



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 2 kwietnia 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Piotr Prusinowski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Krzysztof Rączka

SSN Romualda Spyt

w sprawie z odwołania R. K.

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

o wysokość emerytury policyjnej,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń

Społecznych w dniu 2 kwietnia 2025 r.,

skargi kasacyjnej odwołującego się od wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu

z dnia 15 marca 2023 r., sygn. akt III AUa 2129/21,

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

Krzysztof Rączka Piotr Prusinowski Romualda Spyt

[SOP]

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny we Wrocławiu, wyrokiem z dnia 15 marca 2023 r., zmienił wyrok Sądu Okręgowego we Wrocławiu z dnia 6 października 2021 i oddalił odwołanie R.K. od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie z dnia 17 lipca 2017 r.

Decyzją tą, na podstawie otrzymanej z IPN informacji, z której wynika, że skarżący od 1 kwietnia 1988 r. do 31 lipca 1990 r. pełnił 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 (jednolity tekst: Dz.U. z 2024 r., poz. 1121 ze zm., dalej jako „ustawa zaopatrzeniowa”), organ emerytalny od 1 października 2017 r. ponownie ustalił wysokość emerytury z przysługującymi wzrostami i dodatkami na kwotę 2.069,02 zł, ograniczając ją do kwoty przeciętnej wówczas emerytury.

Sąd Okręgowy zmienił zaskarżoną decyzję i ustalił wysokość emerytury policyjnej odwołującego się w wysokości sprzed 30 września 2017 r. Sąd pierwszej instancji ustalił, że skarżący urodził się w 1961 r. Od dnia 2 września 1986 r. do dnia 27 sierpnia 1987 r. odbył zasadniczą służbę wojskową. Od dnia 1 kwietnia 1988 r. został przyjęty do służby w organach SB i mianowany funkcjonariuszem w okresie służby przygotowawczej na stanowisku inspektora Wydziału III WUSW, który to wydział zajmował się zabezpieczaniem operacyjnym przestępczości politycznej i ekonomicznej w kulturze i oświacie. Powierzono mu zabezpieczenie operacyjne środowiska szkół podstawowych. Od dnia 2 października 1989 r. do 12 maja 1990 r. był słuchaczem studium oficerskiego ASW w Legionowie. Utrzymywał kontakt z kierownictwem szkół i robił rozpoznania. Zadania do realizacji otrzymywał od starszego pracownika, gdyż był w okresie służby przygotowawczej. Pozyskiwał również osobowe źródła informacji do rozpoznania na zasadzie dobrowolności. Kontakty miały na celu ustalenie nieprawidłowości w tych jednostkach, sprawdzenie czy nie dochodziło do sabotażu. Pozyskiwał także osobowe źródła informacji, miał tajnych współpracowników, ale nie otrzymywali oni żadnych profitów. Zadaniem skarżącego było zbieranie informacji dotyczących nieprawidłowości oraz

sprawdzanie nastrojów wśród pracowników - czy np. nie są głoszone hasła antypaństwowe. Kontaktem operacyjnym był dyrektor szkoły. Z odbytych spotkań sporządzał raporty, które przekazywał przełożonym i oni decydowali o ewentualnych konsekwencjach wobec kierownictwa. Nie zajmował się rozpracowaniem podziemia, nie był osobą decyzyjną. W 1990 r. nie przeszedł pozytywnej weryfikacji i odszedł ze służby. Od października 1991 r. podjął służbę w straży granicznej. Decyzją z dnia 13 lipca 2006 r. ustalono skarżącemu prawo do emerytury policyjnej. Decyzją z dnia 27 lutego 2017 r. o waloryzacji policyjnej emerytury ustalono wysokość świadczenia wnioskodawcy od dnia 1 marca 2017 r. w kwocie 4.640,73 zł.

Kierując się poczynionymi ustaleniami, Sąd Okręgowy zmienił skarżoną decyzję, nadając znaczenie zeznaniom skarżącego jako rzetelnym, spójnym, logicznym i jasnym oraz korelującym z pozostałym materiałem dowodowym zgromadzonym w sprawie. Sąd stwierdził, że sam fakt pełnienia służby na stanowiskach wymienionych w art. 13b ust. 1 pkt 5 ustawy zaopatrzeniowej ma swoją doniosłość prawną, jednak w jego ocenie bezzasadne i w gruncie rzeczy bezprawne, byłoby stwierdzenie, iż każda osoba pełniąca służbę w jednej z wymienionych formacjach, działała *de facto* na rzecz totalitarnego państwa. Nie sposób przyjąć, iż okolicznościami przesądzającymi o takiej służbie są wyłącznie ramy czasowe i miejsce pełnienia służby. Sąd Okręgowy powołał się na stanowisko wyrażone w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r. sygn. akt III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3 poz. 28), odnośnie do kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa”, uznając, że w przedmiotowej sprawie nie ulegało wątpliwości, że ubezpieczony był zatrudniony w Wydziale III WUSW, który zajmował się zabezpieczaniem operacyjnym pod kątem przestępczości politycznej i ekonomicznej w kulturze i oświacie. Nie prowadził jakiejkolwiek działalności przeciw ówczesnej opozycji, a wobec tego odwołanie zasługiwało na uwzględnienie.

Sąd Apelacyjny uwzględnił apelację organu, uznając za szczególnie trafny zarzut naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. W ocenie Sądu Apelacyjnego, w rozpoznawanej sprawie Sąd Okręgowy, pomimo, że poczynił prawidłowe ustalenia faktyczne stwierdzając zgodnie z dokumentacją z akt osobowych skarżącego, że przeprowadzał on działania operacyjne i na czym one polegały, to nie wyciągnął z tychże ustaleń trafnych wniosków, dając wiarę przede wszystkim zeznaniom

skarżącego. Wyciągnięte przez Sąd pierwszej instancji wnioski okazały się sprzeczne, jak to słusznie zarzucił apelujący, nie tylko ze zgromadzonymi dowodami, ale także z zasadami logiki i doświadczenia życiowego. Sąd Apelacyjny ocenił, że Sąd Okręgowy bezkrytycznie przywiązał zbyt wielką wagę do zeznań odwołującego się. Stwierdził, że istota sporu sprowadza się do ustalenia, czy skarżący pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, określoną w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej.

Sąd Apelacyjny w całości podzielił przyjęty przez Sąd Okręgowy kierunek wykładni mających w sprawie zastosowanie przepisów, w szczególności art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, zawarty w uchwale III UZP 1/20. Podkreślił, że z przywołanej uchwały wynika, że nie ma odpowiedzialności zbiorowej, a odpowiedzialności osoby nie można odrywać od jej indywidualnych czynów w czasie pełnienia służby przed rokiem 1990. Sąd wskazał, że dla zastosowania skutków z art. 15c i 22a ustawy zaopatrzeniowej nie jest wystarczające jedynie stwierdzenie formalnej przynależności czy pełnienia służby w wymienionych w art. 13b ustawy cywilnych i wojskowych instytucjach, czy formacjach, 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. Tę część wyводу Sąd podsumował stwierdzeniem, że oderwane od rzeczywistego rodzaju wykonywanych obowiązków w ramach pełnionej służby podejście wyłącznie schematyczne i formalistyczne organu rentowego nie znajduje uzasadnienia.

Stwierdzono, że Sąd Okręgowy posłużył się właściwą wykładnią, choć bezkrytycznie przyjął twierdzenia skarżącego. Ocena, że skarżący nie pełnił służby na rzecz totalitarnego państwa była zdaniem Sądu Apelacyjnego nieuprawniona, a akta osobowe ewidentnie podważają jego zasadność. Przy tym w ocenie Sądu Apelacyjnego, mylił się Sąd pierwszej Instancji stwierdzając, że skoro nie ma dowodów na prowadzenie przez skarżącego jakiejkolwiek działalności przeciw ówczesnej opozycji czy rozpracowania podziemia, to jego służba jako czynnego funkcjonariusza operacyjnego nie wyczerpywała znamienia służby na rzecz państwa totalitarnego zawartego w przedmiotowej ustawie zaopatrzeniowej. W ocenie Sądu Apelacyjnego działalność na rzecz totalitarnego państwa to także taka działalność, jaką prowadził skarżący realizując aktywnie i realnie politykę państwa

komunistycznego wobec osób, które były w zainteresowaniu służb tego państwa, w jego przypadku przez zabezpieczenie operacyjne środowiska szkół podstawowych, utrzymywanie kontaktów operacyjnych z kierownictwem szkół, rozpoznanie tego środowiska, pozyskiwanie osobowych źródeł informacji do rozpoznania, w celu ustalania nieprawidłowości w tych jednostkach, sprawdzanie czy nie dochodziło do sabotażu, zbieranie informacji dotyczących nieprawidłowości oraz sprawdzanie nastrojów wśród pracowników czy np. nie są głoszone hasła antypaństwowe, sporządzanie raportów z odbytych spotkań, które po ich przekazaniu przełożonym były wykorzystywane do ewentualnych konsekwencji wobec inwigilowanych. Według Sądu Apelacyjnego, było wręcz przeciwnie niż to sugeruje Sąd Okręgowy. Doświadczenie życiowe jako nawet pobieżna znajomość przedmiotowego czasu służby odwołującego się i zasady logiki wskazują, że takie działania jak opisane wyżej wprost służyły do rozpracowania podziemia. Właśnie badanie nastrojów w danym środowisku, poglądów osób z danego środowiska (tu środowiska nauczycielskiego szkół podstawowych, w których swoją aktywną działalność prowadził odwołujący się) służyło wyodrębnianiu osób których poglądy i postawa polityczna nie odpowiadały państwu totalitarnemu i które to państwo przez najpierw rozeznanie i rozpoznanie następnie zwalczało w różnorodny sposób.

Odwołujący się zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego skargą kasacyjną w całości. Wniósł o „zmianę zaskarżonego wyroku poprzez jego uchylenie, oddalenie apelacji i utrzymanie w mocy wyroku Sądu Okręgowego”.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucono naruszenie przepisów postępowania, mających istotny wpływ na wynik sprawy, to jest art. 328 § 2 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c. i art. 386 § 1 k.p.c. w związku z art. 228 k.p.c. i art. 232 k.p.c. przez sporządzenie uzasadnienia zawierającego kardynalne braki, które uniemożliwiają kontrolę kasacyjną, a wady te miały negatywny wpływ na wynik sprawy, a są konsekwencją dowolnego uzupełnienia postępowania dowodowego przez Sąd Apelacyjny.

Natomiast w zakresie przepisów prawa materialnego zarzucono naruszenie:

- art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. c, art. 15c ust. 1 i 3, art. 22a ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, przez ich niezastosowanie, podczas gdy stan faktyczny sprawy uzasadniał ich powołanie do podstawy orzeczenia Sądu Apelacyjnego przez

przyjęcie do podstawy ustaleń faktycznych faktów znanych sądowi z urzędu, które nie były przedmiotem rozprawy, a zostały zawarte tylko w uzasadnieniu wyroku.

- art. 2, art. 10, art. 31, art. 32, art. 64 i art. 67 Konstytucji RP przez nieuzasadnione, arbitralne obniżenie świadczenia emerytalnego, nieproporcjonalnie do okoliczności obciążających skarżącego w kontekście przypisanej mu służby na rzecz totalitarnego państwa, co wywołało dyskryminację i naruszyło zasadę równości wobec prawa.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna okazała się zasadna, choć w ograniczonym zakresie.

Odnosząc się w pierwszej kolejności do podniesionych w tej skardze zarzutów sformułowanych w ramach procesowej podstawy zaskarżenia, Sąd Najwyższy zauważa przede wszystkim, że podany przez skarżącego opis naruszeń art. 382 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c. w zw. z art. 228 k.p.c. i art. 232 k.p.c., wyraźnie wskazuje, że naruszenia te mają polegać na niewłaściwej ocenie zebranego w sprawie materiału dowodowego oraz na "zaniechaniu rozważenia wszystkich istotnych okoliczności oraz wszechstronnego rozpatrzenia całości materiału dowodowego". Zarzut tego rodzaju nie jest nośny w postępowaniu kasacyjnym. Staje się to zrozumiałe, jeśli weźmie się pod uwagę, że podstawą skargi kasacyjnej nie mogą być zarzuty dotyczące ustalenia faktów lub oceny dowodów (art. 398³ § 3 k.p.c.), a Sąd Najwyższy związany jest ustaleniami faktycznymi stanowiącymi podstawę zaskarżonego orzeczenia (art. 398¹³ § 2 k.p.c.).

Natomiast o uchybieniu art. 328 § 2 k.p.c. można mówić jedynie wtedy, gdy uzasadnienie zaskarżonego orzeczenia nie zawiera danych pozwalających na kontrolę tego rozstrzygnięcia. Takich wad uzasadnienie zaskarżonego wyroku z całą pewnością nie zawiera, gdyż pozwala na odtworzenie toku rozumowania Sądu Apelacyjnego.

Odnosząc się do zarzutów dotyczących kwalifikacji części okresu służby odwołującego się jako służby na rzecz totalitarnego państwa, przypomnieć należy, że w dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego wyjaśniono już, że kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” powinno być oceniane na

podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka (uchwała składu siedmiu sędziów z 16 września 2020 r., III UZP 1/20, OSNP 2021 nr 3, poz. 28). W wyroku z 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22 (OSNP 2023 nr 11, poz. 126), Sąd Najwyższy wyjaśnił dodatkowo, że nie można zaaprobować stanowiska, że w każdym przypadku kryterium pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa określone w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej spełnione jest już tylko w przypadku formalnej przynależności do wymienionych w nim służb. Jednakże, określenie formacji/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, iż były one bezpośrednio ukierunkowane na realizowanie charakterystycznych dla ustroju totalitarnego zadań i funkcji i takie zadania wykonywali wszyscy - bez wyjątku - funkcjonariusze służący w danej jednostce organizacyjnej, stanowiący jej strukturę, bez której niemożliwe byłoby wykonywanie przypisanych tej jednostce zadań. Wreszcie, w wyroku z 9 stycznia 2024 r., III USKP 102/23 (LEX nr 3652059) wyrażono pogląd, że nawet brak po stronie ubezpieczonego indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności człowieka, samoistnie nie wyklucza kwalifikacji jego służby jako służby na rzecz państwa totalitarnego. Skoro art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej łączy służbę na rzecz totalitarnego państwa z samym podjęciem służby w instytucjach i formacjach w tym przepisie wymienionych, to istnieje domniemanie faktyczne (wynikające z informacji o przebiegu służby potwierdzającej służbę w tych jednostkach), że służba w nich była służbą na rzecz totalitarnego państwa. Domniemanie to może być obalone w procesie cywilnym. Nie jest jednak tak, że to na organie rentowym ciąży obowiązek udowodnienia (art. 6 k.c. w związku z art. 232 zdanie pierwsze k.p.c.), że dany funkcjonariusz uczestniczył w łamaniu praw człowieka i obywatela. W sytuacji, gdy potwierdzona zostaje służba w instytucjach i formacjach wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, to ciężar dowodu przechodzi na ubezpieczonego. Tak też przyjął Sąd Najwyższy w uchwale III UZP 1/20, w której stwierdzono, że w razie stosownego zarzutu przeciwko osnowie tej informacji, sąd będzie zobowiązany do rekonstrukcji przebiegu służby w konkretnym przypadku (tak też orzekł Sąd

Najwyższy w wyroku z 30 listopada 2023 r., III USKP 65/23, OSNP 2024 nr 6, poz. 67).

Odnosząc powyższe zapatrywania do okoliczności faktycznych niniejszej sprawy oraz stanowiska Sądu drugiej instancji, Sąd Najwyższy stwierdza, że art. 13b ustawy zaopatrzeniowej został zastosowany przez Sąd drugiej instancji prawidłowo. Przekonujące i racjonalne są w tym zakresie rozważania Sądu odwoławczego, a odwołujący się nie zaoferował materiału dowodowego, pozwalającego na uznanie, że w spornym okresie nie pełnił on służby utrwalającej reżim komunistyczny i zmierzającej do inwigilowania i kontrolowania społeczeństwa.

Częściowo uzasadniony okazał się jednak zarzut naruszenia wskazanych przez skarżącego norm konstytucyjnych oraz art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej. Do kwestii tej Sąd Najwyższy odniósł się już w wyroku z dnia 16 marca 2023 r. (II USKP 120/22, OSNP 2023 nr 9, poz. 104), a przedstawione w nim stanowisko Sąd Najwyższy w obecnym składzie aprobuje. W przywołanym wyroku Sąd Najwyższy przyjął, że o ile można się zastanawiać, czy wzorzec „sprawiedliwości społecznej” (art. 2 Konstytucji RP) jest realizowany w przypadku pomysłu „zerowania” podstawy wymiaru (art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej), 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 po 1990 r. (art. 15c ust. 3 tej ustawy). W tym zakresie rozwiązanie określone w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w sposób oczywisty narusza art. 32 ust. 1 ust. 2 Konstytucji RP, bowiem nierówno traktuje i dyskryminuje odwołującego się względem funkcjonariuszy, którzy podjęli służbę po 1990 r. i którzy legitymują się takim samym okresem służby, czyli mają taką samą podstawę wymiaru świadczenia. 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, 2 i 3 Konstytucji RP. Sumarycznie wskazane naruszenia prowadzą do wniosku, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej narusza także prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP. Zapoznanie się z tymi

wywodami prowadzi do wniosku, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej nie może być podstawą prawną pomniejszającą świadczenie odwołującego się.

Mając na uwadze powyższe, na podstawie art. 398¹⁵ §1 k.p.c. orzeczono jak w sentencji wyroku.

[a.ł]