB, przyczyniający się swoim postępowaniem do zaprowadzania właściwego porządku zarówno politycznego, jak i osobowego, sumiennie i z zaangażowaniem wykonywał powierzone mu obowiązki służbowe, był pracownikiem obowiązkowym, pracowitym i ambitnym. Charakteryzował się zdyscyplinowaniem i poczuciem odpowiedzialności, potrafił dostosować się do zaistniałych sytuacji operacyjnych, wykazywał własną inicjatywę i pomysłowość, dlatego też za swoją postawę był wielokrotnie nagradzany.

Uznając, że nie można przyjąć, aby okolicznościami przesądzającymi o pełnieniu służby na rzecz totalitarnego państwa były wyłącznie ramy czasowe (tj. od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r.) czy miejsce jej pełnienia (tj. w jednostkach i formacjach wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej), Sąd Okręgowy nie miał wątpliwości, że ubezpieczony w spornym okresie rzeczywiście pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa. Wcześniejszy okres jego pracy w jednostkach MO nie został zakwestionowany przez organ emerytalny, a dopiero służba od dnia 16 lutego 1988 r. (po objęciu stanowiska kierownika IOF WUSW W.) do dnia 31 lipca 1990 r. została wskazana jako pełniona na rzecz totalitarnego państwa, co znajduje potwierdzenie w zgromadzonych dokumentach, a także zostało wskazane w informacji IPN oraz potwierdzone zeznaniami ubezpieczonego. Ubezpieczony zajmując wysokie kierownicze stanowisko miał istotny wpływ na kształtowanie się „właściwego” w ówczesnych latach porządku, a jego głównym

zadaniem była wewnętrzna kontrola pracowników SB, zarówno pod względem popełnianych przestępstw i wykroczeń, jak w odniesieniu do kontaktów pracowników resortu z opozycją i reprezentowanej przez nich „prawomyślności politycznej”. Zdaniem Sądu Okręgowego, czynności wykonywane przez ubezpieczonego niewątpliwie przyczyniły się do realizacji zadań państwa totalitarnego, a wykonywał on swoje zadania z dużym zaangażowaniem, pracowitością i ambicją, o czym świadczą opinie służbowe dotyczące oceny jego pracy, a także fakt, iż był nagradzany premiami pieniężnymi i odznakami za sposób realizacji powierzonych mu obowiązków. Motywacje ubezpieczonego jasno wskazują, że zdawał sobie sprawę z charakteru pełnionej przez niego służby i godził się z tym, co w pewnym stopniu miało wpływ na ocenę jego postępowania.

Sąd Apelacyjny we Wrocławiu wyrokiem z dnia 25 lipca 2023 r. oddalił apelację ubezpieczonego od wyroku Sądu Okręgowego oraz zasądził od ubezpieczonego na rzecz organu emerytalnego kwotę 240 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od dnia uprawomocnienia się orzeczenia o kosztach do dnia zapłaty.

Według Sądu Apelacyjnego, wbrew zarzutom zawartym w apelacji, Sąd pierwszej instancji przeprowadził wyczerpujące postępowanie dowodowe co do stanowiska zajmowanego przez ubezpieczonego w spornym okresie, zakresu powierzonych mu obowiązków, sposobu ich wykonywania, jak i czynności faktycznie wówczas przez niego wykonywanych. W tej sprawie istotny był rzeczywisty charakter wykonywanych przez ubezpieczonego obowiązków, a ustalone okoliczności świadczą o tym, że w nadzorowanym przez siebie Wydziale prowadził on pracę operacyjną, która choć nie była wymierzona bezpośrednio w prawa i wolności członków opozycji demokratycznej, to jednak służyła umacnianiu SB jako formacji państwa totalitarnego przez jej prawidłowe funkcjonowanie. Ubezpieczony miał bowiem za zadanie wyłapywać i eliminować przypadki nieprawidłowości w działaniach funkcjonariuszy SB. Jego służba miała zatem na celu utrzymywanie SB w takiej kondycji, aby mogła sprawnie wykonywać działania, do których była powołana, czyli prześladować obywateli. Wbrew twierdzeniom ubezpieczonego wykonywane przez niego czynności operacyjne nie były „nic nie znaczące”, obojętne ani nieprzydatne, gdyż stanowiły podstawę do niezakłóconej działalności operacyjnej,

poszczególnych służb i wydziałów. Był on oficerem merytorycznym na eksponowanym stanowisku i brał udział w działaniach umacniających istnienie państwa totalitarnego. Analiza akt osobowych ubezpieczonego potwierdza, że wstępując do służby oraz przez cały okres jej pełnienia miał on pełną świadomość celów i zadań realizowanych przez jednostki, w których był zatrudniony. Powierzone zadania wykonywał bardzo sumiennie, był aktywnym i zaangażowanym pracownikiem, wykazującym się operatywnością, o czym świadczy awans na wyższy stopień oficerski i nagrody pieniężne za wyniki w pracy zawodowej.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego merytoryczna działalność ubezpieczonego miała za zadanie umacnianie SB jako służby przeznaczonej do prześladowania obywateli, w tym opozycji demokratycznej. Przebieg służby jako oficera operacyjno-merytorycznego SB jednoznacznie wskazuje na wykonywanie przez niego czynności i służby na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Nie ma przy tym znaczenia, że ubezpieczony nie zwalczał opozycji demokratycznej bezpośrednio, bowiem wystarczy, że brał merytoryczny, czynny udział w formacji, która tę opozycję różnymi metodami zwalczała. Działalność ubezpieczonego nie powinna być oceniana przez pryzmat tego, że nie rozganiał zgromadzeń wolnościowych czy nie czynił bezpośrednio krzywdy fizycznej osobom z opozycji wolnościowej. Byłoby to zbyt wąskie ujęcie pojęcia działalności na rzecz państwa totalitarnego. Do takiego podejścia nie uprawnia także wykładnia przedstawiona przez Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28). Bez wątpienia bowiem ubezpieczony w spornym okresie uczestniczył merytorycznie w ramach swych obowiązków w aparacie bezpieczeństwa SB przez co wzmacniał jego oddziaływanie w inwigilacji, rozpracowywaniu organizacji walczących o wolność, organizacji społecznych, kościołów które państwo totalitarne zwalczało, a więc przyczyniał się do zwalczania opozycji demokratycznej, nadzorując prace funkcjonariuszy SB, aby rzetelnie wykonywali swoje zadania nie ulegając żadnym pokusom materialnym. Materiały potwierdzające szczegóły ze służby ubezpieczonego były ściśle tajne, stąd oczywistym jest, że nie będzie bezpośrednich śladów jego działalności. W ocenie Sądu Apelacyjnego istnienie takich bezpośrednich śladów działalności ubezpieczonego nie jest jednak konieczne, gdyż przy przyjęciu takiej koncepcji

wykazanie służby konkretnego funkcjonariusza SB na rzecz państwa totalitarnego we wskazanym ustawą zaopatrzeniową okresie nie byłoby zupełnie możliwe. Istotne jest to, że organ emerytalny wykazał, iż ubezpieczony w spornym okresie czynnie brał udział w strukturach SB, o których mowa w ustawie zaopatrzeniowej, czyli w aparacie inwigilacyjnym społeczeństwa w celu wykrycia ruchów wolnościowych.

Ubezpieczony zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego w całości skargą kasacyjną, wnosząc o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania oraz rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego, względnie o zmianę zaskarżonego wyroku w całości przez uchylenie w całości zaskarżonej decyzji dnia 25 maja 2017 r. oraz zasądzenie od organu emerytalnego na rzecz skarżącego zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego za obie instancje i postępowanie kasacyjne według norm przepisanych, a także o rozpoznanie skargi kasacyjnej na rozprawie.

W skardze kasacyjnej zarzucono naruszenie przepisów prawa materialnego, a mianowicie: 1) art. 13b ust. 1 i 2 ustawy zaopatrzeniowej, przez jego błędną wykładnię i przyjęcie, że o „*służbie na rzecz totalitarnego państwa*” przesądza ogólnie przyjęta negatywna ocena formacji, w której służba była pełniona, a w konsekwencji nieprawidłowe przyjęcie, iż wskazane sformułowanie odnosi się do skarżącego tylko i wyłącznie z tej przyczyny, że w spornym okresie od dnia 16 lutego 1988 r. do dnia 31 lipca 1990 r., tj. przez 29 miesięcy (dokładnie przez 24 miesiące, gdyż Inspektorat zlikwidowano w lutym 1990 r.), u schyłku działalności SB, w trakcie zachodzących transformacji ustrojowych, zajmował on stanowisko kierownika Inspektoratu WUSW Wrocław, podczas gdy prawidłowa wykładnia tego przepisu powinna prowadzić do odrzucenia jakiegokolwiek formy odpowiedzialności zbiorowej i uznania, że o tym, czy była to „*służba na rzecz totalitarnego państwa*” przesądza indywidualna ocena wszystkich istotnych faktów w sprawie, tj. weryfikacji czynów pod kątem naruszenia lub nie podstawowych praw i wolności człowieka i obywatela, długości i historycznego umiejscowienia okresu pełnienia służby oraz przede wszystkim zakresu powierzonych zadań, a w aktach sprawy brak jest jakichkolwiek dowodów świadczących, że skarżący naruszył wówczas podstawowe prawa i wolności innych osób, zwłaszcza walczących o niepodległość, suwerenność i wolną Polskę;

2) art. 13b ust. 1 i 2 ustawy zaopatrzeniowej, przez niewłaściwe zastosowanie do stanu faktycznego w zakresie faktów: że w aktach IPN brak jest informacji o tym, że w okresie służby skarżący podejmował działania zarzucane z punktu widzenia naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka, w aktach personalnych brak jest opinii, odznaczeń, nagród za sporny okres (wszystkie dotyczą okresu zatrudnienia skarżącego w jednostkach MO), podczas gdy właściwe zastosowanie tego przepisu, powinno prowadzić do konkluzji, że nie ma on zastosowania do skarżącego; 3) art. 15c ust. 1 i 3 ustawy zaopatrzeniowej, przez niewłaściwe jego zastosowanie do skarżącego, który nie pełnił służby na rzecz totalitarnego państwa; 4) art. 2 Konstytucji RP, przez jego niewłaściwe zastosowanie, polegające na akceptacji arbitralnego obniżenia przysługującego skarżącemu świadczenia emerytalnego w sposób naruszający zasadę ochrony praw nabytych, zasadę sprawiedliwości społecznej, zasadę zaufania obywatela do państwa i tworzonych przez nie prawa oraz niedziałania prawa wstecz, wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego; 5) art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, przez ich niewłaściwe zastosowanie, polegające na akceptacji nieproporcjonalnego i nieuzasadnionego naruszenia przysługującego skarżącemu prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego; 6) art. 30 oraz art. 47 Konstytucji RP w związku z art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, przez ich niewłaściwe zastosowanie, polegające na naruszeniu godności skarżącego, prawa do ochrony czci, dobrego imienia, prawa do prywatności i prawa do poszanowania życia rodzinnego, przez bezpodstawne przypisanie skarżącemu winy za działania związane z naruszeniami praw człowieka, których dopuszczali się niektórzy przedstawiciele władzy publicznej PRL oraz niektórzy funkcjonariusze organów bezpieczeństwa PRL, a do których skarżący w żaden sposób nie przyczynił się; 7) art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w związku z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w związku z art. 14 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, przez ich niewłaściwe zastosowanie, polegające na akceptacji arbitralnego naruszenia osobistych praw majątkowych skarżącego i prawa do poszanowania mienia, na skutek

nieproporcjonalnego naruszenia prawa skarżącego do zabezpieczenia społecznego, co stanowi przejaw nieuzasadnionej represji ekonomicznej.

W skardze kasacyjnej zrzucono również naruszenie przepisów postępowania, mających istotny wpływ na wynik sprawy, a to: 1) art. 382 w związku z art. 232 zdanie pierwsze k.p.c. w związku z art. 6 k.c. w związku z art. 316 § 1 w związku z art. 391 § 1 k.p.c., przez analizę materiału dowodowego z pominięciem istotnej jego części zebranej na moment zamknięcia rozprawy, w szczególności pominięcie: a) twierdzeń apelacji, b) pisma IPN z dnia 19 lipca 2022 r., z którego wynika, że skarżący nie prowadził żadnych czynności operacyjnych, nie werbował do współpracy osobowych źródeł informacji, nie zwalczał opozycji demokratycznej, c) akt personalnych z których wynika, że za sporny okres nie ma żadnych opinii, wyróżnień ani nagród, gdyż te, do których odwołuje się zaskarżony wyrok dotyczą okresu służby skarżącego w MO od dnia 1 marca 1963 r. do dnia 15 lutego 1988 r.; d) opinii z dnia 6 listopada 1995 r., w której mowa, że nadzorowane przez skarżącego zespoły przyczyniły się do neutralizacji i likwidacji wielu grup przestępczych a zatem dotyczącej zatrudnienia skarżącego w jednostkach MO w W., a nie samego zatrudnienia w Inspektoracie WUSW W., a w której skarżącego opisano jako osobę czującą na ludzką krzywdę; 2) art. 382 w związku z art. 227 k.p.c. i art. 233 § 1 w związku z art. 316 § 1 w związku z art. 391 § 1 k.p.c., przez rażące wyjście poza materiał zgromadzony w sprawie w chwili zamknięcia rozprawy w wyniku sprzecznego z zasadami logiki wiązania wniosków z zebranymi dowodami.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Uzasadniony jest wniosek skargi kasacyjnej o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi drugiej instancji, mimo iż nie wszystkie zarzuty zawarte w skardze są zasadne.

W pierwszej kolejności zauważyć trzeba, że Sąd Najwyższy wypracował już 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 tej ustawy, jak i co do zawartych w tej ustawie w art. 15c mechanizmów korygujących wysokość emerytury

(zob. m.in. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 10 grudnia 2024 r., III USKP 107/23, LEX nr 3811307; z dnia 10 grudnia 2024 r., III USKP 143/23, LEX nr 3801333; z dnia 16 października 2024 r., III USKP 139/23, LEX nr 3768911; z dnia 24 lipca 2024 r., III USKP 100/23, LEX nr 3739027; z dnia 10 lipca 2024 r., I USKP 15/24, LEX nr 3732558; z dnia 4 czerwca 2024 r., I USKP 20/24, LEX nr 3723314; z dnia 15 maja 2024 r., II USKP 115/23, LEX nr. 3822196; z dnia 14 maja 2024 r., II USKP 33/24, LEX nr 3713570; z dnia 25 kwietnia 2024 r., III USKP 43/23, LEX nr 3708957; z dnia 27 marca 2024 r., I USKP 118/23, LEX nr 3699997; z dnia 6 marca 2024 r., I USKP 98/23, LEX nr 3690864; 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; z dnia 30 listopada 2023 r., III USKP 65/23, OSNP 2024 nr 6, poz. 67 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 17 maja 2023 r., I USKP 63/22, OSNP 2024 nr 1, poz. 9 z glosą W. Witaszko, OSP 2025 nr 2, poz. 17; 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), 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 wskazano, 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 zadań i funkcji państwa totalitarnego, 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 tego 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 IPN (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 jest spełnione już tylko w przypadku formalnej przynależności do wymienionych w nim służb. Ustalenia faktyczne i interpretacje prawne IPN 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. Określenie formacji/institucji (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. W wyroku z dnia 9 stycznia 2024 r., III USKP 102/23, Sąd Najwyższy wyraził pogląd, 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, to 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 (tak też Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 30 listopada 2023 r., III USKP 65/23), ale ciężar dowodu będzie wówczas spoczywał nie na organie emerytalnym, ale na ubezpieczonym.

Sąd Najwyższy wypracował też jednolite stanowisko odnośnie do wykładni art. 15c ustawy zaopatrzeniowej. W wyroku z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, po raz pierwszy zaprezentowano pogląd, że stwierdzenie pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, jest tylko jednym z dwóch mechanizmów korygujących wysokość emerytur funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa. 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 przypadają 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 Konstytucji RP, zwłaszcza zaś jej art. 2.

W podobnym tonie wypowiedział się Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 15 maja 2024 r., I USKP 82/23 (LEX nr 3713955), przyjmując, że „wyzerowanie” lat służby na rzecz totalitarnego państwa nie jest rozwiązaniem naruszającym art. 32 ust. 1 Konstytucji RP (zasada równości wobec prawa) oraz art. 32 ust. 2 Konstytucji (zakaz dyskryminacji). Ważenie interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy art. 15c 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 zatem do wniosku o oczywistej sprzeczności tych norm ze standardami konstytucyjnymi wskazanymi w podstawach kasacyjnych.

Nie można także pominąć, że w wyroku z dnia 12 września 2023 r., III USKP 52/23 (OSNP 2024 nr 7, poz. 73), Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że zasada *ne bis in idem* z art. 4 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 ustawy zaopatrzeniowej (tak też Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 13 lutego 2024 r., I USKP 75/23, LEX nr 3688568), zaś w wyroku z dnia 10 lipca 2024 r., I USKP 15/24, Sąd Najwyższy wyjaśnił, że 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, a zatem nie ma podstaw do stosowania Karty Praw Podstawowych.

W odniesieniu do drugiego z wymienionych mechanizmów obniżania świadczeń przewidzianych w ustawie zaopatrzeniowej Sąd Najwyższy przyjmuje natomiast, że art. 15c ust. 3 tej ustawy zawiera mechanizm swoistej „gilotyny” obniżającej wysokość świadczeń tych funkcjonariuszy, którzy pomyślnie przeszli weryfikację w 1990 r. i w kolejnych latach służyli wolnej Polsce. Obniżenie świadczenia do pułapu przeciętnej emerytury (art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej), gdy wysokość „ponad” ten wskaźnik została wypracowana po 1990 r.: a) w sposób oczywisty narusza art. 32 ust. 1 i 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. W wyroku II USKP 120/22 Sąd Najwyższy uwzględnił, że przewidziane tym drugim mechanizmem limitowanie wysokości świadczenia pułapem „przeciętnej emerytury” w większości przypadków doprowadzi do efektu, zgodnie z którym mechanizm „stażowy” z art. 15c ust. 1 i 2 ustawy nie będzie miał żadnego znaczenia (zob. też wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 17 maja 2023 r., I USKP 63/22; z dnia 24 maja 2023 r., II USKP 40/23; z dnia 30 listopada 2023 r., III USKP 79/23; z dnia 15 maja 2024 r., I USKP 100/23). Z kolei w wyroku z dnia 20 listopada 2024 r., II USKP 154/23 (LEX nr 3814244) Sąd Najwyższy stwierdził, że rozwiązanie określone w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej może być ocenione jako naruszające art. 32 ust. 1 ust. 2 Konstytucji RP. Jeśli potraktować prawo do

określonej wysokości emerytury w kategorii „prawa do własności”, co wydaje się uzasadnione, to wskazany efekt art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej godzi również w art. 64 ust. 1-3 Konstytucji RP. O ile można się zastanawiać, czy wzorzec „sprawiedliwości społecznej” jest realizowany w przypadku pomysłu „zerowania” podstawy wymiaru (określonego w art. 15c ust. 1 pkt 1), co ma służyć zrównaniu wysokości emerytur funkcjonariuszy i osób represjonowanych przez totalitarne państwo, to z pewnością ze „sprawiedliwością” nie ma nic wspólnego obniżanie świadczenia do pułapu przeciętnej emerytur, gdy wysokość „ponad” ten wskaźnik została wypracowana poza służbą zaklasyfikowaną zgodnie z art. 13b tej ustawy.

W realiach rozpoznawanej sprawy nie można stracić z pola widzenia, że okresem wskazanym przez IPN jako okres służby skarżącego na rzecz totalitarnego państwa, o którym mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej jest jedynie okres od dnia 16 lutego 1988 r. do dnia 31 lipca 1990 r. w którym skarżący był kierownikiem Inspektoratu SB WUSW W.. Sąd Apelacyjny podkreślił, że jest to formacja, która różnymi metodami zwalczała opozycję demokratyczną między innymi nadzorując pracę funkcjonariuszy SB, aby rzetelnie wykonywali swoje zadania. Skarżący uczestniczył merytorycznie w ramach swoich obowiązków w aparacie SB przez co wzmacniał jej działanie w inwigilacji, rozpracowaniu również organizacji walczących o wolność, organizacji społecznych, kościołów, które państwo totalitarne zwalczało. Nie przeszedł też pozytywnie weryfikacji przeprowadzanej w 1990 r.

Natomiast skarżący w skardze za pomocą zarzucanych naruszeń prawa procesowego zmierza do zakwestionowania tych ustaleń. W postępowaniu kasacyjnym nie weryfikuje się zaś sposobu oceny dowodów z uwagi na związanie Sądu Najwyższego jako sądu kasacyjnego ustaleniami faktycznymi i oceną dowodów dokonaną przez sądy obu instancji. Nie można także mówić o naruszeniu art. 232 k.p.c. w związku z art. 6 k.c., ponieważ rolą Sądu drugiej instancji przy rozpoznaniu apelacji jest merytoryczne rozpoznanie sprawy, które zakłada również uwzględnienie faktów znanych sądowi z urzędu co do organizacji i zadań poszczególnych jednostek służb bezpieczeństwa, jak również rozpoznanie sprawy po uwzględnieniu całości materiału dowodowego, na który składają akta osobowe.

W uzasadnieniach wyroków z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22 oraz z dnia 13 lutego 2024 r., I USKP 110/23, Sąd Najwyższy uwypuklił, że „totalitaryzm”

jako cecha określonego państwa jest wypadkową indywidualnych działań łamiących podstawowe prawa i wolności, ale również realizuje się w „kooperatywnych działaniach” ludzi skupionych w instytucjach, których zadaniem jest ograniczanie praw i wolności obywateli. W rezultacie, w trakcie kwalifikacji dokonywanej z art. 13b ust. 1 w związku z art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej określenie formacji/instytucji (z uwzględnieniem jednostek wymienionych w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej) ma istotne znaczenie z uwagi na to, że zakres i przedmiot ich działalności może *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 (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 13 grudnia 2023 r., III USK 246/22, LEX nr 366247 czy wyrok z dnia 30 listopada 2023 r., III USKP 65/23). Dla oceny służby, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, może też być brana motywacja podjęcia służby w określonej instytucji i formacji (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 27 sierpnia 2024 r., I USKP 55/24, LEX nr 3748683; z dnia 8 lutego 2023 r., I USKP 86/22, LEX nr 3521518). W wyroku z dnia 14 maja 2024 r., I USKP 43/24 (LEX nr 3713582), Sąd Najwyższy ponownie przypomniał, że „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. Z tym wiąże się jednak założenie określonej aktywności świadczeniobiorcy w procesie sądowym, a ono nie może ograniczyć się do przedstawienia alternatywnej wersji przebiegu służby.

Przy ustalaniu wysokości emerytury skarżącego nie można jednak pominąć, że podjął on służbę w 1963 r, a zatem do dnia 16 lutego 1988 r. (25 lat) okresy tej służby nie podlegają „wyzerowaniu”, ponieważ nie zostały zakwalifikowane przez

IPN jako służba na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Natomiast stosownie do art. 12 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, emerytura policyjna przysługuje funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który w dniu zwolnienia posiada 15 lat służby w Policji, wliczając w to okresy równorzędne, które zostały 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 mógł nabyć już z tytułu służby, która nie była oceniana jako służba na rzecz totalitarnego państwa, ponieważ z całego okresu służby wyzerowaniu podlega jedynie okres od dnia 16 lutego 1988 r. do dnia 31 lipca 1990 r., w którym pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Ten aspekt uwypuklił Sąd Najwyższy w cytowanych powyżej orzeczeniach, podkreślając, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej ma właściwości represywne. Karze finansowo za pełnienie służby na rzecz totalitarnego państwa tych, którzy relatywnie najkrócej służyli totalitarnemu państwu. Dlatego art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej z uwagi na jego niezgodność z art. 2, art. 32 ust. 1 i ust. 2, art. 64 ust. 1-3 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji RP nie może kształtować sytuacji prawnej funkcjonariusza odnośnie do wysokości przysługującej mu emerytury i trafnie zarzuca skarżący jego naruszenie zaskarżonym wyrokiem.

Mając powyższe rozważania na względzie Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. oraz art. 108 § 2 w związku z art. 398²¹ k.p.c. orzekł jak w sentencji wyroku.

[SOP]