



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 czerwca 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Bohdan Bieniek (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Halina Kiriło

SSN Romualda Spyt

w sprawie z odwołania S. P.

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

o wysokość emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń

Społecznych w dniu 24 czerwca 2025 r.,

skargi kasacyjnej odwołującego się od wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu

z dnia 21 marca 2023 r., sygn. akt III AUa 2244/21,

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

Halina Kiriło Bohdan Bieniek Romualda Spyt

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny we Wrocławiu, wyrokiem z dnia 21 marca 2023 r., oddalił
apelację S. P. od wyroku Sądu Okręgowego we Wrocławiu z dnia 22 października

2021 r., mocą którego oddalono odwołanie ubezpieczonego od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno - Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 lipca i 20 maja 2017 r. w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości emerytury policyjnej oraz policyjnej renty inwalidzkiej.

W sprawie ustalono, że odwołujący się urodził się [...] 1955 r. W dniu 5 stycznia 1977 r. zwrócił się do zastępcy Komendanta KWMO ds. Służby Bezpieczeństwa we W. o przyjęcie do pracy w Służbie Bezpieczeństwa. Z dniem 31 grudnia 1976 r. S. P. został przyjęty do służby w MO i mianowany funkcjonariuszem na okres służby przygotowawczej na stanowisko wywiadowcy Wydziału „B” SB KWMO we W.

W okresie od 12 października 1977 r. do 12 listopada 1977 r. uczestniczył w kursie wstępnym dla nowoprzyjętych funkcjonariuszy (wywiadowców) w Szkole Chorażych MSW w Warszawie. Praca wnioskodawcy polegała na obserwacji osób zleconych z rysopisu lub ze zdjęcia. Nie były podawane dane osobowe tych osób. S. P. robił zdjęcia lub ustalał kontakty tej osoby z innymi. Czasami obserwował miejsce zamieszkania, restauracje, parki, tramwaje. Z wykonanych czynności sporządzał raporty. Wnioskodawca pracował głównie na terenie W., ale od czasu do czasu obserwował ludzi na terenie całej Polski. Nigdy nie podejmował współpracy z opozycją i nikogo nie ostrzegał, że będzie obserwowany.

Wykazał się bardzo dobrą pracą za co była nagradzany i wyróżniany wpisem do księgi pamiątkowej KWMO we W.. Osiągał bardzo dobre wyniki w robieniu zdjęć operacyjnych, jak również w ustalaniu kontaktów i adresów. Był pracownikiem zdyscyplinowanym, wykazującym dużo samodzielności i inicjatywy. Wykazywał duże chęci do pracy, był wytrwały i energiczny oraz z dużym poczuciem odpowiedzialności za realizację powierzonych mu zadań. Przestrzegał tajemnicy służbowej oraz dbał o konspirację pracy i osobistą. Często pracował ponad wyznaczone godziny pracy. Był pracownikiem pełnym twórczych inicjatyw, które pomagały mu w zdobywaniu wiedzy o pracy obserwacyjnej, władaniu sprzętem operacyjnym, fotooptycznym, radiowym i samochodowym. Dzięki zaangażowaniu w realizację powierzonych mu zadań, został przez kierownictwo Wydziału „B” SB KWMO we W. wyróżniony jako najlepszy wywiadowca 1978 r.

Z dniem 31 grudnia 1979 r. został mianowany funkcjonariuszem stałym, a w 1985 r. został mianowany na stanowisko starszego wywiadowcy Wydziału „B” SB, następnie mianowany na stanowisko inspektora.

Po dniu 31 lipca 1990 r. S. P. kontynuował służbę w Policji w Wydziale Techniki Operacyjnej jako kierownik sekcji, gdzie pracował do dnia 31 stycznia 1999 r. Z dniem 31 stycznia 1999 r. został zaliczony do II grupy inwalidów w związku ze służbą i zwolniony ze służby w organach Policji.

W informacji z dnia 17 maja 2017 r. Instytut Pamięci Narodowej wskazał, że ubezpieczony od 31 grudnia 1976 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 (Dz.U. z 2020 r., poz. 783; dalej jako ustawa zaopatrzeniowa).

Decyzją pozwanego z dnia 20 lipca 2017 r. ponownie ustalono wysokość renty inwalidzkiej (art. 22a w związku z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej).

Sąd Okręgowy uznał odwołanie za niezasadne, przyjmując domniemanie konstytucyjności norm prawa materialnego. Sąd podkreślił, że służba ubezpieczonego polegała na inwigilacji głównie opozycji i powinna być uznana za służbę na rzecz totalitarnego państwa, na co zresztą wskazują zgromadzone w sprawie dowody.

Rozpoznając apelację, Sąd Apelacyjny podkreślił, że ocena zgromadzonych dowodów mieści się w art. 233 § 1 k.p.c., bo została dokonana w sposób zindywidualizowany, a tym samym ziściły się przesłanki z art. 15c i art. 22a ustawy zaopatrzeniowej. Dalej Sąd odwoławczy stwierdził, że sąd powszechny nie jest związany informacją o przebiegu służby, lecz musi uwzględnić reguły oceny dowodów.

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

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

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, możliwe jest zastosowanie przy dokonywaniu analizy przepisów ustawy zaopatrzeniowej, tak zwanej rozproszonej oceny konstytucyjnej, w sytuacji gdy Trybunał Konstytucyjny zwleka z wydaniem orzeczenia. Jednak zauważyć należy, że Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał (sprawa Cichopek przeciwko Polsce, skarga nr 15189/10), iż ograniczenie przywilejów emerytalnych byłych funkcjonariuszy bezpieczeństwa mieści się w granicach marginesu oceny państwa oraz zmierza do usunięcia nierówności między systemem mundurowym (w odniesieniu do byłych funkcjonariuszy), a systemem powszechnym, które to nierówności powszechnie uznane były za niesprawiedliwe i wymagające reakcji państwa.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, powołując się na zasadę sprawiedliwości społecznej przyjętą w Konstytucji RP, przy jednoczesnym zastosowaniu wykładni dokonanej przez Sąd Najwyższy w zakresie indywidualnej oceny charakteru pełnionej służby, analizowane przepisy mogą stanowić podstawę do obniżenia świadczenia, którego wysokość jest pochodną służby na rzecz państwa totalitarnego. Ma to miejsce w sytuacji, gdy – co ustalił Sąd Okręgowy – odwołujący się zajmował obserwacją osób zleconych z rysopisu lub ze zdjęcia. Wnioskodawca nie znał danych osobowych tych osób. Do jego obowiązków należało wykonywanie zdjęć i ustalenie z kim kontaktuje się obserwowana osoba. Wnioskodawca obserwował miejsca zamieszkania tych osób, restauracje, parki, tramwaje. Z wykonanych czynności sporządzał raporty. Wnioskodawca nie podejmował współpracy z opozycją i nie ostrzegał przed obserwacją. Tego rodzaju działania były podporządkowane celom

Służby Bezpieczeństwa jako instytucji powołanej ze swej istoty do stania na straży autorytarnej władzy PRL. Były to ze swej istoty działania wymierzone w prawa i wolności obywatelskie (np. prawo do prywatności). Biorąc pod uwagę okoliczności (charakter instytucji, w której pełnił służbę, okoliczności społeczno- polityczne, jego postawę ocenianą przez przełożonych jako wzorcową) mógł i powinien zdawać sobie sprawę, że jego działania są wymierzone w osoby prowadzące działalność opozycyjną, sprzeciwiające się ustrojowi komunistycznemu oraz opowiadające się za niepodległością i demokratycznym charakterem Państwa Polskiego. Czynności służbowe wnioskodawcy jako funkcjonariusza SB nie stanowiły wykonywania standardowych działań podejmowanych w służbie publicznej, to jest służbie na rzecz każdego państwa jako takiego. Charakter jednostki, w której wnioskodawca pełnił służbę jako funkcjonariusz SB, wskazuje, że była to służba na rzecz totalitarnego państwa. Wnioskodawca pełnił w rzeczywistości rolę ogniwa w działalności służb państwa totalitarnego. Nie ma w powyższym kontekście decydującego znaczenia, że po 1990 r. kontynuował służbę w Policji. Powyższe nie zmienia faktu zasadniczego dla oceny niniejszej sprawy, streszczającego się w stwierdzeniu, że w okresie PRL wnioskodawca od 1976 r. do 1990 r. pełnił służbę na rzecz istniejącego wówczas państwa totalitarnego okresu realnego socjalizmu.

Stąd Sąd Apelacyjny orzekł z mocy art. 385 k.p.c.

Wyrok Sądu Apelacyjnego zaskarżył pełnomocnik odwołującego się w całości, wskazując na naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, to jest art. 387 § 2¹ pkt 2 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c., przez brak odniesienia się do poszczególnych zarzutów apelacyjnych zawartych w apelacji skarżącego oraz wyjaśnienia przyczyn uznania ich za bezzasadne. Nadto wskazał na naruszenie prawa materialnego, to jest: (-) art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. d tiret 1 ustawy zaopatrzeniowej, przez ich błędną wykładnię i zastosowanie, polegające na przyjęciu, że zasadniczym kryterium kwalifikującym służbę jako „służbę na rzecz totalitarnego państwa” jest służba pełniona w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w wymienionych w art. 13b ust. 1 ustawy cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach, niezależnie od indywidualnie realizowanych przez ubezpieczonych zadań i czynności służbowych, podczas gdy prawidłowa interpretacja winna uwzględniać wszystkie okoliczności sprawy, w tym także indywidualne czyny i ich

weryfikację pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka w okresach wskazanych w informacji IPN-u, i tym samym jego niewłaściwe zastosowanie; (-) art. 15c ust. 1 pkt 1 i ust. 3 związku z art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. d tiret 1 ustawy zaopatrzeniowej, przez ich zastosowanie i obniżenie skarżącemu świadczeń z tytułu emerytury policyjnej w związku z okresem jego służby od 31 grudnia 1976 r. do 31 lipca 1990 r. wobec przyjęcia wadliwej interpretacji art. 13b ust. 1 tej ustawy, sprowadzającej się do uznania, iż sam fakt pełnienia służby w wymienionych w art. 13b ust. 1 jednostkach i formacjach jest zasadniczym kryterium kwalifikacji służby jako „służby na rzecz państwa totalitarnego”, co doprowadziło do wadliwego ustalenia stanu faktycznego sprawy przez Sąd Apelacyjny i błędnej subsumpcji przepisów prawa materialnego; (-) art. 22a ust. 1 -3 w związku z art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej w związku z art. 2 Konstytucji RP, przez ich błędną interpretację polegającą na przyjęciu, iż przepisy te mają zastosowanie również do odwołującego się, w sytuacji nabycia przez nich prawa do policyjnej renty inwalidzkiej niezależnie od „służby na rzecz państwa totalitarnego”, to jest w związku z okresem służby przypadającym już po 1 sierpnia 1990 r., podczas gdy taka wykładnia pozostaje w oczywistej sprzeczności z zasadą demokratycznego państwa prawa, faktycznie ingerując w świadczenia wypracowane „słusznie”, bo już w państwie demokratycznym; (-) art. 22a ust. 1-3 w związku z art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. d tiret 1 ustawy zaopatrzeniowej, przez ich zastosowanie i obniżenie skarżącemu świadczeń z tytułu renty inwalidzkiej za okres służby od 31 grudnia 1976 r. do 31 lipca 1990 r. potraktowany jako służba na rzecz państwa totalitarnego, w związku z przyjęciem, iż sam fakt pełnienia służby w wymienionych w art. 13b ust. 1 jednostkach i formacjach a także we wskazanym tam okresie jest decydującym kryterium, mimo, iż policyjna renta inwalidzka została ustalona odwołującemu w związku z jego służbą już po 1 sierpnia 1990 r.; (-) art. 15c ust. 1 pkt 1 w związku z ust. 3, art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej w związku z art. 2, art. 30, art. 32 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 1 i art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, przez ich błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, iż zastosowany w art. 15c ust. 3 ustawy reduktor wysokości świadczenia w postaci granicznej kwoty przeciętnej miesięcznej emerytury w powszechnym systemie ubezpieczeń, ustalonej corocznie przez Prezesa GUS, dotyczy również świadczeń z tytułu emerytury policyjnej, dla których podstawą

wyliczenia stanowiły okresy służby przed 1 sierpnia 1990 r., niepotraktowane jako „służba na rzecz państwa totalitarnego”, jak również okresy służby po 1 sierpnia 1990 r., która to interpretacja nie uwzględnia fundamentalnych zasad wyrażonych w Konstytucji RP, co doprowadziło do wadliwego ich zastosowania i nieuzasadnionego obniżenia skarżącemu świadczenia z tytułu emerytury policyjnej za okres służby przypadający już po 1 sierpnia 1990 r.; (-) art. 22a ust. 1 – 3, art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. d tiret 1 ustawy zaopatrzeniowej w związku z art. 2, art. 30, art. 32 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 1 i art. 67 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, przez ich błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, iż zastosowany w art. 22a ust. 3 ustawy emerytalnej reduktor wysokości świadczenia w postaci granicznej kwoty przeciętnej miesięcznej renty inwalidzkiej w powszechnym systemie ubezpieczeń, ustalonej corocznie przez Prezesa GUS, dotyczy również świadczeń z tytułu policyjnej renty inwalidzkiej, dla których podstawą wyliczenia stanowiły okresy służby po 1 sierpnia 1990 r., niepotraktowane jako „służba na rzecz państwa totalitarnego”, która to interpretacja nie uwzględnia fundamentalnych zasad wyrażonych w Konstytucji RP, co doprowadziło do wadliwego ich zastosowania i nieuzasadnionego obniżenia skarżącemu kasacyjnie świadczenia z tytułu policyjnej renty inwalidzkiej za okres służby przypadający już po 1 sierpnia 1990 r.; (-) art. 178, 8 ust. 2 Konstytucji RP w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, przez ich niezastosowanie i niedokonanie przez Sąd Apelacyjny oceny konstytucyjności przepisów stanowiących materialnoprawną podstawę wydania decyzji o ponownym ustaleniu emerytury policyjnej w sytuacji, kiedy art. 8 ust. 2 Konstytucji RP przyznaje sądom, w indywidualnie sprawach, w przypadku powzięcia uzasadnionych wątpliwości co do konstytucyjności przepisów będących podstawą rozstrzygnięcia, możliwość orzekania bezpośrednio na podstawie przepisów Konstytucji RP, w szczególności kiedy Trybunał Konstytucyjny nie wywiązuje się z nałożonych nań zadań, i nie rozstrzyga pytań prawnych, co do konstytucyjności przepisów materialny stanowiących podstawę rozstrzygnięcia w terminie gwarantującym obywatelom rozpoznanie sprawy w rozsądnym terminie.

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

całości i uwzględnienie apelacji skarżącego; w każdym wypadku z uwzględnieniem kosztów postępowania.

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

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

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

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

Sąd ubezpieczeń społecznych, rozpoznający sprawę w wyniku wniesienia odwołania od decyzji organu rentowego w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości emerytury (renty) policyjnej byłego funkcjonariusza Służby

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

W sprawie I USKP 40/22 wyjaśniono również, że przy dokonywaniu oceny prawnej służby z perspektywy art. 13b ustawy zaopatrzeniowej bierze się pod uwagę przede wszystkim formację, w której pełniona była służba, a także zajmowane stanowisko czy stopień służbowy oraz przebieg służby. Określenie formacji/instytucji (z uwzględnieniem jednostek wymienionych w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej ma istotne znaczenie z uwagi na to, że zakres i przedmiot ich działalności może *prima facie* potwierdzać, że były one bezpośrednio ukierunkowane na realizowanie charakterystycznych dla ustroju totalitarnego zadań i funkcji i takie zadania wykonywali wszyscy – bez wyjątku - funkcjonariusze służący w danej jednostce organizacyjnej, stanowiący jej strukturę, bez której niemożliwe byłoby wykonywanie przypisanych tej jednostce zadań.

Nawet brak po stronie odwołującego się indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności człowieka, samoistnie nie wyklucza takiej kwalifikacji. Skoro art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej łączy służbę na rzecz totalitarnego państwa z samym podjęciem służby w instytucjach i formacjach w tym przepisie wymienionych, to istnieje domniemanie faktyczne wynikające z informacji o przebiegu służby potwierdzającej ją w tych jednostkach (por. uchwałę III UZP 1/20, pkt 60). Domniemanie to może być obalone w procesie cywilnym. Nie jest jednak tak, że to na organie rentowym ciąży obowiązek

udowodnienia (art. 6 k.c. w związku z art. 232 zdanie pierwsze k.p.c.), że dany funkcjonariusz uczestniczył w łamaniu praw człowieka i obywatela. W sytuacji, gdy potwierdzona zostaje służba w instytucjach i formacjach wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, to ciężar dowodu przechodzi na ubezpieczonego.

W odniesieniu do mechanizmu obliczania emerytur na uwagę zasługuje wyrok Sądu Najwyższego z 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, LEX nr 3506736, w którym wyjaśniono, że prawodawca wprowadził do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy dwa mechanizmy korygujące wysokość emerytur funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa. Pierwszy z nich „zeruje” tak zwane kwalifikowane lata służby. Drugi zaś obniża wysokość świadczenia do przeciętnej emerytury przysługującej w powszechnym systemie ubezpieczenia. Zdaniem Sądu Najwyższego, sąd ma prawo do zweryfikowania zgodności z Konstytucją rozwiązań zawartych w art. 15c ust. 1 pkt 1 i art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej wobec wieloletniej, autodestruktywnej bezczynności Trybunału Konstytucyjnego w sprawach o dokonanie kontroli konstytucyjności art. 13b i art. 15c tej ustawy (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21, LEX nr 3353118), co też trafnie akcentuje skarżący.

Sąd Najwyższy przyjął, że „wyzerowanie lat służby” (art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej) jest środkiem proporcjonalnym w stosunku do funkcjonariuszy, których lata służby przypadają przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. W sprawie II USKP 120/22 wyjaśniono, że co prawda jest to rozwiązanie „okrutne” i „nieefektywne funkcjonalnie”, jednak nie pozostaje w sprzeczności z przepisami Konstytucji RP. Zgodnie z zamysłem „wyzerowania” lat służby, każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa traktowany jest jako nieistniejący, czyli nie ma żadnego wpływu na wysokość świadczenia. Sprawia to, że im więcej takich „pustych” lat, tym wysokość świadczenia szybciej zbliża się do wysokości najniższej emerytury – gwarantowanej przez art. 18 ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej. W przeciwieństwie do rozwiązania przyjętego w art. 15c ust. 3 tej ustawy „wyzerowanie lat służby” godzi w funkcjonariuszy, których lata służby przypadają przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r.

Dalej Sąd Najwyższy przyjął, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej zawiera mechanizm swoistej „gilotyny” obniżającej wysokość świadczeń tych

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

Sumując dotychczasowe uwagi, Sąd Najwyższy stwierdza, że art. 13b ustawy zaopatrzeniowej mógł zostać zastosowany w taki sposób, jak to uczynił Sąd drugiej instancji, to jest w oparciu o przynależność odwołującego się do określonej struktury w ramach Służby Bezpieczeństwa oraz na podstawie analizy akt osobowych i przebiegu kariery zawodowej w tej formacji oraz bez potrzeby ustalenia, czy w trakcie służby ubezpieczony dopuścił się czynów godzących w prawa i wolności obywatelskie. Powołane stanowisko koresponduje z założeniem, że w sprawach o obniżenie świadczeń funkcjonariuszom służb bezpieczeństwa przebieg służby powinien być weryfikowany za pomocą opinii służbowych (szer. zob. B. Jaworski: *System opiniowania funkcjonariuszy służb mundurowych, Acta Univesitatis Lodziensis. Folia Iuridica* 2019 nr 87, s. 105), a tak w sprawie procedował Sąd odwoławczy. Jednocześnie „uchwała III UZP 1/20 nie sprzeciwia się możliwości uznania konkretnej służby za pracę na rzecz totalitarnego państwa, bo nie taki zresztą był cel wypowiedzi poszerzonego składu Sądu Najwyższego. Uchwała miała na celu zapewnienie standardu postępowania, to znaczy, by sąd powszechny nie orzekał tylko formalnie, pozostając związany stosownym zaświadczeniem wydanym w odniesieniu do konkretnego funkcjonariusza, zaś o ewentualnym zaliczeniu do „służby na rzecz totalitarnego państwa” decydować mogły także wyżej już omówione przesłanki (moment i miejsce pełnienia służby, jej długość, czy też chociażby zajmowane stanowisko). W uzasadnieniu wyroków: z dnia 13 lutego 2024 r., I USKP 110/23 (LEX nr 3670464) oraz z dnia 27 sierpnia 2024 r., I USKP 55/24 (LEX nr 3748683), Sąd Najwyższy 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.

Nie można natomiast zignorować (a tak uczynił Sąd odwoławczy), że ubezpieczony pełnił służbę po 1990 r. Tym samym mechaniczne zastosowanie art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej (jak na przykład uczynił to Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 8 lutego 2023 r., I USKP 86/22, LEX nr 3521518) godzi w standard procedowania, jaki obliuguje do rozważenia wszelkich okoliczności (za i przeciw), tak by ostateczny werdykt był spójny i uwzględniał wszelkie utrwalone wartości konstytucyjne, a nie tylko jedno z nich. Przywracanie sprawiedliwości społecznej przez obniżanie świadczeń nie może pomijać innych lat, których sam ustawodawca nie traktował negatywnie. Chodzi naturalnie o lata służby po 1990 r. (lub przed 1990 r., a które nie zostały ujęte w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej), co do których automatyczne „zerowanie” jest środkiem nieproporcjonalnym do osiągnięcia zakładanego celu.

Z kolei w odniesieniu do wysokości policyjnej renty inwalidzkiej (ten wątek uciekł Sądowi odwoławczemu na drugi plan), to judykatura Sądu Najwyższego (por. wyroki: z 13 lutego 2024 r., I USKP 110/23, LEX nr 3670464; z 28 sierpnia 2024 r., I USKP 89/23, LEX nr 3749374; z 18 września 2024 r., I USKP 58/24, LEX nr 3765828; z 16 października 2024 r., II USKP 75/23, LEX nr 3768929) przyjmuje, że zastosowanie art. 22a ustawy zaopatrzeniowej jest sprzeczne z prawem, gdy w sprawie nie ustalono, by prawo do renty zostało nabyte z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa. Dodatkowo w sprawach takich jak niniejsza Sąd Najwyższy przyjął, że konieczne jest uwzględnienie proporcjonalności ingerencji ustawodawcy w sferę uprawnień emerytalno-rentowych funkcjonariuszy służb PRL. W wyroku z 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21 (OSNP 2022 nr 11, poz. 113) Sąd Najwyższy odwołał się do testu proporcjonalności przeprowadzonego przez ETPCz w sprawie Cichopek (skarga nr 15189/10, A. C. przeciwko Polsce). Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że z wyroku ETPCz wynika konieczność uwzględnienia następujących okoliczności. Po pierwsze, zmiana wysokości świadczeń nie może naruszać samej istoty prawa do świadczenia z systemu ubezpieczeń społecznych. Po drugie, adresat regulacji obniżającej świadczenia nie może być nieproporcjonalnie i nadmiernie obciążony, co wymaga uwzględniania konkretnych okoliczności i osobistej sytuacji

skarżącego. Z powyższego wynika, że ocena proporcjonalności interwencji prawodawcy w sferę ukształtowanych już uprawnień osób pobierających świadczenia z systemu ubezpieczeń społecznych jest w wysokim stopniu zindywidualizowana.

Jak przyjęto w wyroku Sądu Najwyższego z 18 września 2024 r. (I USKP 58/24) konieczne jest rozważenie relacji zachodzących między następującymi wartościami: 1) wysokością najniższej emerytury (renty) z systemu powszechnego (jako systemu referencyjnego niezawierającego elementów składających się na przywileje z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa); 2) wysokością miesięcznej kwoty przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, dalej jako przeciętna emerytura); 3) wysokością redukcji świadczenia na podstawie ustawy z 2009 r.; 4) wysokością świadczenia wypłacanego odwołującemu się przed wejściem w życie ustawy nowelizującej; 5) wysokością świadczenia ustalonego w decyzji organu rentowego wydanej na podstawie ustawy nowelizującej. W sprawie Cichopek, nie stwierdzając naruszenia Konwencji, ETPCz uwzględnił, iż obniżka świadczeń wprowadzona w 2009 r. nie przekroczyła 25-30% a średnie świadczenia wypłacane po tej redukcji pozostawały co do zasady nadal powyżej poziomu przeciętnego świadczenia z systemu powszechnego. Uwagę zwraca również, że w wyroku III USKP 145/21 pośrednio zaakceptowano argumentację Sądu drugiej instancji, zgodnie z którą obniżenie świadczenia rentowego w tamtej sprawie nastąpiło z naruszeniem konstytucyjnej zasady proporcjonalności, ponieważ ustalona na nowo renta rodzinna była ponad dwukrotnie mniejsza od dotychczas pobieranej oraz była niższa od kwoty przeciętnej emerytury z systemu powszechnego. Uwzględniając cel ustawy nowelizującej (eliminacja utrzymującego się po realizacji ustawy z 2009 r. uprzywilejowania emerytalno-rentowego byłych funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa) oraz istotę prawa do świadczenia z ubezpieczenia społecznego, Sąd Najwyższy w sprawie I USKP 58/24 uznał, że niewątpliwie nieproporcjonalne byłoby ponowne ustalenie wysokości świadczenia na poziomie poniżej emerytury minimalnej z systemu powszechnego. Ustawodawca uniknął jednak naruszenia istoty prawa do ubezpieczenia społecznego, przewidując stosowny mechanizm

korygujący (art. 18 ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej). Z kolei obniżenie wysokości świadczenia do poziomu odpowiadającego wysokości średniego świadczenia z systemu powszechnego realizuje cel ustawodawcy krajowego zaakceptowany przez ETPCz (eliminacja niezasadnie nabytych przywilejów emerytalnych). Nie wyklucza to stwierdzenia przez sąd powszechny – po uwzględnieniu sytuacji osobistej i okoliczności sprawy dotyczącej konkretnego ubezpieczonego – że ponowne obniżenie świadczenia do poziomu przeciętnego świadczenia z systemu powszechnego stanowi nieproporcjonalną ingerencję w sferę uprawnień majątkowych byłego funkcjonariusza, zwłaszcza gdy procentowa skala obniżki świadczenia będzie tak znacząca, jak w sprawie III USKP 145/21.

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

Postępowanie kasacyjne nie służy kontestowaniu wyników postępowania dowodowego, w którym sąd powszechny dysponuje szeroką paletą argumentów przemawiających „za lub przeciw” określonemu wnioskowaniu. Z dotychczasowych ustaleń (moment uzyskania prawa do renty) nie można uchwycić korelacji czasowej, że prawo do renty inwalidzkiej jest następstwem służby na rzecz totalitarnego państwa. Sąd drugiej instancji nie poczynił ustaleń, by niezdolność do pracy powstała w takich latach. Ponadto, zgodnie z art. 22 ust. 1 pkt 3 ustawy zaopatrzeniowej wysokość renty inwalidzkiej wynosi dla inwalidów zaliczonych do III grupy 40% podstawy wymiaru. Zgodnie zaś z art. 5 ust. 1 tej ustawy, podstawę wymiaru renty inwalidzkiej stanowi uposażenie należne funkcjonariuszowi na

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

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

Niezasadny pozostaje zarzut naruszenia prawa procesowego (art. 387 § 2¹ pkt 2 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c.). Odniesienie się do zarzutów apelacyjnych nie musi być punktowe, lecz dopuszczane jest spojrzenie systemowe, tak by uchwycić pełną wiązkę argumentów. W orzecznictwie Sądu Najwyższego wyjaśniono, że prawidłowe rozpoznanie sprawy przez sąd odwoławczy nie obliuguje do opisanie każdego zarzutu apelacyjnego z osobna, o ile zostały one przez sąd drugiej instancji w całości rozważone przed wydaniem orzeczenia (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 września 2023 r., I CSK 4942/22, LEX nr 3606664). Kontrola instancja zupełnie nie wchodzi w grę, bo Sąd Najwyższy nie jest „sądem trzeciej instancji”, a ocena materiału dowodowego nie jest wadliwa tylko dlatego, że skarżący oczekiwał innego rezultatu wykładni prawa materialnego.

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

AGM

[a.†]