



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 3 lipca 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Halina Kiriło (przewodniczący, sprawozdawca)

SSA Ewelina Kocurek-Grabowska

SSN Zbigniew Korzeniowski

w sprawie z odwołania S.M.

od decyzji Dyrektora 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 3 lipca 2025 r.,

skargi kasacyjnej odwołującego się od wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu

z dnia 14 grudnia 2022 r., sygn. akt III AUa 2186/21,

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

SSA Ewelina Kocurek-Grabowska

Halina Kiriło

Zbigniew Korzeniowski

UZASADNIENIE

S.M. odwołał się od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie z dnia 12 lipca 2017 r., którymi organ rentowy ponownie ustalił dla niego wysokość emerytury policyjnej oraz policyjnej renty inwalidzkiej od dnia 1 października 2017 r.

Wyrokiem z dnia 20 października 2021 r. Sąd Okręgowy w Opolu zmienił obie zaskarżone decyzje i zobowiązał organ rentowy do przeliczenia emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej S.M. z pominięciem art. 15c i art. 22a 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; dalej: ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy lub ustawa zaopatrzeniowa) od dnia 1 października 2017 r.

Sąd pierwszej instancji ustalił, że S.M. dniu 1 września 1978 r. został przyjęty do służby w MO na okres służby przygotowawczej na stanowisku młodszego inspektora grupy operacyjnej w N. Wydziału II KWMO w O. Od dnia 11 października 1978 r. do dnia 16 czerwca 1979 r. był słuchaczem studiów Podyplomowych L., po ich ukończeniu skierowano go do jednostki macierzystej. Z dniem 1 października 1981 r. zajął stanowisko młodszego inspektora Wydziału II KWMO O., a od dnia 30 sierpnia 1982 r. starszego inspektora tego wydziału. Z dniem 1 maja 1983 r. odwołano go z zajmowanego stanowiska i przeniesiono na stanowisko starszego inspektora gr. II SB KWMO K. W opinii służbowej za okres od 10 października 1978 r. do 16 czerwca 1979 r. wskazano, że w czasie pobytu w szkole odwołujący się osiągał dobre wyniki, aktywnie uczestniczył w dyskusjach. W okresie służby przygotowawczej założył i prowadził 3 sprawy ewidencji operacyjnej oraz pozyskał 3 tajnych współpracowników. W dniu 17 września 1981 r. prowadził jedną sprawę operacyjnego sprawdzenia, jeden kwestionariusz ewidencyjny, posiadał na kontakcie 4 tajnych współpracowników i przygotowywał 2 kandydatów na tajnych współpracowników. Mimo krótkiego stażu pracy dał się poznać jako pracownik wartościowy. Decyzjami organu rentowego z dnia 9 kwietnia 1999 r. przyznano mu emeryturę policyjną oraz policyjną rentę inwalidzką. Z informacji Instytutu Pamięci

Narodowej z dnia 27 lutego 2017 r. o przebiegu służby S.M. wynika, że w okresie od 1 września 1978 r. do 31 lipca 1990 r. pełnił on służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej.

Sąd pierwszej instancji stwierdził, żeteczka przesłana przez Instytut Pamięci Narodowej do rozpoznawanej sprawy nie zawiera dokumentów, które wskazywałyby na podejmowanie przez S.M. w ramach pełnionej służby działań bezprawnych, tym bardziej tych, które mogą być kwalifikowane jako działania na rzecz państwa totalitarnego. Z samej służby inspektora Wydziału II KWMO O., KWMO K. trudno wywieść, że odwołujący się był funkcjonariuszem komunistycznego aparatu represji w Polsce. Żaden dokument zawarty w jego aktach nie potwierdza, by realizując swoje obowiązki służbowe, godził w godność człowieka oraz prawa obywateli, uczestnicząc w czynnościach zmierzających do ich pokrzywdzenia. Ze zgromadzonych w aktach osobowych opinii służbowych obejmujących lata służby odnotować należy jedynie bardzo dobrą ocenę pracy odwołującego się, jego doświadczenie zawodowe oraz wysokie kwalifikacje moralne. Służba przezeń pełniona realizowana była w ramach istniejących w państwie organów i instytucji, zaś zaangażowanie odwołującego się bezpośrednio ukierunkowane było na realizację zleconych mu zadań o charakterze operacyjnym, bez godzenia jednak w prawa i wolności obywateli.

Sąd Okręgowy uznał, że postawa S.M. sprowadzała się do czynności akceptowalnych i wykonywanych w każdym państwie, także demokratycznym, bez skojarzeń prowadzących do ujemnych ocen, albowiem nie budzi wątpliwości, iż zastosowanie technik operacyjnych wpisane pozostaje także obecnie w prawidłowe funkcjonowanie organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny. Sąd pierwszej instancji podkreślił przy tym, że odwołujący się pozytywnie przeszedł w 1990 r. weryfikację w stopniu porucznika i pracował jeszcze przez 10 lat w UOP w O., gdzie dosłużył się stopnia majora. Ponadto był współtwórcą struktur nowopowstałego Urzędu Ochrony Państwa. W ocenie Sądu Okręgowego, wydanie decyzji obniżających świadczenia emerytalno-rentowe ubezpieczonego, bez uwzględnienia indywidualnego charakteru jego pracy, nie stanowiło realizacji zasad sprawiedliwości społecznej, ale w istocie było sankcją karną. Przyjęcie wskaźnika 0,0 podstawy wymiaru świadczenia należy ocenić nie tyle jako likwidację przywileju, ile jako rodzaj sankcji karnej indywidualnie adresowanej, bez uprzedniego ustalenia

zdarzenia z udziałem odwołującego się, które taką sankcję by uzasadniało. Bezspornie takie ukształtowanie wskaźnika podstawy wymiaru dowodzi represyjnego charakteru ustawy, podobnie jak i zastosowanie sankcji nie za to, co S. M. robił, a tylko za to, w jakich organach państwa pracował, przy zupełnie arbitralnym przyporządkowaniu określonych formacji do kategorii "służby na rzecz państwa totalitarnego". Odwołujący się niewątpliwie został beneficjentem szczególnie korzystnego systemu emerytalnego, dostępnego jedynie pewnym grupom, jednakże zgodnie z prokonstytucyjną wykładnią przepisów możliwość zastosowania w jego przypadku art. 15c ust. 1 pkt 1 w związku z art. 13b ust. 1 powołanej ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy zależy od konkretnych okoliczności i osobistej sytuacji skarżącego w spornym okresie służby.

W ustalonym stanie faktycznym należało przyjąć, że w badanym okresie objętym informacją Instytutu Pamięci Narodowej z dnia 27 lutego 2017 r. S.M. nie był funkcjonariuszem biorącym udział w tłumieniu zbiorowych wystąpień w latach 1956-1989 w obronie wolności, godności człowieka oraz praw obywateli przed komunistycznym ustrojem totalitarnym, ani nie uczestniczył w ramach swych obowiązków w inwigilacji, rozpracowywaniu tych organizacji lub w czynnościach śledczych przeciwko osobom pokrzywdzonym wskutek walki z narzuconym systemem totalitarnym. Okoliczności te nie zostały bowiem wykazane przez organ rentowy, który oparł się wyłącznie na formalnej informacji Instytutu Pamięci Narodowej i nie przejawiał żadnej inicjatywy dowodowej w postępowaniu odwoławczym przed sądem. Tymczasem to nie na odwołującym się ciążyć powinien dowód, że nie dopuszczał się on tego rodzaju czynów zasługujących na negatywną ocenę moralną i - w konsekwencji - prawną, przez zmniejszenia świadczeń z systemu emerytalnego.

Na skutek apelacji organu rentowego, Sąd Apelacyjny we Wrocławiu wyrokiem z dnia 14 grudnia 2022 r. zmienił zaskarżone orzeczenie i oddalił odwołanie.

Sąd drugiej instancji podkreślił, że istota sporu sprowadza się do ustalenia, czy S.M. faktycznie pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, określoną w art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, a zatem czy zaistniała podstawa do obniżenia mu świadczeń emerytalno-rentowych.

Sąd Apelacyjny w całości podzielił przyjęty przez Sąd pierwszej instancji kierunek wykładni przepisów mających zastosowanie w sprawie, w szczególności art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, zgodny z uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28). Jednakże uznał, że indywidualna ocena przebiegu służby S.M. prowadzić powinna do odmiennego niż to przyjął Sąd Okręgowy wniosku, iż działalność odwołującego się w służbie bezpieczeństwa była działalnością na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu powołanego przepisu. Istotny jest bowiem rzeczywisty charakter wykonywanych przez niego obowiązków oraz zaangażowanie w służbę jako funkcjonariusza operacyjnego. Z analizy całego zgromadzonego w tej sprawie materiału dowodowego, w tym w szczególności z dokumentów znajdujących się w aktach Instytutu Pamięci Narodowej, rysuje się obraz ubezpieczonego jako aktywnego i zaangażowanego w pracę operacyjną funkcjonariusza. Sąd pierwszej instancji nadał zupełnie niewłaściwą wagę swoim ustaleniom. Dowodzą wszak one, że odwołujący się był zaangażowanym w działania operacyjne funkcjonariuszem w tym szczególnym i ciężkim dla obywateli okresie, także w czasie stanu wojennego.

Rzeczą oczywistą i zgodną z powszechną wiedzą historyczną dotyczącą spornych lat i działania służby bezpieczeństwa szczególnie wobec represjonowanych jest, że funkcjonariusz na stanowisku operacyjnym miał wpływ na naruszanie podstawowych praw i wolności innych osób, zwłaszcza tych, które walczyły o niepodległość, suwerenność i wolną Polskę. S.M. uzyskiwał bardzo pozytywne oceny swojej służby i pełnionych funkcji oraz aktywności. Wielokrotnie podkreślano jego zaangażowanie. Opisana działalność wnioskodawcy niewątpliwie miała znaczenie w zwalczaniu wszelkich ruchów wolnościowych i dążeń demokratycznych, szczególnie w okresie stanu wojennego.

Już sama nazwa stanowiska, jako operacyjnego, wskazuje na stosowanie przez funkcjonariuszy tam zatrudnionych technik i metod umożliwiających służbom specjalnym pozyskiwanie niejawnych informacji, ochronę własnych informacji niejawnych, infiltrowanie i sekretne sterowanie grupami ludzi, zapobieganie różnego rodzaju działaniom dywersyjnym „szkodzącym państwu”. Taka działalność odwołującego się niewątpliwie krzywdziła osoby inwigilowane, zmuszane do współpracy, ograniczała ich swobody obywatelskie, choćby prawo do wolności

poglądów, wypowiedzi, kontaktów. Służyła w ten sposób bezpośrednio państwu totalitarnemu w jego działalności inwigilacyjnej wszelkiego ruchu oporu antykomunistycznego. Za pomocą siatki tajnych współpracowników państwo komunistyczno-totalitarne, używając do tego powołanych służb SB, dokonywało penetracji społeczeństwa, żeby wykrywać i likwidować wszelkie przejawy niezadowolenia z panującej sytuacji polityczno-społecznej. S.M. uczestnicząc w tym aparacie, przez swoje zaangażowanie i przekazywanie informacji uzyskanych od tajnych współpracowników do dalszego wykorzystania przeciwko inwigilowanym, wypełnił tym samym przesłankę działania na rzecz państwa totalitarnego. Jego działalność nie powinna być oceniana jedynie przez pryzmat tego, że nie tłumił zgromadzeń wolnościowych i nie czynił bezpośrednio krzywdy fizycznej osobom z opozycji wolnościowej. Byłoby to zbyt wąskie ujęcie pojęcia działalności na rzecz państwa totalitarnego. Do takiego podejścia, jakie zaprezentował Sąd pierwszej instancji, nie uprawnia także wykładnia przedstawiona przez Sąd Najwyższy w powołanej uchwale. Sąd odwoławczy uznał, że wręcz nieuprawnionym i gołosłownym było stwierdzenie Sądu Okręgowego, iż odwołujący się "nie uczestniczył w ramach swych obowiązków w inwigilacji i rozpracowywaniu organizacji walczących o wolność, organizacji społecznych, kościołów, które państwo totalitarne zwalczało", skoro z niekwestionowanych ustaleń faktycznych wynika, że S.M. pozyskując od tajnych współpracowników informacje o osobach inwigilowanych, czynił to w celu przekazywania tychże informacji do dalszego wykorzystania przeciwko inwigilowanym albo ich środowisku.

S.M. z oczywistych przyczyn umniejsza swoje zaangażowanie, jednakże rzeczą Sądu powinno być podejście do jego zeznań z dużym krytycyzmem, bowiem jako strona procesu ubezpieczony jest osobą szczególnie zainteresowaną pozytywnym dla niego rozstrzygnięciem. Sąd Okręgowy uznając zeznania odwołującego się za wiarygodne i korelujące ze zgromadzonymi w sprawie dokumentami, przekroczył zasadę swobodnej oceny dowodów, o jakiej mowa w art. 233 § 1 k.p.c. Dodatkowo granice te zostały przekroczone przez zbagatelizowanie przebiegu służby S.M., co doprowadziło do tego, że ocena dowodów w tym aspekcie była dowolna, jako sprzeczna z zasadami doświadczenia życiowego i podstawową wiedzą historyczną dotyczącą czasów PRL. Faktem powszechnie znanym jest to,

jakie zadania realizowali pracownicy operacyjni służby bezpieczeństwa. Sąd odwoławczy dokonał tym samym odmiennej niż Sąd pierwszej instancji oceny zebranego w sprawie materiału dowodowego w zakresie zaangażowania S.M. w służbę i przyjął, że praca odwołującego się jako funkcjonariusza operacyjnego w spornym okresie stanowiła służbę na rzecz państwa totalitarnego w rozumieniu art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

S.M. wniósł skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu, zaskarżając orzeczenie w całości i opierając skargę na podstawach naruszenia prawa materialnego oraz przepisów postępowania mającego wpływ na wynik sprawy, a mianowicie: (-) art. 13b ust. 1, art. 15c i art. 22a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, przez dokonanie ich błędnej wykładni, a następnie ich niewłaściwe zastosowanie polegające na nieprzeprowadzeniu indywidualnej oceny służby wnioskodawcy w spornym okresie z uwzględnieniem kryteriów pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa, to jest oceny wszystkich okoliczności sprawy, w tym także indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka - w myśl uchwały Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20, jak również wyroku Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22 (OSNP 2023 nr 9, poz. 104); (-) art. 33 ust. 4 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, przez jego niezastosowanie i obniżenie świadczenia emerytalnego przyznanego wnioskodawcy po upływie 5 lat, o którym mowa w przepisie; (-) art. 2 Konstytucji RP, przez błędną jego wykładnię i przyjęcie, że dopuszczalne jest arbitralne obniżenie przysługującego skarżącemu świadczenia emerytalnego, co narusza zasadę ochrony praw nabytych i zasadę sprawiedliwości społecznej, a także zasadę zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa oraz niedziałania prawa wstecz, wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego; (-) art. 233 § 1 w związku z art. 378 § 1 w związku z art. 327¹ § 1 w związku z art. 232 k.p.c., przez ich niewłaściwe zastosowanie polegające na zaniechaniu przez Sąd Odwoławczy dokonania rozważań prawnych uwzględniających wszystkie przesłanki dotyczące oceny służby wnioskodawcy (w ślad za uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20), czego konsekwencją było przyjęcie błędnego założenia, że czynności wykonywane przez wnioskodawcę na pewno nie były obojętne i nieprzydatne, stanowiły bowiem

podstawę do dalszych czynności operacyjnych poszczególnych służb i wywiadów, podczas gdy w treści opinii Instytutu Pamięci Narodowej próżno szukać jakiegokolwiek przesłanki uzasadniającej przyjęcie takiego stanowiska, skutkiem czego Sąd odwoławczy nie dokonał rekonstrukcji całości przebiegu służby wnioskodawcy, która pozwalałaby na określenie, że bezpośrednią konsekwencją czynności wykonywanych przez wnioskodawcę było rozpoznawanie i wykrywanie działalności wewnętrznych środowisk wrogich Państwu; (-) art. 379 § 4 k.p.c., przez nienależytą obsadę Sądu odwoławczego, skutkiem czego skład sądu orzekającego był sprzeczny z przepisami prawa - w myśl uchwały trzech połączonych Izb Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r., a w konsekwencji nieważności postępowania przed Sądem Apelacyjnym we Wrocławiu.

Wskazując na powyższe podstawy, skarżący wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku i orzeczenie co do istoty sprawy oraz o zasądzenie od organu rentowego na rzecz odwołującego się kosztów procesu za wszystkie instancje wraz z kosztami zastępstwa procesowego według norm prawem przepisanych; ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania wraz z rozstrzygnięciem o dotychczasowych kosztach postępowania.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną organ rentowy wniósł o jej oddalenie oraz o zasądzenie od odwołującego się kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna zasługuje na uwzględnienie, choć nie wszystkie podniesionej w niej zarzuty okazały się trafne.

Na wstępie należy podkreślić, że w myśl art. 398¹³ § 1 k.p.c. Sąd Najwyższy rozpoznaje skargę kasacyjną w granicach zaskarżenia oraz w granicach podstaw; w granicach zaskarżenia bierze jednak z urzędu pod rozagę nieważność postępowania. Oznacza to, że Sąd Najwyższy bierze pod rozagę nieważność postępowania z urzędu - w granicach zaskarżenia, ale niezależnie od podstaw wskazanych w skardze. Innymi słowy, nieważność postępowania badana jest przez Sąd Najwyższy z urzędu bez względu na to, czy skarżący postawił odpowiedni zarzut,

a jeśli go postawił, niezależnie od tego, czy został on należycie i przekonująco jurydycznie uzasadniony.

Odnosząc się do zarzutu nieważności postępowania, której skarżący upatruje w przesłance z art. 379 pkt 4 k.p.c., warto przywołać utrwalony pogląd judykatury. W uchwale połączonych Izb Sądu Najwyższego - Izby Cywilnej, Karnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 23 stycznia 2020 r., BSA I-4110 - 1/20 (OSNK 2000 nr 2, poz. 1 i OSNC 2020 nr 4, poz. 34) wyjaśniono, że sprzeczność składu sądu z przepisami prawa w rozumieniu art. 379 pkt 4 k.p.c. zachodzi także wtedy, gdy w składzie sądu bierze udział osoba powołana na urząd sędziego w sądzie powszechnym albo wojskowym na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 3), jeżeli wadliwość procesu powoływania prowadzi, w konkretnych okolicznościach, do naruszenia standardu niezawisłości i bezstronności w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Niezbędne staje się więc przedstawienie przez stronę skarżącą okoliczności, które (poza powołaniem sędziego Sądu Apelacyjnego do pełnienia urzędu dokonany po zmianach ustawowych, o których mowa w uchwale BSA I-4110-1/20) mogłyby prowadzić do stwierdzenia, że przy orzekaniu w niniejszej sprawie doszło do naruszenia standardu niezawisłości i bezstronności sędziego, o jakim mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, art. 47 KPPUE oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Odwołujący się nie przedstawił takiego dowodu ani nie wskazał na konkretnego sędziego, którego postawa mogłaby świadczyć o naruszeniu standardu konstytucyjnego i międzynarodowego. Podniesiony zarzut nieważności, mimo jego formalnej i ustrojowej doniosłości, został przez stronę skarżącą potraktowany ogólnikowo, jako uzupełnienie argumentacyjne przedstawione nieadekwatnie do oczekiwań stawianych profesjonalnemu pełnomocnikowi formułującemu skargę kasacyjną.

Godzi się także podkreślić, że w poddanej pod ocenę Sądu Najwyższego sprawie nie ma kontrowersji co do ustaleń faktycznych, natomiast spór dotyczy ich

oceny prawnej. Dodatkowo, wyłączenie w art. 398³ § 3 k.p.c. z podstaw skargi kasacyjnej zarzutów dotyczących oceny dowodów pozbawia skarżącego możliwości powoływania się na zarzut naruszenia zasady swobodnej oceny dowodów przewidzianej w art. 233 § 1 k.p.c. Przepis art. 398³ § 3 k.p.c. wprowadzając nie wskazuje *expressis verbis* konkretnych przepisów, których naruszenie, w związku z ustalaniem faktów i przeprowadzaniem oceny dowodów, nie może być przedmiotem zarzutów wypełniających drugą podstawę kasacyjną, nie ulega jednak wątpliwości, że obejmuje on art. 233 k.p.c., bowiem właśnie ten przepis określa kryteria oceny wiarygodności i mocy dowodów (wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 26 kwietnia 2006 r., V CSK 11/06, LEX nr 230204; z dnia 4 stycznia 2007 r., V CSK 364/06, LEX nr 238975; z dnia 5 września 2008 r., II UK 370/07, LEX nr 785533; z dnia 23 września 2005 r., III CSK 13/05, OSNC 2006 Nr 4, poz. 76; z dnia 19 października 2010 r., II PK 96/10, LEX nr 687025; z dnia 24 listopada 2010 r., I UK 128/10, LEX nr 707405 oraz z dnia 24 listopada 2010 r., I PK 107/10, LEX nr 737366). Oznacza to, że spór o ocenę poszczególnych dowodów i ustalenie stanu faktycznego nie może być przenoszony do postępowania przed Sądem Najwyższym, który jest związany - zgodnie z art. 398¹³ § 2 k.p.c. - ustaleniami faktycznymi stanowiącymi podstawę zaskarżonego orzeczenia (tak też Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 29 października 2008 r., IV CSK 228/08, LEX nr 513257).

Zasadnicza grupa zarzutów przedstawionych przez skarżącego dotyczy sugerowanego naruszenia przy ferowaniu zaskarżonego wyroku przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z dnia 16 grudnia 2016 r.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego w sprawach dotyczących obniżenia wysokości świadczeń emerytalnych i rentowych funkcjonariuszy (także w zbliżonych do obecnego stanach faktycznych) wypracowano spójne stanowisko w przedmiocie wykładni i stosowania przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy zarówno co do kwalifikacji służby jako służby w organach totalitarnego państwa, jak i co do zawartych w tej ustawie mechanizmów korygujących wysokość emerytur. W odniesieniu do art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, należy mieć na uwadze wykładnię zaprezentowaną w

uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28).

W przedmiotowej sprawie Sąd Apelacyjny wyszedł z założenia, że służba odwołującego się w okresie wskazanym w informacji Instytutu Pamięci Narodowej stanowiła służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

W judykaturze przyjmuje się, że skoro powołany przepis ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy 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.

Skarżący słusznie argumentuje, że wykładnia i zastosowanie przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy wymaga uwzględnienia całości zgromadzonego materiału dowodowego, bo na tego rodzaju ustaleniach powinno opierać się każde rozstrzygnięcie. Wszak pojęcie "służby na rzecz totalitarnego państwa" wymaga przełożenia na konkretną sytuację faktyczną świadczeniobiorcy. Dlatego nie można zgodzić się z założeniem, że sama okoliczność pełnienia służby w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w wymienionych w przepisach tego aktu instytucjach i formacjach jest wystarczająca do uzyskania celu ustawy nowelizującej, w tym także, aby wykluczone zostało prawo do dowodzenia, iż służba pełniona w tym czasie nie była służbą na rzecz totalitarnego państwa. Stąd bieg sprawy powinien oscylować wokół procesowych zasad dowodzenia i rozkładu ciężaru dowodów, z uwzględnieniem dowodów *prima facie*, domniemań faktycznych (wynikających chociażby z informacji o przebiegu służby) i prawnych oraz zasad ich obalania. Przeto stwierdzenie pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa nie może być dokonane wyłącznie na podstawie informacji Instytutu Pamięci Narodowej (kryterium formalnej przynależności do służb), lecz w oparciu o wszystkie okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka służących reżimowi komunistycznemu. Sądu powszechnego nie wiąże informacja Instytutu Pamięci Narodowej o przebiegu służby, a zatem w razie stosownego

zarzutu przeciwko jej podstawie sąd będzie zobowiązany do rekonstrukcji szeregu zmiennych, w myśl otwartego katalogu uwzględnianych okoliczności, w szczególności długości okresu pełnienia służby, jej historycznego umiejscowienia w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r., miejsca jej pełnienia, zajmowanego stanowiska czy stopnia służbowego funkcjonariusza. W doktrynie zwrócono uwagę, by podczas weryfikacji przebiegu służby sięgać do opinii służbowych zainteresowanego (B. Jaworski: System opiniowania funkcjonariuszy służb mundurowych, *Acta Univesitatis Lodzensis. Folia Iuridica* 2019 nr 87, s. 105). Również motywacja podjęcia służby w określonej instytucji i formacji może być brana pod uwagę w kontekście kryterium "służby na rzecz totalitarnego państwa" (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 lutego 2023 r., I USKP 86/22, LEX nr 3521518).

Godzi się podkreślić, 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, lecz by 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). Przede wszystkim chodziło o dopuszczenie obalenia domniemania, jakie wynikało z urzędowego dokumentu Instytutu Pamięci Narodowej.

W judykaturze wyrażany jest pogląd, że służba w wymienionych w przepisie jednostkach organizacyjnych może wypełniać kryterium "służby na rzecz totalitarnego państwa", mimo braku po stronie funkcjonariusza indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności człowieka. W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22 (OSNP 2023 nr 9, poz. 104) podkreślono, że "naruszanie podstawowych praw i wolności człowieka" jest wypadkową działań "instytucjonalnych" oraz "indywidualnych", zaś "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 Sąd

Najwyższy skonstatował, że w procesie kwalifikacji służby na mocy art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy nie jest wystarczające stwierdzenie, iż funkcjonariusz osobiście nikomu nie szkodził i że nie prowadził sam działalności operacyjnej. Należy bowiem to ustalenie skonfrontować ze spojrzeniem "instytucjonalnym", a więc z tym, czym zajmowała się dana jednostka.

Warto także przywołać stanowisko wyrażone przez Sąd Najwyższy w wyrokach z dnia 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22 (OSNP 2023 nr 11, poz. 26) i z dnia 17 maja 2023 r., I USKP 63/22 (LEX nr 3563400), w których zauważono, że istotne znaczenie ma zakres i przedmiot działalności formacji/instytucji (z uwzględnieniem jednostek wymienionych w art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy), który może 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, którzy stanowili jej strukturę, bez jakiej niemożliwe byłoby wykonywanie przypisanych tej jednostce zadań.

Stwierdzenie, że służba danego funkcjonariusza spełnia kryteria kwalifikacyjne służby na rzecz totalitarnego państwa z uwagi na opisany wyżej charakter formacji/instytucji, w jakiej była pełniona, wymaga przeprowadzenia stosownego postępowania dowodowego i dokonania konkretnych ustaleń. Ustalenia te Sąd drugiej instancji poczynił i wykazał w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku. Sama podstawa faktyczna rozstrzygnięcia nie poddaje się kontroli Sądu Najwyższego, a orzekając o zasadności skargi kasacyjnej Sąd Najwyższy jest związany stanem faktycznym sprawy (art. 398¹³ § 2 k.p.c.). W konsekwencji należy uznać, że w spornym okresie skarżący pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa.

Chybiony okazał się również zarzut naruszenia art. 33 ust. 4 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 12 października 2023 r., III USKP 48/23 (LEX nr 3614535) przyjął, że przepis ten nie dotyczy zmiany wysokości świadczenia emerytalnego lub rentowego z przyczyn wynikających z wprowadzenia do systemu prawnego art. 15c oraz art. 22a ustawy zaopatrzeniowej. W tej mierze już sygnalizowano, że zawarte w tych przepisach rozwiązanie zmierzało do odebrania praw niesłusznie nabytych, które upoważniają Państwo do rozliczeń z reżimem, gdyż jego mechanizm funkcjonowania został

skutecznie zdyskredytowany. Nie chodzi więc o indywidualny błąd organu rentowego w przedmiocie ustalenia prawa albo wysokości świadczenia, lecz systemowe przewartościowanie modelu obliczania wysokości świadczeń funkcjonariuszy (członków ich rodzin). Wprawdzie ostatecznie wydawane są decyzje indywidualne, jednak ich źródłem nie jest błąd organu rentowego, lecz dopuszczalna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego praktyka ingerowania w prawa i wolności osobiste, w tym w ramach systemowego rozliczenia się z okresem służby na rzecz totalitarnego państwa (zob. wyrok z dnia 11 lutego 2014 r., P 24/12, OTK-A 2014 nr 2, poz. 9).

W orzecznictwie Europejskiego Trybunału praw Człowieka (zob. wyrok z dnia 14 maja 2013 r. w sprawie A. Cichopek przeciwko Polsce) stwierdzono, że obniżenie przywilejów emerytalnych osobom, które przyczyniły się do utrzymywania władzy przez opresyjny reżim lub czerpały z niego korzyści, nie może być uważane za formę kary. Emerytury w bieżących przypadkach zostały obniżone przez ustawodawcę krajowego nie dlatego, że którakolwiek z osób skarżących popełniła zbrodnię lub ponosiła osobistą odpowiedzialność za naruszanie praw człowieka, lecz dlatego, że przywileje te zostały przyznane ze względów politycznych jako nagroda dla służb uważanych za szczególnie użyteczne dla państwa komunistycznego. Zatem jeżeli zostały uznane za wyraźnie niesprawiedliwe z punktu widzenia wartości leżących u podstaw Konwencji, to w tym stanie rzeczy, przy uwzględnieniu reguł proporcjonalności i zasady nienaruszania istoty prawa zabezpieczenia społecznego, jest uprawniony do takiej modyfikacji przepisów emerytalnych, które będą niwelowały przywileje emerytalne nabyte z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa. Oczywiście trwałość decyzji organów władzy publicznej nie może być pozorna. Ustawodawca nie może, z jednej strony, deklarować trwałości decyzji (stwierdzając ich prawomocność), a z drugiej strony, bez względu na przyczynę wadliwości decyzji, nie przewidywać żadnych ograniczeń ich wzruszania.

Zasadne okazuje się jednak zakwestionowanie mechanizmu obniżenia wysokości świadczenia emerytalnego funkcjonariuszy, którzy kontynuowali służbę po 1989 r.

Jak wskazał Sąd Najwyższy między innymi w wyrokach z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22 (OSNP 2023 nr 9, poz. 104) oraz z dnia 12 października

2023 r., III USKP 48/23 (LEX nr 3614535), zastosowane w art. 15c ust. 3 ustawy "równanie w dół" ma charakter "ślepy". Dotyczy każdego, kto pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, bez względu na czasowy wymiar tej służby do dnia 31 lipca 1990 r., jak również bez względu na okres służby po dniu 31 lipca 1990 r. Także wtedy, gdy zakwestionowany okres służby na rzecz totalitarnego państwa nie był wystarczający dla nabycia przez funkcjonariusza praw emerytalnych i musiał być uzupełniony okresem służby nieobarczonym wskazaną oceną.

Artykułu 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy ma właściwości represyjne. Karze finansowo za pełnienie służby na rzecz totalitarnego państwa tych, którzy relatywnie najkrócej służyli temu państwu, a swój staż emerytalny wypracowali także w służbie niekwalifikowanej w ten sposób. W licznych orzeczeniach Sąd Najwyższy zauważył, że funkcjonariusze mający taki sam staż służby po dniu 31 lipca 1990 r. mogą mieć prawo do diametralnie odmiennej wysokości świadczenia w zależności od tego, czy choćby przez jeden dzień służyli na rzecz totalitarnego państwa. Sprawia to, że mechanizm z art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy jest oderwany całkowicie od reguły proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), abstrahuje od powszechnie rozumianego i akceptowanego poczucia sprawiedliwości, które polega na występowaniu racjonalnej adekwatności między czynem a sankcją oraz narusza zasadę równego traktowania ubezpieczonych. Dlatego we wspomnianym wyroku Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, przyjęto, że art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy narusza model wyznaczony przez art. 2 Konstytucji RP. W demokratycznym państwie prawa nie mogą korzystać z ochrony rozwiązania normatywne w jawny sposób nierówno traktujące obywateli, które w nieprawidłowy (odwetowy) sposób sankcjonują na gruncie prawa zabezpieczenia społecznego "rozliczenia historyczne". Sąd Najwyższy wobec nieusprawiedliwionej i destrukcyjnej bezczynności Trybunału Konstytucyjnego (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21, OSNP 2022 nr 11, poz. 113; uchwała Sądu Najwyższego z dnia 17 listopada 2022 r., III PZP 2/21, OSNP 2023 nr 3, poz. 25; uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2023 r., III PZP 6/22), uznał, że art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, z uwagi na jego niezgodność z

art. 2, art. 32 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 1, 2 i 3 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji RP, nie może kształtować sytuacji prawnej funkcjonariusza.

Uwzględniając zreferowane stanowisko Sądu Najwyższego, należy podkreślić za Sądem pierwszej instancji, że S.M. w 1990 r. przeszedł pozytywnie weryfikację w stopniu porucznika i pracował jeszcze przez 10 lat w Urzędzie Ochrony Państwa w O., gdzie dosłużył się stopnia majora. Ponadto był współtwórcą struktur nowopowstałego Urzędu Ochrony Państwa. Skarżący kontynuował więc służbę po 1989 r. a zakończył ją uzyskując prawa emerytalne oraz rentowe w 1999 r. Zastosowanie przez organ emerytalno-rentowy wobec odwołującego się przepisu art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, to jest – obniżenie emerytury do kwoty 2.069,02 zł (z wyliczonej - po uwzględnieniu wyzerowania okresu służby na rzecz totalitarnego państwa - wartości 4.052,28 zł.) należy uznać za naruszające wyżej opisane standardy prawa.

W odniesieniu do renty z tytułu inwalidztwa uzyskanej przez skarżącego decyzją organu rentowego z 9 kwietnia 1999 r. wypada wskazać na wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 lutego 2024 r., I USKP 110/23, LEX nr 3670464, w którym stwierdzono, 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 Policji (art. 19 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej) albo w okolicznościach opisanych w art. 19 ust. 2 i 3 ustawy zaopatrzeniowej już po zwolnieniu ze służby w Policji, 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 (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 w Policji, a nie z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa.

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

[SOP]

