



## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 13 marca 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Romualda Spyt (przewodniczący)

SSN Halina Kiriło (sprawozdawca)

SSN Zbigniew Korzeniowski

w sprawie z odwołania E. G.

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

o wysokość emerytury funkcjonariuszy służb mundurowych,  
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń  
Społecznych w dniu 13 marca 2025 r.,

skargi kasacyjnej odwołującego się od wyroku Sądu Apelacyjnego w Poznaniu  
z dnia 23 września 2022 r., sygn. akt III AUa 1094/21,

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

Halina Kiriło    Romualda Spyt    Zbigniew Korzeniowski

## **UZASADNIENIE**

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie (dalej także jako organ emerytalny) decyzją z dnia 19 maja 2017 r., wydaną 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, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz.U. z 2024 r., poz. 1121; dalej jako ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy lub ustawa zaopatrzeniowa) oraz na podstawie otrzymanej z IPN informacji z dnia 2 marca 2017 r., ponownie ustalił E. G. wysokość emerytury policyjnej od dnia 1 października 2017 r. na kwotę 1.551,76 zł brutto.

Odwołanie od powyższej decyzji złożył E. G..

Wyrokiem z dnia 8 lipca 2021 r. Sąd Okręgowy w Poznaniu zmienił zaskarżoną decyzję i stwierdził brak podstaw do ponownego ustalenia wysokości emerytury E. G. przy uwzględnieniu przepisów dotyczących zasad obliczania wysokości świadczenia dla osób pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa i przyznał odwołującemu się emeryturę w dotychczasowej wysokości.

Powyższy wyrok zapadł w oparciu o następujące ustalenia faktyczne i rozważania prawne. E. G., urodzony w dniu [...] 1951 r., został z dniem 1 listopada 1973 r. mianowany na stanowisko oficera Wydziału „T” Służby Bezpieczeństwa Komendy Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej w P. w okresie służby przygotowawczej. Realizował zlecenia Milicji z wydziałów kryminalnych, dochodzeniowo- śledczych i gospodarczych. Początkowo zajmował się podsłuchami nagranych rozmów, z których sporządzał notatki. Służba odbywała się w systemie zmianowym, w nienormowanym czasie, przy częstych dyżurach niezależnie od warunków atmosferycznych. Do podstawowych zadań Biura „T” należało okazywanie wszystkimi działaniami techniki operacyjnej pomocy jednostkom operacyjnym Służby Bezpieczeństwa; przygotowywanie, doskonalenie i konstruowanie środków operacyjno-technicznych oraz aparatury w dziedzinie radia, teletechniki, fotografii; badanie fałszywych dowodów osobistych i innych dokumentów wykorzystywanych przez agentów obcych wywiadów. Od dnia 14 października 1974 r. do dnia 16

kwietnia 1975 r. odwołujący się odbywał kurs specjalistyczny Pionu „T” Służby Bezpieczeństwa oraz przeszkolenie z zakresu tajnych przeszukań. Z dniem 1 stycznia 1975 r. objął stanowisko referenta techniczno-operacyjnego Wydziału „T” Służby Bezpieczeństwa Komendy Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej w P.. Został skierowany do sekcji podsłuchu pokojowego. Zajmował się również zakładaniem podsłuchów z wydziałów zlecających, to jest kryminalnych, gospodarczych i dochodzeniowo-śledczych. W dniu 1 sierpnia 1976 r. mianowano go na stanowisko starszego referenta techniczno- operacyjnego Wydziału „T” Służby Bezpieczeństwa Komendy Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej w P.. W pracy operacyjnej wykazywał dużo własnej inicjatywy popartej trafnymi wnioskami. Zadania techniczne realizował w warunkach wymagających wysiłku fizycznego i nienormowanego czasu pracy. Udzielał się w życiu społeczno-politycznym wydziału. W związku z upływem okresu służby przygotowawczej, z dniem 1 listopada 1976 r. został mianowany funkcjonariuszem stałym. W dniu 17 grudnia 1976 r. ukończył Szkołę Chorążych Milicji Obywatelskiej w specjalności technika operacyjna Służby Bezpieczeństwa, a w dniu 30 czerwca 1977 r. trzyletni cykl doskonalenia zawodowego. Z dniem 1 lipca 1978 r. objął stanowisko inspektora Sekcji I Wydziału „T” Służby Bezpieczeństwa Komendy Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej w P. Był członkiem egzekutywy Oddziałowej Organizacji Partyjnej. Ukończył roczne studium Wieczorowego Uniwersytetu Marksizmu-Leninizmu. W okresie stanu wojennego brał udział w akcjach o specjalnym znaczeniu na terenie W. w zakładach pracy „U.”, „Ś.”, F. oraz w służbach patrolowych. W dniu 1 czerwca 1982 r. został mianowany inspektorem Wydziału „T” Służby Bezpieczeństwa Komendy Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej w P.. Wykazywał opanowanie i umiejętność przystosowania się do sytuacji operacyjnych. Z dniem 1 czerwca 1983 r. mianowano go na stanowisko starszego inspektora Wydziału „T” Służby Bezpieczeństwa Komendy Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej w P.. Nie został poddany weryfikacji przed przejściem do Policji. W dniu 31 lipca 1990 r. objął stanowisko zastępcy naczelnika Wydziału Techniki Operacyjnej Komendy Wojewódzkiej Policji w P..

Decyzją z dnia 31 sierpnia 2000 r. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA ustalił odwołującemu się prawo do emerytury policyjnej od dnia 1 września 2000 r. w wysokości 3.485,63 zł brutto i zawiesił jej wypłatę z uwagi na pobieranie

przez wnioskodawcę rocznego świadczenia wynikającego z art. 117 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (jednolity tekst: Dz.U. z 2024 r., poz. 145). Decyzją z dnia 9 grudnia 2009 r. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA na podstawie art. 15b w związku z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej oraz otrzymanej z Instytutu Pamięci Narodowej informacji ponownie ustalił odwołującemu się wysokość emerytury na kwotę 3.382,25 zł brutto. Od dnia 1 marca 2017 r. wysokość zwaloryzowanej emerytury wyniosła 5.860,62 zł brutto.

Zgodnie z informacją Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu o przebiegu służby z dnia 2 marca 2017 r., wydaną na podstawie art. 13a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej i akt osobowych odwołującego się, E. G. w okresie od dnia 1 listopada 1973 r. do dnia 25 maja 1989 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Zaskarżoną decyzją z dnia 19 maja 2017 r., wydaną na podstawie art. 15c w związku z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej oraz na podstawie otrzymanej z Instytutu Pamięci Narodowej informacji z dnia 2 marca 2017 r., Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA ponownie ustalił odwołującemu się wysokość emerytury od dnia 1 października 2017 r. na kwotę 1.551,76 zł.

Sąd Okręgowy, mając na względzie wskazania wynikające z uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 r. Nr 3, poz. 28), stwierdził, że z dokumentacji Instytutu Pamięci Narodowej oraz z pozostałego materiału dowodowego ujawnionego w toku procesu nie wynika (art. 6 k.c.), iż E. G. można byłoby postawić zarzut naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka w związku z pełnieniem służby w SB, czy też zarzut innych rażąco nagannych zachowań, które skutkować musiałyby obniżeniem świadczenia emerytalnego w oparciu o kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej. W świetle przedstawionych w sprawie dowodów, czynności służbowe podejmowane przez odwołującego się nie były czynnościami operacyjno-technicznymi niezbędnymi w działalności Służby Bezpieczeństwa. Sąd pierwszej instancji wskazał na istotne wątpliwości co do zawartego w ustawie zaopatrzeniowej określenia „służba na rzecz totalitarnego państwa”. Użycie takiego określenia wobec wszystkich jego adresatów kreuje ich

jako osoby służące władzy komunistycznej, dążącej do absolutnego podporządkowania sobie obywateli i wszystkich sfer życia, uznając ich za osobowy substrat aparatu bezpieczeństwa, to jest państwa reżimowego, czy policji politycznej. Ustawa nie precyzując stanowisk w aparacie bezpieczeństwa, dotyczy więc także osób, których funkcja, czy praca nie miały charakteru operacyjnego, lecz pomocniczy, niezwiązany z głównymi zadaniami resortu. W ocenie Sądu Okręgowego, restrykcyjne ustawowe domniemanie „służby na rzecz totalitarnego państwa” zrównuje - w zakresie statusu istotnego z punktu widzenia zaopatrzenia emerytalnego - osoby, które bezpośrednio angażowały się w realizację zadań i funkcji państwa totalitarnego, a zatem takie, których postawa z dzisiejszej perspektywy aksjologicznej jest oceniana negatywnie, z osobami, których aktywność wprawdzie nie pozostawała w bezpośredniej opozycji do zadań i funkcji państwa totalitarnego, jednakże ograniczała się wyłącznie do zwykłych, standardowych działań podejmowanych w służbie publicznej, czyli służbie na rzecz państwa jako takiego, a tym samym nie ma konotacji pejoratywnych.

Na skutek apelacji organu emerytalnego Sąd Apelacyjny w Poznaniu wyrokiem z dnia 23 września 2022 r. zmienił zaskarżone orzeczenie i oddalił odwołanie.

W ocenie Sądu drugiej instancji, jakkolwiek Sąd Okręgowy przeprowadził prawidłowo postępowanie dowodowe i dokonał na jego podstawie ustaleń faktycznych, to jednak doszedł do błędnych wniosków w zakresie ich oceny prawnej, stwierdzając, że służba E. G. w spornym okresie nie była służbą na rzecz państwa totalitarnego. Odwołujący się nie kwestionował pełnienia w okresie PRL służby w jednej z instytucji wskazanych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Kwestią sporną była jedynie zasadność dokonanego w zaskarżonej decyzji zmniejszenia jego świadczenia emerytalnego.

Z akt osobowych E. G. wynika, że w organach Służby Bezpieczeństwa pracował od dnia 1 listopada 1973 r. Analiza tych akt pozwala na jednoznaczne stwierdzenie, że odwołujący znalazł się w szeregach aparatu bezpieczeństwa publicznego na skutek własnych starań i z własnej woli. Opinie służbowe odwołującego się wskazują, że wykazywał on doskonałe opanowanie i umiejętność przystosowania się do określonych sytuacji operacyjnych, a w pracę operacyjną

wkładał dużo własnej inicjatywy popartej samodzielными wnioskami. Pełna zaangażowania postawa odwołującego się, identyfikowanie się z ówczesnym totalitarnym ustrojem, były uzasadnieniem dla licznych wniosków służących jego awansom służbowym. W świetle dokumentów zgromadzonych w aktach sprawy nie może budzić wątpliwości jego wiedza o usytuowaniu Wydziału T w strukturach Służby Bezpieczeństwa.

Sąd Apelacyjny podzielił pogląd, że służba w instytucjach i organach państwa, które systemowo naruszały przyrodzone prawa człowieka i rządy prawa, nie może w demokratycznym państwie prawnym uzasadniać roszczeń do utrzymania uzyskanych wcześniej przywilejów. Pozbawienie odwołującego się wyższych świadczeń, przy zachowaniu prawa do emerytury z zabezpieczenia społecznego w wysokości nie niższej niż świadczenia z powszechnego systemu ubezpieczeniowego (Funduszu Ubezpieczeń Społecznych) nie stanowi naruszenia zarówno Konstytucji RP, jak też standardów prawa międzynarodowego. Ustawodawca sięgnął do środka adekwatnego dla uzyskania usprawiedliwionego celu. Uczynił to zarazem w sposób możliwie najmniej uciążliwy dla adresatów zakwestionowanych norm. Zmniejszenie świadczenia odwołującemu się stanowi urzeczywistnienie zasady sprawiedliwości społecznej.

Zaskarżona decyzja była zgodna z obowiązującymi przepisami prawa, co do których Sąd drugiej instancji, odmiennie niż Sąd Okręgowy, nie znalazł przesłanek do odmowy ich zastosowania. Dokonując subsumpcji zgromadzonego materiału dowodowego pod wskazane normy prawne, należało stwierdzić, że E. G. spełnia warunki konieczne do obniżenia policyjnej emerytury na zasadach wskazanych w ustawie nowelizacyjnej z dnia 16 grudnia 2016 r. Sąd pierwszej instancji niezasadnie zmarginalizował czynności, jakie wykonywał ubezpieczony i uznał, że nie stanowiły one pracy operacyjnej oraz bezzasadnie przyjął, że czyny odwołującego się nie prowadziły do naruszenia praw i wolności obywateli. Już samo zgłoszenie gotowości do służby w aparacie SB musiało wiązać się ze świadomością uczestniczenia w jego represyjnej działalności, a zarazem wspierania dalszego funkcjonowania reżimu totalitarnego.

Odwołujący się wniósł skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego w Poznaniu, zaskarżając orzeczenie w całości. Skargę kasacyjną oparto na

podstawach: 1) naruszenia prawa materialnego: a) art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, przez jego błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie prowadzące Sąd drugiej instancji do przyjęcia, że E. G. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa z uwagi na okoliczność, iż pełnił on służbę w jednostkach strukturalnych, które powołany przepis kwalifikuje jako pracę na rzecz SB, podczas gdy w świetle stanowiska Sądu Najwyższego wyrażonego w uchwale z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20, przepis ten powinien być interpretowany z pominięciem wykładni literalnej, przy jednoczesnej analizie przebiegu służby każdego z funkcjonariuszy z uwzględnieniem jego indywidualnych czynów (w tym zakresu podejmowanych czynności), co Sąd Apelacyjny całkowicie pominął; b) art. 15c w związku z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej, przez niewłaściwe zastosowanie wymienionych przepisów, stanowiących podstawę wydania zaskarżonej decyzji, na skutek czego doszło do obniżenia przedmiotowego świadczenia, podczas gdy brak jest uzasadnionych podstaw do zastosowania wymienionych przepisów, bowiem służba, jaką pełnił E. G. w okresie spornym, nie była służbą na rzecz państwa totalitarnego, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej; c) art. 2 Konstytucji RP w związku z art. 1 i 2 ustawy zaopatrzeniowej, przez naruszenie zasady ochrony praw nabytych, to jest świadczenia emerytalnego ustanowionego przez niepodległe władze Rzeczypospolitej Polskiej, a polegające na arbitralnym, nieuzasadnionym oddaleniu odwołania i w konsekwencji pozbawieniu świadczeń osoby, której to świadczenie zostało wcześniej legalnie przyznane; naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej polegające na zastosowaniu odpowiedzialności zbiorowej i domniemania winy, co skutkuje automatycznym ograniczeniem świadczeń emerytalno-rentowych byłym funkcjonariuszom; d) art. 10 Konstytucji RP w związku z art. 1 i 2 ustawy zaopatrzeniowej, przez wymierzenie zbiorowej kary wszystkim osobom, które pełniły przed 1990 r. służbę obecnie uznaną za służbę na rzecz totalitarnego państwa, bez względu na wykonywane zadania w legalnych organach państwa uznanego powszechnie na arenie międzynarodowej, podczas gdy Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20, wyraźnie zaakcentował, że kryterium służby na rzecz państwa totalitarnego powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także indywidualnych czynów pod kątem naruszenia praw człowieka, a odpowiedzialność zbiorowa jest sprzeczna z preambułą

Konstytucji; e) art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w związku z art. 1 i 2 ustawy zaopatrzeniowej, przez naruszenie zasady proporcjonalności polegające na ograniczeniu uprawnień emerytalnych funkcjonariuszy, którym nie sposób zarzucić jakiegokolwiek przewinienia, z wyjątkiem tego, że byli funkcjonariuszami pełniącymi służbę na określonych stanowiskach przed 1990 r.; f) art. 32 Konstytucji RP w związku z art. 1 i 2 ustawy zaopatrzeniowej, przez zróżnicowanie statusu funkcjonariuszy, którzy zostali później zatrudnieni w Policji i tych, którzy nie pełnili służby w organach ochrony państwa przed 1990 r., podczas gdy obie te grupy charakteryzują się tymi samymi cechami i nie ma żadnych istotnych przesłanek rozróżnienia tych grup; g) art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w związku z art. 1 i 2 ustawy zaopatrzeniowej, polegające na naruszeniu godności, prawa do ochrony czci, dobrego imienia, prawa do prywatności i prawa do poszanowania życia rodzinnego, przez przyjęcie, że służba funkcjonariusza w okresie przed dniem 31 lipca 1990 r. stanowiła „służbę na rzecz *totalitarnego państwa*”, a tym samym arbitralne przypisanie funkcjonariuszowi - w akcie prawnym rangi ustawy - 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 funkcjonariusz w żaden sposób się nie przyczynił; h) 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 w związku z art. 1 i 2 ustawy zaopatrzeniowej, polegające na nieuzasadnionym, dyskryminującym zróżnicowaniu uprawnień o charakterze majątkowym wynikających ze służby po 1990 r. i obniżeniu świadczeń rentowych i emerytalnych należnych funkcjonariuszowi z tytułu tej służby w stosunku do osób, które nie pełniły służby w okresie PRL w sposób naruszający zasadę równości wobec prawa; i) 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 w związku z art. 1 i 2 ustawy zaopatrzeniowej, polegające na arbitralnym naruszeniu osobistych praw majątkowych i prawa do poszanowania mienia, które podlegają równej dla wszystkich ochronie, na skutek nieproporcjonalnego naruszenia prawa do

zabezpieczenia społecznego, co stanowi przejaw nieuzasadnionej represji ekonomicznej; 2) naruszenia przepisów postępowania mających istotny wpływ na treść rozstrzygnięcia: a) art. 233 § 1 k.p.c.: (-) przez brak wszechstronnej i prawidłowej oceny dokumentów zgromadzonych w aktach sprawy, a w szczególności dokumentów znajdujących się w aktach, którymi dysponuje Instytut Pamięci Narodowej i stwierdzenie na ich podstawie, że przebieg służby skarżącego wskazuje na podległość służbową Służbie Bezpieczeństwa, podczas gdy zgodnie z utrwalonym orzecznictwem ustalenia faktyczne i interpretacje prawne Instytutu Pamięci Narodowej 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, a ponadto, w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20, zostało wyraźnie wyeksplikowane, że sąd powszechny powinien brać pod rozwagę działania, które w ramach pełnionej służby, podejmował dany funkcjonariusz oraz zobowiązany jest on do indywidualnej oceny każdej sprawy, nie generalizując przy tym i nie opierając swego rozstrzygnięcia w oparciu o informację poświadczającą fakt przynależności byłego funkcjonariusza do danej jednostki strukturalnej/organizacyjnej; (-) przez ocenę zgromadzonego materiału dowodowego w sposób dowolny, a nie swobodny, co doprowadziło Sąd Apelacyjny w wyroku z dnia 23 września 2022 r. do błędnego uznania, jakoby rozstrzygnięcie Sądu Okręgowego w Poznaniu z dnia 8 lipca 2021 r., VIII U 669/21, było niewłaściwe, w wyniku czego Sąd drugiej instancji oddalił odwołanie E. G., wskazując przy tym, że odwołujący się pełnił służbę na rzecz państwa totalitarnego, podczas gdy zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20, przy interpretacji przepisu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej nie należy ograniczać się jedynie do wykładni językowej, w przeciwnym bowiem razie, gdyby przyjąć stanowisko opierające się na literalny brzmieniu cytowanej ustawy, trzeba by uznać, iż każda praca wykonywana przez funkcjonariuszy w jednostkach wymienionych w tym przepisie, bez względu na jej charakter, musiałaby skutkować obniżeniem świadczeń emerytalno-rentowych, a tym samym służbę, którą E. G. pełnił w okresie spornym, w żadnej mierze nie można kwalifikować jako służby pełnionej na rzecz państwa totalitarnego, ponieważ: E. G.

wykonywał czynności wyłącznie na rzecz i w interesie Państwa Polskiego; odwołujący się na żadnym etapie pełnionej przez siebie służby nie podejmował czynności, które miały na celu naruszenie podstawowych praw i wolności człowieka, w tym przede wszystkim żadne z jego działań nie były związane z użyciem groźby, siły czy też przymusu; skarżący w trakcie pełnionej służby podejmował czynności, które zlecane były przez jego przełożonych lub funkcjonariuszy z jednostek, które Wydział T (w którym pełnił on służbę) miał jedynie wspierać, a wszelkie czynności podejmowane z własnej inicjatywy podlegały kontroli i aprobacie przełożonych, co nie może konstytuować podejmowania samodzielnych decyzji.

Mając na uwadze powyższe zarzuty, skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu w Poznaniu oraz o zasądzenie od organu emerytalnego na rzecz odwołującego się zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa adwokackiego według norm przepisanych.

W uzupełnieniu skargi kasacyjnej skarżący podniósł dodatkowo zarzut nieważności postępowania w rozumieniu art. 379 pkt 4 k.p.c., albowiem skład sądu orzekającego był sprzeczny z przepisami prawa.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną organ emerytalny wniósł o jej oddalenie oraz o zasądzenie od skarżącego 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. 398<sup>13</sup> § 1 k.p.c. Sąd Najwyższy rozpoznaje skargę kasacyjną w granicach zaskarżenia oraz w granicach podstaw; w granicach zaskarżenia bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. Oznacza to, że Sąd Najwyższy bierze pod rozwagę 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, którą skarżący upatruje w przesłance z art. 379 pkt 4 k.p.c., albowiem sędzią - referentem orzekającą w sprawie była SSA X.Y. nominowana na urząd przez Krajową Radę Sądownictwa na podstawie ustawy nowelizującej z dnia 8 grudnia 2017 r., to jest w sposób sprzeczny z uregulowaniem zawartym w art. 187 ust. 1 Konstytucji RP, należy 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.

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. 398<sup>3</sup> § 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. 398<sup>3</sup> § 3 k.p.c. wprowadzie 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. 398<sup>13</sup> § 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 standardów konstytucyjnych i europejskich. Odnosząc się do samej możliwości obniżenia świadczenia emerytalnego, warto podkreślić, że problem odebrania przywilejów funkcjonariuszom Służby Bezpieczeństwa stanowił przedmiot wypowiedzi Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który rozpoznał 1.628 spraw z perspektywy naruszenia art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia (skarga nr 15189/10, Adam Cichopek przeciwko Polsce) Trybunał podkreślił, że: (-) obniżenie lub zawieszenie emerytury może stanowić ingerencję we własność, która musi być uzasadniona; (-) pojęcie „interes publiczny” jest z konieczności szerokie. Uznając za naturalne, że swoboda ustawodawcy przy implementacji polityk społecznej i gospodarczej powinna być szeroka, Trybunał wielokrotnie deklarował, że szanuje ocenę ustawodawcy w zakresie tego, co leży w interesie publicznym, jeśli nie jest ona oczywiście pozbawiona uzasadnionych podstaw. Nie jest ona jednak nieograniczona. Trybunał musi być przekonany, że została zachowana rozsądna proporcja między użytymi środkami i celem, jaki miał być w ten sposób osiągnięty.

Wyraża to pojęcie „właściwa równowaga”, jaka musi być zachowana między wymaganiami ogólnego interesu społeczności i ochrony podstawowych praw jednostki. W szczególności Trybunał musi upewnić się, czy na skutek ingerencji prawodawcy dana osoba nie została nieproporcjonalnie i nadmiernie obciążona; (-) przy ocenie proporcjonalności środków podejmowanych przez państwo w sferze praw emerytalnych ważne jest ustalenie, czy prawo skarżącego do świadczeń z danego systemu ubezpieczeń społecznych zostało naruszone w sposób dotyczący samej jego istoty. Ważna może być również natura odebranego świadczenia, zwłaszcza to, czy jego źródłem był szczególnie korzystny system emerytalny dostępny jedynie pewnym grupom. Ocena w tym zakresie różni się zależnie od konkretnych okoliczności i osobistej sytuacji skarżącego; całkowite pozbawienie uprawnień powodujące utratę środków utrzymania, co do zasady oznacza naruszenie prawa własności, ale rozsądna i umiarkowana obniżka już nie; (-) charakter świadczenia (przyznanie go w ramach specjalnego systemu i tylko dla określonego katalogu osób) także musi być wzięty pod uwagę; (-) kwestia uprzywilejowanej pozycji, z jakiej korzystały osoby należące do komunistycznej elity, policji politycznej czy sił zbrojnych była już badana przez Trybunał (*vide* sprawy Goretzky przeciwko Niemcom, decyzja nr 52447/99; Lessing i Reichelt przeciwko Niemcom, decyzja nr 49646/10) i uznana za słuszną co do celu, jakim było wyeliminowanie wygórowanych świadczeń, zwłaszcza po zmianie na ustrój demokratyczny; (-) skarżący nie mogą oczekiwać, że przywileje przyznane im w czasach komunistycznego reżimu będą w każdych okolicznościach nieodwoływalne.

"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 (zakaz dyskryminacji). Zasada równości praw i będąca jej lustrzanym odbiciem zasada niedyskryminacji obowiązują w polskim systemie prawnym na mocy Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.), mającej - zgodnie z art. 91 ust. 2 Konstytucji RP - pierwszeństwo stosowania przed ustawodawstwem krajowym. W myśl art. 14 tej Konwencji, korzystanie z praw i wolności w niej wymienionych powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów, jak: płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania

polityczne i inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie bądź z jakichkolwiek innych przyczyn. W świetle utrwalonej w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wykładni cytowanego przepisu, przywołanej w wyrokach Sądu Najwyższego z dnia 29 marca 2011 r., I PK 231/10 (OSNP 2012 nr 9-10, poz. 118) i z dnia 7 kwietnia 2011 r., I PK 232/10 (OSNP 2012 nr 11-12, poz. 133), dyskryminacją jest taka różnica w traktowaniu podmiotów prawa, która nie ma obiektywnego i rozsądnego uzasadnienia, a więc nie realizuje uprawnionego celu oraz nie istnieje rozsądna proporcja między zastosowanymi środkami i tym celem. Nie dochodzi do naruszenia zasady równego traktowania (zakazu dyskryminacji), jeśli wybrane środki (przepisy) odzwierciedlają uzasadniony cel polityki społecznej oraz są odpowiednie i konieczne do osiągnięcia tego celu.

Również Trybunał Konstytucyjny, wykładając powyższe zasady, wyjaśnia, że wszystkie podmioty prawne, charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, mają być traktowane równo, tzn. według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminacyjnych, jak i faworyzujących. Dopuszczalne jest zatem różne traktowanie przez prawo różnych podmiotów. Prawo wspólnotowe nie zawiera zakazu wszelkiej dyskryminacji. Jednak odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach. Argumenty te muszą zaś mieć charakter relewantny i proporcjonalny (waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych) i powinny pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 9 marca 1988 r., U 7/87, OTK 1988, poz. 1; z dnia 3 marca 1987 r., P 2/87, OTK 1987, poz. 2; z dnia 28 listopada 1995 r., K 17/95, OTK 1995 nr 3, poz. 18; z dnia 3 września 1996 r., K 10/96, OTK ZU 199 nr 4, poz. 33; z dnia 29 września 1997 r., K 15/97, OTK ZU 1997 nr 3-4, poz. 37 i z dnia 14 maja 2001 r., SK 1/2000, OTK ZU 2001 nr 4, poz. 84).

Nie narusza zasady równości usprawiedliwione i racjonalne zróżnicowanie (dyferencjacja) sytuacji prawnej podmiotów ze względu na różniącą je cechę istotną,

relewantną (wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 23 października 1996 r., I PRN 94/96, OSNAPIUS 1997 nr 8, poz. 131; z dnia 10 września 1997 r., I PKN 246/97, OSNAPIUS 1998 nr 12, poz. 360; z dnia 16 listopada 2001 r., I PKN 696/00, OSNP 2003 nr 20 poz. 486; z dnia 12 grudnia 2001 r. I PKN 182/2001, OSP 2002/11, poz. 150; z dnia 23 listopada 2004 r., I PK 20/2004, OSNP 2005 nr 13 poz. 185; z dnia 14 lutego 2006 r., III PK 109/2005, OSNP 2007 nr 1-2, poz. 5; oraz uchwała Sądu Najwyższego z dnia 8 stycznia 2002 r., III ZP 31/2001, OSNAPIUS 2002 nr 12, poz. 284).

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 do wniosku o oczywistej sprzeczności tych norm ze standardami konstytucyjnymi wskazanymi w podstawach kasacyjnych. Tak też ocenił to Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22 (OSNP 2023 nr 9, poz. 104). Zdaniem Sądu Najwyższego, 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 ustrojowymi 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. To, że ustawodawca posługuje się

drakońskimi mechanizmami ("wyzerowuje" lata służby na rzecz totalitarnego państwa), zaś jego działania prowadzą do fermentu, a nie stabilizowania relacji społecznych, samoistnie nie świadczy o konflikcie z wzorcem demokratycznego państwa prawa i urzeczywistnianiem zasady sprawiedliwości społecznej. Tam, gdzie ścierają się przeciwstawne wartości chronione w państwie prawa, tam dokonywanie zdecydowanego wyboru jednej z nich, kosztem drugiej, nie jest co do zasady działaniem sprzecznym z Konstytucją RP. Porządek konstytucyjny zakłada bowiem pewną autonomię decyzyjną siły politycznej, która dostała do społeczeństwa mandat do sprawowania władzy. W rezultacie, krytyczna ocena Sądu Najwyższego w zakresie rozwiązania przewidzianego w art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej, a wręcz przekonanie, że mechanizm ten w ostatecznym rozrachunku jest szkodliwy dla Polski, nie jest wystarczające dla uznania niezgodności tego przepisu z Konstytucją RP, zwłaszcza jej art. 2.

Podobnie w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28) Sąd Najwyższy podkreślił, że dopuszczalny sam w sobie cel (konieczność odebrania przywileju) zderza się z abstrakcyjnym mechanizmem, w którym funkcjonariusz (albo członek jego rodziny) ma obowiązek udowadniać swoją niewinność (bo on ma wykazać przesłanki zwalniające organ rentowy z zastosowania mechanizmu korygującego). Oznacza to końcowo, że system emerytalny, ukształtowany jako czytelny, przewidywalny zbiór praw i obowiązków, zostaje uszczuplony, stając się instrumentem prowadzenia polityki represyjnej przez Państwo w takim ujęciu, że sama służba (przynależność do służby) może być uznana za samodzielne i wyłączne kryterium różnicujące wysokość emerytalnych uprawnień. Sąd Najwyższy dodał jednak, że Państwo jest uprawnione do rozliczeń z byłym reżimem, który w warunkach demokratycznych został skutecznie zdyskredytowany, zaś zasada ochrony praw nabytych nie rozciąga się na prawa ustanowione niesprawiedliwie. Potępienie należy się całemu systemowi oraz osobom, które za cenę własnego przywileju chciały służyć formacji przemocy. Jednakże potępienie to nie może nastąpić *en block*, zwłaszcza w odniesieniu do osób, które na przykład pełniły wzorowo służbę po 1990 r. W każdym przypadku reguły i zasady tego rozliczenia nie mogą pozostawać w opozycji do gwarancji sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez

właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Zachowanie prawa do rzetelnego procesu staje się *argumentum certum*, bowiem tworzy schemat uniwersalnego postępowania, możliwy do wykorzystania w każdym przypadku, w którym ustrojodawca podejmuje działania rewizjonistyczne w sferze nabytych praw socjalnych. Dlatego analizowany paradygmat uzasadnia stanowisko, że kryterium służby na rzecz totalitarnego państwa określone w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej 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.

W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22 (OSNP 2023 nr 11, poz. 126), w ślad za uchwałą III UZP 1/20 uznano, 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 Instytutu Pamięci Narodowej (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. 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). 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/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.

Odwołujący się słusznie zaznacza, że po myśli uchwały Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20, służba "na rzecz państwa totalitarnego" nie jest tożsama ze służbą pełnioną w okresie istnienia tego państwa i w ramach istniejących w tym państwie organów i instytucji. Nie każde bowiem nawiązanie stosunku prawnego w ramach służby państwowej wiąże się automatycznie ze zindywidualizowanym zaangażowaniem bezpośrednio ukierunkowanym na realizowanie charakterystycznych dla ustroju tego państwa jego zadań i funkcji. Skarżący pomija jednak fakt, że skoro art. 13b ust. 1 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. 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.), iż dany funkcjonariusz uczestniczył w łamaniu praw człowieka i obywatela. W sytuacji, gdy potwierdzona zostaje służba w instytucjach i formacjach wymienionych w art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, wówczas ciężar dowodu przechodzi na ubezpieczonego (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 2023 r., II USKP 40/23, LEX nr 3568174).

Pojęcie "służby na rzecz totalitarnego państwa" należy odkodować jako punkt wyjścia do analizy sytuacji prawnej indywidualnych świadczeniobiorców, jednakże analiza ta odbywać się będzie z uwzględnieniem swobodnej oceny dowodów oraz z konsekwencjami wynikającymi z rozkładu ciężaru dowodu.

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 zmierzała do zapewnienia standardu postępowania, to znaczy, by sąd powszechny nie orzekał tylko formalnie, pozostając związany stosownym zaświadczeniem wydanym w odniesieniu do konkretnego funkcjonariusza, lecz 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. Z tym z kolei wiąże się założenie określonej aktywności świadczeniobiorcy w procesie sądowym, a ono nie może ograniczyć się do przedstawienia alternatywnej wersji przebiegu służby.

Sąd Apelacyjny wyszedł z założenia, że służba odwołującego się stanowiła służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej i jest to trafne spostrzeżenie w świetle zgromadzonego materiału dowodowego.

Tego rodzaju służba wypełnia kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa”, także mimo braku po stronie funkcjonariusza indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności człowieka, co znalazło potwierdzenie w późniejszym orzecznictwie Sądu Najwyższego (wspomniany wyrok z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22). W wyroku tym zauważono, 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 podkreślił, że w procesie kwalifikacji służby na mocy art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej nie jest wystarczające podkreślenie, 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.

Trzeba 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 stwierdzono, że

istotne znaczenie ma zakres i przedmiot działalności formacji/instytucji (z uwzględnieniem jednostek wymienionych w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej), który może 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, którzy stanowili jej strukturę, bez której niemożliwe byłoby wykonywanie przypisanych tej jednostce zadań.

Sąd drugiej instancji dokonał zgodnie z powyższymi standardami oceny służby E. G. w okresie od dnia 1 listopada 1973 r. do dnia 25 maja 1989 r., słusznie konstatując, że była to służba na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, uzasadniająca – zgodnie z art. 15 ust. 1 tej ustawy - wyzerowanie tego okresu przy ustalaniu wysokości emerytury policyjnej odwołującego się.

Nie oznacza to jednak, że zaskarżony wyrok jest prawidłowy.

Trzeba bowiem pamiętać, że skarżący kontynuował służbę w Policji. W dniu 31 lipca 1990 r. objął stanowisko zastępcy naczelnika Wydziału Techniki Operacyjnej Komendy Wojewódzkiej Policji w P.. Prawo do emerytury policyjnej uzyskał w 2000 r.

Warto w tym miejscu przytoczyć wykładnię przepisów ustawy zaopatrzeniowej dokonaną w powołanym wyroku Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, w którym wyjaśniono, że prawodawca wprowadził do tejże ustawy 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.

Jak wspomiano wyżej, 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 ustrojowymi zapoczątkowanymi w 1989 r.

Natomiast co do drugiego z przyjętych rozwiązań Sąd Najwyższy uznał, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej zawiera mechanizm swoistej "gilotyny"

obniżającej wysokość świadczeń tych funkcjonariuszy, którzy pomyślnie przeszli weryfikację w 1990 r. i w kolejnych latach służyli wolnej Polsce. Przepis ten ma właściwości represyjne. Karze finansowo za pełnienie służby na rzecz totalitarnego państwa tych, którzy relatywnie najkrócej służyli totalitarnemu państwu a swój staż emerytalny wypracowali także w służbie niekwalifikowanej w ten sposób. W konsekwencji tego, 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. Artykuł 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy narusza też 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".

Konkludując, Sąd Najwyższy stwierdził, że obniżenie świadczenia do pułapu przeciętnej emerytury (art. 15c ust. 3), gdy wysokość "ponad" ten wskaźnik została wypracowana po 1990 r.: a) w sposób oczywisty narusza art. 32 ust. 1 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 tego przepisu przy kształtowaniu sytuacji prawnej emerytowanych funkcjonariuszy (zob. też wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 17 maja 2023 r., I USKP 63/22, LEX nr 3563400 oraz z dnia 24 maja 2023 r., II USKP 40/23, LEX nr 3568174).

W świetle powyższego należy zanegować trafność stanowiska Sądu Apelacyjnego w Poznaniu, który stwierdził, że pozbawienie odwołującego się wyższej emerytury, przy zachowaniu świadczenia z zabezpieczenia społecznego w wysokości nie niższej niż świadczenia z powszechnego systemu ubezpieczeniowego

(Funduszu Ubezpieczeń Społecznych) nie stanowi naruszenia zarówno Konstytucji RP, jak też standardów prawa międzynarodowego. Zdaniem Sądu drugiej instancji, ustawodawca sięgnął do środka adekwatnego dla uzyskania usprawiedliwionego celu. Uczynił to zarazem w sposób możliwie najmniej uciążliwy dla adresatów zakwestionowanych norm. Zmniejszenie świadczenia odwołującemu się stanowi urzeczywistnienie zasady sprawiedliwości społecznej.

Sąd *meriti* nie dostrzegł, że mechanizm przyjęty w art. 15c ustawy zaopatrzeniowej składa się z dwóch elementów szczegółowo ocenionych, także pod kątem konstytucyjnym, przez Sąd Najwyższy w wyżej cytowanym wyroku. Tak, jak trafne pozostają rozważania Sądu Apelacyjnego dotyczące dopuszczalności „wyzerowania” lat służby, które w świetle przeprowadzonego postępowania dowodowego należało zakwalifikować jako służbę na rzecz totalitarnego państwa, tak uchybieniem było, przy stosowaniu art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, pominięcie faktu służby realizowanej przez skarżącego po 1990 r.

Wypada zauważyć, że możliwość odmowy zastosowania przez sąd przepisu ustawy, który uznał za niezgodny z Konstytucją RP, jest dopuszczalna (pod pewnymi warunkami). Sąd Najwyższy zwrócił na to uwagę w postanowieniu z dnia 21 czerwca 2023 r., III USK 268/22 (Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2023 nr 5, s. 97-100, z omówieniem M. Szpyrki, LEX nr 3571906), w którym podkreślił, że z uwagi na bezpieczeństwo obrotu prawnego kształtowanego również przez indywidualne akty stosowania prawa, jakimi są orzeczenia sądowe - odmowa zastosowania przepisu ustawy może nastąpić w wypadku, gdy sąd rozpoznający sprawę nie ma wątpliwości co do niezgodności tego przepisu z Konstytucją RP, a sprzeczność ma charakter oczywisty. Inaczej mówiąc, gdy zachodzi sytuacja oczywistej niekonstytucyjności przepisu.

Sytuacja taka ma miejsce wówczas, gdy porównywane przepisy ustawy i Konstytucji RP dotyczą regulacji tej samej materii i są ze sobą sprzeczne, a norma konstytucyjna jest skonkretyzowana w stopniu pozwalającym na jej samoistne zastosowanie, gdy ustawodawca wprowadził regulację identyczną, jak norma objęta już wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, gdy Trybunał stwierdził niekonstytucyjność określonej normy prawnej zamieszczonej w przepisie tożsamym, który nie podlegał rozpoznaniu przed Trybunałem, gdy sposób rozumienia przepisu ustawy wynika z

utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 8 stycznia 2009 r., I CSK 482/08, LEX nr 491552; z dnia 17 marca 2016 r., V CSK 377/15, OSNP 2016 nr 12, poz. 148; Jurysta 2016 nr 12, s.18, z glosą J.G. Firlusa; *Ars in vita. Ars in iure. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Jankowskiemu*, pod red. A. Barańskiej i S. Cieślaka, Warszawa 2018, z glosą M. Białeckiego; uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 października 2006 r., I FSP 2/06, ONSAiWSA 2007 nr 1, poz. 3 oraz wyroki tego Sądu: z dnia 24 września 2008 r., I OSK 1369/07, LEX nr 509708 oraz z dnia 18 grudnia 2013 r., I FSK 36/13, LEX nr 1528716).

W szczególności w wyroku z dnia 8 października 2015 r., III KRS 34/12 (OSNP 2017 nr 9, poz. 119; OSP 2016 nr 11, poz. 103, z glosą M. Wiącka) Sąd Najwyższy przyjął, że jeżeli jest to niezbędne do rozpatrzenia sprawy (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), sąd może odmówić zastosowania przepisów ustawy niezgodnych z Konstytucją RP, gdy przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności tych przepisów z Konstytucją (art. 193 Konstytucji RP), a Trybunał Konstytucyjny nie udzielił na nie odpowiedzi. W tym przypadku nie chodzi więc o przeprowadzanie przez Sąd Najwyższy – „w zastępstwie” Trybunału Konstytucyjnego - oceny konstytucyjności przepisów ustawowych, lecz o „odmowę zastosowania” przepisów, które są niezgodne (zwłaszcza w sposób oczywisty) z przepisami (wzorcami) Konstytucji RP (por. też wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 7 kwietnia 1998 r., I PKN 90/98, OSNAPiUS 2000 nr 1, poz. 6; Przegląd Sejmowy 2001 nr 2, s. 88, z glosą A. Józefowicza; Monitor Prawniczy 2001 nr 19, s. 986, z glosą S. Rudnickiego; z dnia 19 kwietnia 2000 r., II CKN 272/00, LEX nr 530757; z dnia 29 sierpnia 2001 r., III RN 189/00, OSNAPiUS 2002 nr 6, poz. 130 oraz uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 4 lipca 2001 r., III ZP 12/01, OSNAPiUS 2002 nr 2, poz. 34; Przegląd Sejmowy 2002 nr 1, s. 121, z glosą J. Trzecińskiego; Przegląd Sądowy 2002 nr 5, s. 153, z glosą B. Nity; Gazeta Sądowa 2002 nr 2, s. 46, z glosą M. Przysuchy i postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 26 maja 1998 r., III SW 1/98, OSNAPiUS 1998 nr 17, poz. 528; Przegląd Sejmowy 1998 nr 5, s. 214, z glosą M. Zubika).

Ocena konstytucyjności prawa sprawowana przez sądy w ramach bezpośredniego stosowania Konstytucji służy nie tylko zapewnieniu zgodności orzeczeń z ustawą zasadniczą, a w konsekwencji zapewnieniu wydania orzeczenia

słusznego, sprawiedliwego i realizującego konstytucyjną aksjologię i wartości, ale także przyspieszeniu postępowania. Pozwala ponadto na badanie konstytucyjności prawa w różnorodnych sprawach, odmiennych okolicznościach faktycznych, co znacznie poszerza zakres owej oceny. Trybunał Konstytucyjny bada bowiem zgodność przepisu z Konstytucją w sposób abstrakcyjny i w zakresie wniosku, co istotnie zawęża pole działania tego organu. Kontrola rozproszona stwarza także możliwość interpretacji Konstytucji oraz ustaw z uwzględnieniem szerokiego spektrum wiedzy specjalistycznej sądów w poszczególnych działach prawa, a tym samym poszerza perspektywę rozumienia Konstytucji (M. Gutowski, P. Kardas: Wykładnia i stosowanie prawa w procesie opartym na Konstytucji, Warszawa 2017; M. Haczkowska: Zasada bezpośredniego stosowania konstytucji w działalności orzeczniczej sądów, Przegląd Sejmowy 2005 nr 1; R. Balicki: Bezpośrednie stosowanie konstytucji, Krajowa Rada Sądownictwa 2016 nr 4, s. 13; M. Gutowski, P. Kardas: Sądowa kontrola konstytucyjności prawa. Kilka uwag o kompetencjach sądów powszechnych do bezpośredniego stosowania Konstytucji, Palestra 2016 nr 4, s. 5; E. Maniewska: Pojęcie argumentacji konstytucyjnej i jej ewolucja w orzecznictwie Sądu Najwyższego [w:] Argumentacja konstytucyjna w orzecznictwie sądowym, Studia i Analizy Sądu Najwyższego - Materiały Naukowe, Tom IV, Warszawa 2017, s. 59; W. Sanetra: Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP przez Sąd Najwyższy, Przegląd Sądowy 2017 nr 2, s. 5; P. Tuleja: Wpływ przesłanki funkcjonalnej na sposób rozpoznania pytania prawnego przez Trybunał Konstytucyjny, Przegląd Sądowy 2017 nr 6, s. 7; A. Bodnar: Wykonywanie orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Polsce. Wymiar instytucjonalny, Warszawa 2018, Rozdział VII, pkt 9. Zagrożenia dla niezależności sądownictwa a stosowanie Konwencji przez sądy; P. Mikuli: Doktryna konieczności jako uzasadnienie dla rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw w Polsce, Gdańskie Studia Prawnicze 2018 nr 2, s. 635; J. Podkowik: Sądy wobec niekonstytucyjnych aktów normatywnych u progu trzeciej dekady obowiązywania Konstytucji RP, Przegląd Sądowy 2018 nr 5, s. 5; J. Roszkiewicz: Incydentalna kontrola legalności aktów organów władzy publicznej w procesach dotyczących ochrony dóbr osobistych, Monitor Prawniczy 2019 nr 11, s. 591; P. Polak: Związanie sądu wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego wydanym w nieprawidłowo umocowanym składzie (refleksje na tle

wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 czerwca 2018 r., V SA/Wa 459/18), Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2020 nr 3, s. 63; P. Radzewicz: Kryzys konstytucyjny i paradygmatyczna zmiana konstytucji, Państwo i Prawo 2020 nr 10, s. 3; P. Jabłońska: Konstytucyjne podstawy rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa, Przegląd Sądowy 2020 nr 11-12, s. 21).

W wyroku z dnia 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21 (OSNP 2022 nr 11, poz. 113), w sprawie o rentę rodzinną z zastosowaniem przepisów ustawy zaopatrzeniowej, Sąd Najwyższy stwierdził (między innymi), że jeśli nie jest możliwe uzyskanie kontroli konstytucyjnej przez przewidziany do tego organ (Trybunał Konstytucyjny) z jednoczesnym zapewnieniem stronie rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie, to do sądu powszechnego rozpoznającego sprawę należy zapewnienie obywatelowi właściwej kontroli konstytucyjnej i jego powinnością jest samodzielne dokonanie oceny zgodności z Konstytucją RP wskazanych przepisów ustawy (praktyka rozproszonej, konkretnej kontroli konstytucyjności przepisów ustawy zaopatrzeniowej jest coraz powszechniejsza, por. wyrok Sądu Okręgowego w Częstochowie z dnia 31 maja 2019 r., IV U 241/19, *Studia Iuridica Toruniensia* 2019 Tom 25, s. 234, z głosą P. Lewandowskiego; wyrok Sądu Okręgowego w Łodzi z dnia 16 października 2020 r., VIII U 2082/20, LEX nr 3076534; wyrok Sądu Okręgowego w Słupsku z dnia 20 października 2020 r., V U 198/19, *Studia Iuridica Toruniensia* 2021 Tom 28, s. 544, z głosą P. Lewandowskiego; wyrok Sądu Okręgowego w Suwałkach z dnia 29 października 2019 r., III U 819/19, LEX nr 2752612; wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 18 sierpnia 2021 r., III AUa 1599/20, LEX nr 3230517).

W uzasadnieniu powołanego wyroku z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, Sąd Najwyższy dopuścił możliwość stosowania przez sądy rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw w przypadku bezczynności Trybunału Konstytucyjnego, co ma miejsce w odniesieniu do przepisów ustawy zaopatrzeniowej, a dotyczy w szczególności art. 15c ust. 1 pkt 1 i art. 15c ust. 3 tej ustawy (por. też uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 17 listopada 2022 r., III PZP 2/21, OSNP 2023 nr 3, poz. 25 oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21, LEX nr 3353118).

Mając na uwadze powyższe rozważania, wypada stwierdzić, że - przy ponownym obliczaniu wysokości emerytury policyjnej E. G. - art. 15 ust. 1 w związku z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej mógł zostać zastosowany w oparciu o przynależność odwołującego się do określonej struktury Służby Bezpieczeństwa a także na podstawie analizy jego akt osobowych i przebiegu kariery zawodowej w tej formacji oraz bez potrzeby ustalenia, czy w trakcie służby skarżący dopuścił się konkretnych czynów godzących w prawa i wolności obywatelskie. Zastosowania nie mógł natomiast znaleźć art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, jako przepis oczywiście niekonstytucyjny.

Mając na względzie powyższe, Sąd Najwyższy orzekł z mocy art. 398<sup>15</sup> § 1 oraz art. 108 § 2 w związku z art. 398<sup>21</sup> k.p.c.

[SOP]

[a.ł]