



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 27 sierpnia 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Bohdan Bieniek (przewodniczący)

SSN Jolanta Frańczak (sprawozdawca)

SSN Halina Kuryło

w sprawie z odwołania J. P.

przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw
Wewnętrznych i Administracji w Warszawie

o wysokość emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń

Spółecznych w dniu 27 sierpnia 2024 r.,

skargi kasacyjnej ubezpieczonego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie

z dnia 7 grudnia 2022 r., sygn. akt III AUa 362/22,

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

UZASADNIENIE

Dyrektor Zakładu Emerytalno - Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie (dalej jako organ emerytalny) dwiema decyzjami z dnia 16 czerwca 2017 r. ponownie ustalił od dnia 1 października 2017 r. wysokość emerytury oraz renty inwalidzkiej policyjnej odwołującego się J. P.

Sąd Okręgowy w Gorzowie Wielkopolskim wyrokiem z dnia 16 marca 2022 r. zmienił zaskarżone przez odwołującego się decyzje i stwierdził, że emerytura policyjna i policyjna renta inwalidzka odwołującego się nie podlegają ponownemu ustaleniu w trybie art. 15c i 22a ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu. Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (obecnie jednolity tekst: Dz.U. z 2024 r., poz. 1121, dalej jako ustawa zaopatrzeniowa) oraz zasądził od organu emerytalnego na rzecz odwołującego się kwotę 360 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Sąd Okręgowy ustalił, że odwołujący się, ur. [...] 1954 r., w dniu 3 listopada 1978 r. został przyjęty do służby w Milicji Obywatelskiej w Komendzie Wojewódzkiej MO w Z. na stanowisko wywiadowcy Wydziału „[...]” Służby Bezpieczeństwa. W okresie od dnia 7 stycznia 1980 r. do dnia 27 lutego 1981 r. był słuchaczem Szkoły [...] w W., a z dniem 1 listopada 1981 r. został mianowany funkcjonariuszem stałym. Od dnia 1 listopada 1986 r. odwołujący się zajmował stanowisko starszego wywiadowcy Wydziału „[...]” WUSW w Z., od dnia 1 sierpnia 1990 r. pełnił funkcję młodszego asystenta Wydziału Techniki Operacyjnej KWP w Z. Z dniem 1 kwietnia 1991 r. odwołujący się został mianowany na stanowisko młodszego specjalisty Wydziału Techniki Operacyjnej KWP w Z. Służbę w Policji zakończył w dniu 25 listopada 2011 r. Do zakresu działania wydziałów „[...]” MSW i Sekcji „[...]” Wydziałów Zabezpieczenia Operacyjnego SB w Wojewódzkich Urzędach Spraw Wewnętrznych należało organizowanie i prowadzenie całokształtu działań w zakresie obserwacji, dokonywanie wywiadów - ustaleń oraz wstępnego rozpoznania i zabezpieczenia operacyjnego dyplomatów, cudzoziemców i innych osób zleczanych do kontroli obserwacyjnej w ich miejscach zamieszkania i obiektach czasowego pobytu dla potrzeb jednostek operacyjnych MSW i odpowiednich komórek

organizacyjnych WUSW. W zakresie działań obserwacyjnych sekcja „[...]” zajmowała się m.in. organizowaniem i przygotowywaniem warunków do prowadzenia tajnej obserwacji zewnętrznej zlecanych figurantów i obiektów, opracowywaniem planów obserwacji, szkiców sytuacyjnych oraz zapewnianiem łączności na terenie województwa. Odwołujący się po przyjęciu do służby w MO pracował w Wydziale „[...]” WUSW, był pracownikiem niejawnym. Działał na zlecenie swojego kierownika i wykonywał powierzone mu obowiązki. Nie miał wiedzy na rzecz kogo była prowadzona obserwacja ani z jakich przyczyn, a także nie znał jej wyników. Nie decydował samodzielnie, kto będzie obserwowany. W trakcie wykonywania zlecenia obserwował figuranta, lokal, spotkanie. Brał udział w zabezpieczeniach oraz sporządzał dokumentację fotograficzną z prowadzonych obserwacji.

W tak ustalonym stanie faktycznym sprawy Sąd Okręgowy uznał odwołania za uzasadnione, przyjmując, że w spornym okresie odwołujący się nie dopuszczał się czynów polegających na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, nie dopuszczał się łamania prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałcenia prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli. Odwołującemu się nigdy nie zarzucono prowadzenia działań sprzecznych z prawem, przekroczenia uprawnień. Nie był karany dyscyplinarnie. Po przejściu do Policji również pracował jako obserwator. Z załączonej do akt informacji o przebiegu służby Instytutu Pamięci Narodowej (dalej IPN) wynika, że w okresie od dnia 1 listopada 1978 r. do dnia 31 lipca 1990 r. odwołujący się pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Sąd Okręgowy podniósł, że zgodnie z art. 15c ust. 1 tej ustawy w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., emerytura wynosi: 1) 0% podstawy wymiaru - za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b; 2) 2,6% podstawy wymiaru - za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, 1a oraz 2-4. Natomiast w myśl art. 22a ust. 1 tej ustawy w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, rentę inwalidzką ustaloną zgodnie z art. 22 zmniejsza się o 10% podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa

w art. 13b. Zgodnie z art. 13b ust. 1 pkt 5d tiret 1 ustawy zaopatrzeniowej za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się służbę od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. w wymienionych w ustawie cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach, w tym służby i jednostki organizacyjne MSW i ich poprzedniczki oraz ich odpowiedniki terenowe wykonujące czynności operacyjno-techniczne niezbędne w działalności Służby Bezpieczeństwa, tj. Biuro „[...]”. Przepisy te wprowadzono na mocy art. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy 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 (Dz.U. z 2016 r., poz. 2270, dalej jako ustawa nowelizująca). Jest to już druga regulacja powodująca obniżenie emerytur oraz rent inwalidzkich osobom, które pełniły „służbę w organach bezpieczeństwa PRL”, które to pojęcie obecnie zastąpiono pojęciem „służby na rzecz państwa totalitarnego”. Organ emerytalny nie udowodnił jednak, aby odwołujący się pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu legalnej definicji zawartej w tzw. ustawie lustracyjnej.

Zdaniem Sądu Okręgowego w postępowaniu sądowym została skutecznie podważona zgodność ze stanem faktycznym informacji IPN o przebiegu służby odwołującego się w organach bezpieczeństwa państwa. Z materiału dowodowego sprawy nie wynika, aby w spornym okresie odwołujący się dopuszczał się czynów polegających na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych. Nadto nigdy nie zarzucono mu prowadzenia działań sprzecznych z prawem, przekroczenia uprawnień. Skoro służba odwołującego się w spornym okresie nie spełnia warunków uznania jej za służbę na rzecz państwa totalitarnego, to zastosowanie art. 15c i art. 22a ustawy zaopatrzeniowej nie znalazło uzasadnienia.

Sąd Apelacyjny w Szczecinie, po rozpoznaniu apelacji organu emerytalnego, wyrokiem z dnia 7 grudnia 2022 r. zmienił zaskarżony wyrok w ten sposób, że oddalił odwołania oraz zasądził od odwołującego się na rzecz organu emerytalnego kwotę 420 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego za obie instancje.

Sąd Apelacyjny w pierwszej kolejności przypomniał, że w dniu 1 stycznia 2017 r. weszła w życie ustawa nowelizująca, którą wprowadzono do ustawy zaopatrzeniowej przepis art. 13b ustalający katalog cywilnych i wojskowych instytucji i formacji, w których służba od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. jest uznawana za służbę na rzecz totalitarnego państwa, jak też wprowadzono nowe zasady ustalania wysokości policyjnej emerytury i policyjnej renty inwalidzkiej. W rozpoznawanej sprawie ustalone zostało, że odwołujący się w okresie od dnia 1 listopada 1978 r. do dnia 31 lipca 1990 r. pełnił służbę w jednostkach wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, a zatem z mocy art. 15c i art. 22a tej ustawy zasadnym było obniżenie odwołującemu się obu świadczeń.

Sąd Apelacyjny stwierdził, że nie podziela zapatrywań prawnych sformułowanych w uchwale siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28), zgodnie z którą kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b ust. 1 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, bowiem organowi emerytalnemu stosującemu art. 15c i art. 22a ustawy zaopatrzeniowej nie przyznano uprawnienia do kształtowania treści pojęcia „służba na rzecz totalitarnego państwa” w sposób dowolny. Stosownie do dominującej obecnie wykładni, mimo jednoznaczności językowej, dopuszczalne jest kontynuowanie zabiegów interpretacyjnych i oddanie pierwszeństwa rezultatowi otrzymanemu wedle dyrektyw funkcjonalnych, ale wówczas, gdy rezultat językowy burzy podstawowe założenia o racjonalności prawodawcy. Za niedopuszczalne należy uznać to w sytuacji, gdy: 1) treść sformułowanej definicji legalnej jest jednoznaczna językowo; 2) jednoznaczny językowo przepis przyznaje jakimś podmiotom określone kompetencje (por. M. Zieliński, Wybrane zagadnienia wykładni prawa, PiP 2009, nr 6, s. 9), a z taką sytuacją mamy do czynienia w niniejszym przypadku. Ustawodawca wskazał też wyłączny rodzaj dowodu, który służyć ma ustaleniu spełnienia się przesłanek tworzących definicję legalną wskazanego pojęcia „służba na rzecz totalitarnego państwa”. Dowodem tym jest przewidziany w art. 13a ustawy zaopatrzeniowej dokument nazwany zaświadczeniem. Ustawa zaopatrzeniowa stanowi, że okolicznościami przesądzającymi o kwalifikacji służby

danej osoby, jako „służby na rzecz totalitarnego państwa”, są wyłącznie ramy czasowe i miejsce pełnienia służby. W tym zakresie Sąd Apelacyjny podzielił pogląd wyrażony w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 2020 r., I OSK 3208/19 (LEX nr 3110285). Od zasady, o której mowa w art. 15c ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej ustawodawca przewidział jednak wyjątek, ponieważ zezwolił ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych na wyłączenie stosowania tego przepisu w przypadku, gdy służba funkcjonariusza pełniona na rzecz totalitarnego państwa przed dniem 31 lipca 1990 r. była krótkotrwała, a po dniu 12 września 1989 r. rzetelnie wykonywał on zadania i obowiązki, w szczególności z narażeniem zdrowia i życia. Ustawodawca uznał, że przesłanki te muszą być spełnione w stopniu kwalifikowanym jako szczególnie uzasadniony przypadek. Niezaprzeczalnie wolą ustawodawcy było doprowadzenie regulacji prawnych dotyczących zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb wymienionych w ustawie zaopatrzeniowej do rozwiązania zgodnego ze sprawiedliwością społeczną poprzez zlikwidowanie przywilejów dla osób, którym takie przywileje z tytułu wykonywania służby na rzecz totalitarnego państwa nie należały się. W uzasadnieniu ustawy nowelizującej wskazano m.in., że ograniczenie przywilejów emerytalnych i rentowych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa jest konieczne, ponieważ nie zasługują one na ochronę prawną przede wszystkim ze względu na powszechne poczucie naruszenia w tym zakresie zasady sprawiedliwości społecznej. Z tego względu założenie przyjęte w uchwale III UZP 1/20, że służba ta powinna być oceniana indywidualnie i wymaga zbadania jej charakteru, stanowi zaprzeczenie woli ustawodawcy oraz nakłada na organ emerytalny niewykonalny *de facto* obowiązek dowodowy, a tym samym czyni niemożliwą jego ocenę przez sąd orzekający.

W ocenie Sądu Apelacyjnego pogląd powielany w orzecznictwie oraz w piśmiennictwie prawniczym, w myśl którego definicja ustawowa „służby na rzecz totalitarnego państwa” przedstawia się jako kryterium wyjściowe w analizie sytuacji prawnej indywidualnych funkcjonariuszy, mając w istocie konstrukcję obalanego ustawowo domniemana, nie znajduje oparcia w przepisach ustawy zaopatrzeniowej odczytywanych w zgodzie z konstytucyjnymi zasadami wyznaczającymi standardy demokratycznego państwa. Ustawodawca, poza ścisłą definicją legalną odwołującą się do przejrzystych i jednoznacznych kryteriów, wprowadza rozwiązania ustawowe,

które wypełniają wymagane od ustawodawcy standardy demokratycznego państwa prawnego. Przede wszystkim ustawodawca pozwala na wyłączenie z katalogu osób poddanych generalnej zasadzie, o której mowa w art. 15c ust. 1, art. 22a ust. 1 i art. 24a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, tych osób, które udowodnią, że przeciwdziałały swojej działalnością totalnemu ustrojowi (art. 15c ust. 5 i 6 oraz odpowiednio art. 22a ust. 5 i art. 24a ust. 6 ustawy zaopatrzeniowej). Jest to regulacja na tyle jasno skonstruowana, że nie wymaga odwoływania się do wykładni funkcjonalnej czy systemowej. Co więcej, zdaniem Sądu Apelacyjnego, regulacja ta wzmacnia legalną definicję pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa”, bowiem dowodzi, że powinno być ono rozumiane wyłącznie przez pryzmat czasu i miejsca jej pełnienia. Innymi słowy, gdyby w definicji tej zakodowane było „bezpośrednie zaangażowanie funkcjonariusza w realizację zadań i funkcji państwa totalitarnego w odróżnieniu od służby na rzecz państwa jako takiego” - to wskazana regulacja pozwalająca wyłączyć unormowania „restrykcyjne”, jak określa je orzecznictwo, byłaby zbędna. Wobec tego sprzeczne z fundamentalnymi zasadami wykładni prawa jest twierdzenie o konieczności odkodowania pełnej treści „służby na rzecz totalitarnego państwa” przez indywidualizowanie tej służby. Sąd Apelacyjny zwrócił uwagę, że cel tej nowelizacji w swoim generalnym założeniu i co do zasady uzasadnia ingerencję ustawodawcy w ustalone uprawnienia emerytalne i rentowe funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę na rzecz totalitarnego państwa, gdyż uprawnienia te zostały nabyte niegodziwie. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 lutego 2010 r., K 6/09 (OTK-A 2010 nr 2, poz. 15), uznał, że art. 15b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej jest zgodny z art. 2, art. 10, art. 30, art. 32 i art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz nie jest niezgodny z jej art. 42. Trybunał podkreślił, że z konstytucyjnej zasady zaufania do państwa i stanowionego przez niego prawa nie wynika w żaden sposób, iż każdy bez względu na cechujące go właściwości może zakładać, że unormowanie jego praw socjalnych nie ulegnie w przyszłości zmianie na jego niekorzyść. Ustawodawca był zatem uprawniony do wprowadzenia regulacji obniżających w racjonalnie miarkowany sposób świadczenie emerytalne funkcjonariuszy za okres służby w organach bezpieczeństwa publicznego, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o

dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944 - 1990 oraz treści tych dokumentów (obecnie jednolity tekst: Dz.U. z 2024 r., poz. 273 ze zm.).

Odnosząc powyższą ocenę do obecnej regulacji prawnej, Sąd Apelacyjny podniósł, że stosowana w tej sprawie legislacja (art. 15c i art. 22a ustawy zaopatrzeniowej) nie stanowi naruszenia powszechnej zasady równości lub proporcjonalności świadczeń uzyskiwanych z zaopatrzenia emerytalnego czy rentowego służb mundurowych przez osoby pełniące służbę na rzecz totalitarnego państwa, które stosowały bezprawne, niegodne lub niegodziwe akty lub metody przemocy politycznej wobec innych obywateli, w porównaniu do standardów świadczeń uzyskiwanych z powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego. Możliwość ingerencji w sferę prawa zabezpieczenia społecznego potwierdził Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 3 marca 2011 r., II UZP 2/11 (OSNP 2011 nr 15-16, poz. 210), oceniając przepisy tzw. „pierwszej ustawy dezubekizacyjnej”. W tym kontekście Sąd Apelacyjny zwrócił uwagę, że nadal mniej korzystne jest uregulowanie uprawnień emerytalno-rentowych ofiar systemu represji politycznych stosowanych przez organy bezpieczeństwa państwa totalitarnego, którym wprowadzie okresy uwięzienia z przyczyn politycznych uwzględnia się jako składkowe okresy ubezpieczenia, ale z „zerową” podstawą wymiaru świadczeń za konkretne lata (okresy) pozbawienia wolności z przyczyn politycznych wobec nieuzyskiwania podlegającego obowiązkowi składkowemu dochodu wskutek poddania ich bezprawnym represjom politycznym ze strony tzw. aparatu bezpieczeństwa niż przewidziane dla funkcjonariuszy w ustawie zaopatrzeniowej. Stąd krytycznie należy ocenić powoływanie się na jakiegokolwiek argumenty zmierzające do utrzymania przywilejów nabytych z tytułu lub w związku z uczestnictwem w systemie zniewolenia i stosowania represji politycznych przez służby bezpieczeństwa państwa komunistyczno-totalitarnego przez świadomych swej służby funkcjonariuszy. Powoływanie się na zasadę praw nabytych, które w istocie rzeczy zmierza do utrzymania przywilejów nabytych niesłusznie, niegodnie lub niegodziwie z tytułu lub związku z uczestnictwem w strukturach służb, które zwalczały przyrodzone prawa człowieka i narodu oraz podstawowe wolności obywatelskie, nie stanowi prawnej, prawniczej ani etyczno-moralnej podstawy do kontestowania zgodnej z Konstytucją RP legalności zmian ustawodawczych, zmierzających do zrównoważenia uprawnień

zaopatrzeniowych byłych funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa państwa totalitarnego i co istotne - tylko za okresy takiej represyjnej służby - do standardów i poziomu powszechnych uprawnień emerytalno-rentowych ogółu ubezpieczonych obywateli.

Tak uzyskane przywileje nie podlegają ochronie w demokratycznym porządku prawa krajowego, wspólnotowego i międzynarodowego, ponieważ osoby zwalczające przyrodzone prawa człowieka i narodu oraz podstawowe wolności obywatelskie nie mają prawa podmiotowego ani tytułu moralnego domagania się utrzymania przywilejów zaopatrzeniowych za okresy zniewalania dążeń niepodległościowych, wolnościowych i demokratycznych narodu polskiego. Sąd Apelacyjny odwołał się także do decyzji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 14 maja 2013 r. w sprawie A.C. przeciwko Polsce, w której przyjęto, że obniżenie przywilejów emerytalnych osobom, które przyczyniły się do utrzymywania władzy przez opresyjny reżim lub czerpały z niego korzyści, nie może być uważane za formę kary. Istotne także jest, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 czerwca 2021 r., P 10/20 (OTK-A 2021, poz. 40), stwierdził, iż art. 22a ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej jest zgodny z art. 2 oraz z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Wyrok dotyczył co prawda policyjnej renty inwalidzkiej, ale w uzasadnieniu tego wyroku Trybunał zwrócił uwagę na istotne kwestie ogólne, rzutujące na ocenę zasadności odwołań byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa od decyzji obniżających wysokość nabytych przez nich świadczeń. W ocenie Trybunału ustawodawca, pozostając w zgodzie z systemem konstytucyjnych wartości, był uprawniony, mimo znacznego upływu czasu od rozpoczęcia transformacji ustrojowej, do wprowadzenia kolejnej regulacji obniżającej - w racjonalnie miarkowany sposób — świadczenia rentowe za okres służby na rzecz totalitarnego państwa. Standard konstytucyjny jest w tym obszarze wyznaczany przez powszechny system emerytalno-rentowy, a nie systemy preferencyjne, takie jak emerytury i renty mundurowe, które nie należą do istoty konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, zagwarantowanego w art. 67 ust. 1 Konstytucji RP.

Sąd Apelacyjny uwypuklił, że gdyby nawet iść tokiem rozumowania Sądu Okręgowego i badać indywidualne czyny odwołującego się, to istotne jest, że Biuro „[...]” MSW odpowiedzialne było za organizowanie i prowadzenie całokształtu działań

w zakresie obserwacji, dokonywania wywiadów - ustaleń oraz wstępnego rozpoznawania i zabezpieczania dyplomatów, cudzoziemców i innych osób zleczanych do kontroli obserwacyjnej (figurantów) w ich miejscach zamieszkania i obiektach czasowego pobytu, dla potrzeb jednostek organizacyjnych MSW. Tak więc wywiadowcy Biura „[...]” SB zajmowali się śledzeniem osób podejrzanych o działalność antypaństwową. Najczęściej zadania pionu „[...]” polegały na ustaleniu z kim, w jakich miejscach i okolicznościach kontaktuje się figurant. Obserwacja nie pozwalała w pełni rozpoznać działań figuranta czy jednoznacznie wyjaśnić podejrzeń wobec niego, ale umożliwiała uzupełnienie posiadanych informacji, ich wyjaśnienie lub potwierdzenie. Na podstawie raportów z operacji, szczegółowo opisujących zachowanie śledzonego figuranta, tworzone schemat jego kontaktów i plan odwiedzanych przez niego miejsc. Podkreślano, że informacje te, mimo że nie odnoszą się bezpośrednio do przestępczego działania figuranta mają określoną wartość oraz miały istotne znaczenie w planowaniu różnego rodzaju przedsięwzięć i kombinacji operacyjnych, właściwego doboru środków oraz osób mogących znaleźć uznanie i zaufanie figuranta. Dlatego dzięki prowadzonej obserwacji można było przeprowadzać inne przedsięwzięcia operacyjne. Obserwacja uznawana była za wartościowy środek pracy operacyjnej, a metody jakimi posługiwali się wywiadowcy i funkcjonariusze Biura „[...]” nie odbiegały zasadniczo od stosowanych w pozostałych departamentach i biurach SB. Z treści zarządzenia nr [...] Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 2 września 1985 r. w sprawie zakresu działania i organizacji Biura „[...]” MSW wynika, że do zakresu Biura „[...]” należało: prowadzenie tajnej obserwacji zewnętrznej przez wywiadowców podlegających konspiracji osobistej; prowadzenie działań obserwacyjnych oraz koordynowanie tych działań na terenie kraju w stosunku do figurantów; zabezpieczenie operacyjne ustalonych hoteli wykorzystywanych najczęściej przez cudzoziemców z krajów kapitalistycznych, na zasadzie sprawy obiektowej ukierunkowanej na ujawnianie powiązań tych cudzoziemców z obywatelami polskimi; wykonywanie operacji figurantów zatrzymujących się w tych obiektach oraz zabezpieczanie na zlecenia właściwych zakresowo jednostek organizacyjnych MSW i organów podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych przeszukań, a także ujawnianie przestępstw pospolitych; prowadzenie rozpoznania operacyjnego dla potrzeb obserwacji i na zlecenie

odpowiednich jednostek organizacyjnych MSW i organów podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych w miejscach przebywania figurantów; prowadzenie wywiadów i ustaleń dla potrzeb ww. jednostek oraz organów w oparciu o zorganizowaną sieć osobowych źródeł informacji, wykorzystywaną również do zabezpieczania figurantów w miejscu ich zamieszkania; organizowanie, utrzymywanie i wykorzystywanie specjalnych punktów obserwacyjnych na wypadek poważnego zagrożenia bezpieczeństwa Państwa i porządku publicznego; stosowanie zgodnie z obowiązującymi przepisami środków techniki operacyjnej, w tym urządzeń podsłuchowych; wykorzystywanie w celach dokumentacyjnych dla usprawnienia organizacji oraz skuteczności działań obserwacyjnych, środków techniki operacyjnej; dokumentowanie przy pomocy techniki telewizyjnej, filmowej i fotograficznej faktów i zdarzeń w procesie realizacji zadań operacyjno-obserwacyjnych i innych zleconych zadań.

Z akt IPN wynikało, iż odwołujący się wykazywał duże zaangażowanie i umiejętność w wykonywaniu poleceń służbowych, prawidłowo przestrzegał zasad konspiracji, brał czynny udział w życiu organizacji partyjnej. Stwierdzono, że posiada umiejętność przystosowania się do otoczenia w różnych trudnych sytuacjach występujących w procesie obserwacji, bardzo dobrze funkcjonuje w grupie obserwacyjnej. Jego postawa, kultura osobista, jak i postawa etyczna nie budziły zastrzeżeń, był dobrze przygotowany teoretycznie i praktycznie do zawodu wywiadowcy, posiadał perspektywę rozwoju oraz odpowiadał zajmowanemu stanowisku. Mając tak bogaty materiał dowodowy w aktach personalnych na okoliczność faktycznego przebiegu tej służby, Sąd Okręgowy nie pokusił się natomiast - zdaniem Sądu Apelacyjnego - o rzeczywistą ocenę tych dowodów i jedynie na podstawie zeznań odwołującego się ustalił, że w trakcie pełnienia służby nie podejmował on czynności, które naruszałyby godność, wolność czy inne prawa człowieka, nie wykonywał czynności operacyjnych przeciwko rodakom, nie zwalczał opozycji, związków zawodowych ani duchowieństwa. Hipokryzją jest jednak twierdzenie Sądu pierwszej instancji, że odwołujący się pełniący służbę w wydziale zajmującym się tajną obserwacją, przeszukaniem, prowadzeniem wywiadów i ustaleń itp., nie naruszał prawa i wolności innych osób, zwłaszcza osób walczących o niepodległość, o suwerenność i o wolną Polskę. Ustalenia te są sprzeczne z

dowodami z dokumentów oraz są niezgodne z prawdą historyczną, a wręcz zakłamują prawdę, czym w istocie była Służba Bezpieczeństwa.

Sąd Apelacyjny przypomniał, że działania organów bezpieczeństwa państwa miały charakter systemowy. Czynny poszczególnych funkcjonariuszy z pozoru nieszkodliwe i nieistotne tworzyły opresyjny system, w którym dopuszczano się też czynów zbrodniczych. Z tych też powodów ustalanie indywidualnej odpowiedzialności poszczególnych funkcjonariuszy jest niecelowe, gdyż dopiero suma poszczególnych działań funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa tworzyła system uznany powszechnie za bezprawny. W sytuacji, gdy dokumenty organów bezpieczeństwa państwa w szczególności na początku lat 1989 - 1990 były niszczone na masową skalę oraz zważywszy, że nie wszystkie przestępcze działania znalazły odzwierciedlenie w dokumentach organów, ustalanie indywidualnych przewinień funkcjonariuszy na podstawie dokumentów znajdujących się w archiwum IPN jest niemożliwe i niecelowe. W związku z powyższym Sąd Apelacyjny stwierdził, że obie zaskarżone decyzje były zgodne z przepisami ustawy zaopatrzeniowej, co skutkowało zmianą zaskarżonego wyroku i oddaleniem odwołań.

Odwołujący się w całości zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego skargą kasacyjną, domagając się uchylenia zaskarżonego wyroku w całości i przekazania sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania oraz zasądzenia na jego rzecz kosztów postępowania, a także rozpoznania skargi na rozprawie.

W skardze kasacyjnej zarzucono naruszenie przepisów prawa materialnego oraz przepisów postępowania, mających istotny wpływ na wynik sprawy, a mianowicie: 1) art. 2 Konstytucji RP, przez jego niezastosowanie i uznanie, że służba w organach totalitarnej państwowej przemocy politycznej w warunkach demokratycznego państwa prawnego nie może być tytułem do korzystania z wypracowanego świadczenia emerytalnego w sytuacji, kiedy Trybunał Konstytucyjny, doktryna oraz judykatura wielokrotnie podkreślają znaczenie stabilności przepisów emerytalno-rentowych oraz zasady, którymi powinno się kierować demokratyczne państwo prawa; 2) art. 13a oraz art. 13b ust. 1 i 2 w związku z art. 15c oraz art. 22a ustawy zaopatrzeniowej, przez zastosowanie błędnej wykładni i uznanie, że ustawa zaopatrzeniowa zawiera definicję legalną, z której wynika jednoznacznie, że okolicznościami przesądzającymi o kwalifikacji służby danej osoby

jako „*służby na rzecz totalitarnego państwa*” są wyłącznie ramy czasowe i miejsce pełnienia służby, a przyjęte założenie w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20, że służba ta powinna być oceniana indywidualnie i wymaga zbadania jej charakteru, stanowi zaprzeczenie woli ustawodawcy, a nadto nakłada na organ niewykonalny *de facto* obowiązek dowodowy, a tym samym czyni niemożliwą jego ocenę przez sąd, podczas gdy zgodnie z art. 13b tej ustawy na wniosek organu emerytalnego IPN sporządza na podstawie posiadanych akt osobowych i przekazuje organowi emerytalnemu informację o przebiegu służby wskazanych funkcjonariuszy na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b; 3) art. 150 ust. 1 ustawy o Policji (Dz.U. z 1990 r. Nr 30, poz. 179 ze zm.), przez jego niezastosowanie oraz nieuwzględnienie, że dotychczasowi funkcjonariusze MO lub SB, którzy podejmą służbę w Policji albo zostaną zatrudnieni w jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych, zachowują odpowiednio ciągłość służby lub zatrudnienia; 4) art. 30, art. 31 ust. 3 oraz art. 47 Konstytucji RP w związku z art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, przez ich niezastosowanie, a tym samym naruszenie godności, prawa do ochrony czci, dobrego imienia, prawa do prywatności i prawa do poszanowania życia rodzinnego skarżącego, albowiem wbrew twierdzeniom Sądu drugiej instancji z akt IPN nie wynika, że naruszał on prawa i wolności innych osób, zwłaszcza prawa osób walczących o niepodległość i suwerenność i o wolną Polskę; 5) art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 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, przez jego niezastosowanie co doprowadziło do nieuzasadnionego, dyskryminującego zróżnicowania uprawnień o charakterze majątkowym skarżącego i uniemożliwienie korzystania ze świadczenia emerytalnego w pełnej wysokości mu przysługującej; 6) art. 473 k.p.c., przez jego niezastosowanie i uznanie, że literalne brzmienie ustawy nowelizującej nie zakłada żadnego rozróżnienia między funkcjonariuszami, którzy w rzeczywistości dopuścili się czynów przestępczych lub podejmowali działalność przeciwko demokratycznej opozycji oraz tymi, którzy jedynie należeli np. do personelu technicznego oraz uznanie, że okolicznościami przesądzającymi o kwalifikacji służby danej osoby jako służby na rzecz „*totalitarnej*

służby na rzecz państwa” są wyłącznie ramy czasowe i miejsce pełnienia służby, kiedy to zgodnie z art. 473 k.p.c. w postępowaniu przed sądem w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych nie stosuje się przepisów ograniczających dopuszczalność dowodu celem wykazania wskazywanych faktów.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną organ emerytalny wniósł o oddalenie skargi oraz o zasądzenie od skarżącego na jego rzecz zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Odnosząc się do zarzutów skargi kasacyjnej w pierwszej kolejności zauważyć trzeba, że Sąd Najwyższy wypracował już w swoim bogatym orzecnictwie jednolite stanowisko w przedmiocie wykładni i stosowania przepisów ustawy zaopatrzeniowej zarówno co do kwalifikacji służby jako służby w organach totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ust. 1 tej ustawy, jak i co do zawartych w tej ustawie mechanizmów korygujących wysokość emerytury oraz policyjnej renty inwalidzkiej (zob. m.in. wyroki: z dnia 24 lipca 2024 r., III USKP 100/23, niepubl.; z dnia 10 lipca 2024 r., I USKP 15/24, niepubl.; z dnia 4 czerwca 2024 r., I USKP 20/24, niepubl.; z dnia 15 maja 2024 r., I USKP 115/23, niepubl.; z dnia 27 marca 2024 r., I USKP 118/23, niepubl.; z dnia 6 marca 2024 r., I USKP 98/23, niepubl.; z dnia 13 lutego 2024 r., I USKP 110/23, LEX nr 3670464; z dnia 6 lutego 2024 r., I USKP 114/23, LEX nr 3668529; z dnia 16 stycznia 2024 r., I USKP 63/23, LEX nr 3656105; z dnia 9 stycznia 2024 r., III USKP 102/23, LEX nr 3652059 i III USKP 74/23, LEX nr 3652108; z dnia 30 listopada 2023 r., III USKP 65/23, LEX nr 3635453 i III USKP 79/23, LEX nr 3689950; z dnia 12 października 2023 r., III USKP 48/23, LEX nr 3614535; z dnia 24 maja 2023 r., II USKP 40/23, LEX nr 3568174; z dnia 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22, OSNP 2023 nr 11, poz. 126; z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, LEX nr 350673).

I tak w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20, do której odwołuje się Sąd Apelacyjny (kontestując zasadność wyrażonego w niej stanowiska) oraz skarżący (w uzasadnieniu zarzutów skargi) Sąd Najwyższy stwierdził, że kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” powinno być

oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka. Dalej w uchwale tej Sąd Najwyższy wskazał, że zwrot „na rzecz” jest terminem kierunkowym, pozwalającym oceniać zjawisko z perspektywy interesu (korzyści) adresata działania (tu: państwa totalitarnego). Stąd zrównanie statusu osób – przez jednolite obniżenie świadczenia z zabezpieczenia społecznego – które kierowały organami państwa totalitarnego, angażowały się w realizację zadań i funkcji państwa totalitarnego, nękały swych obywateli także na innym polu niż styk szeroko rozumianego prawa karnego, a więc tych podmiotów, których ocena jest zdecydowanie aksjologicznie negatywna, z osobami, których postawa nie pozostawała w bezpośredniej opozycji do zadań i funkcji tego państwa, lecz sprowadzała się do czynności akceptowalnych i wykonywanych w każdym państwie, także demokratycznym, bez skojarzeń prowadzących do ujemnych ocen, nie może być dokonane za pomocą tych samych parametrów. W wyrokach z dnia 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22 oraz z dnia 10 lipca 2024 r., I USKP 15/24, Sąd Najwyższy, odwołując się do motywów uchwały III UZP 1/20, uznał, że stwierdzenie pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. nie może być dokonane wyłącznie na podstawie informacji IPN (kryterium formalnej przynależności do służb), lecz na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka służących reżimowi komunistycznemu (art. 13b ust. 1 w związku z art. 13a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej). Stąd nie można zaaprobować stanowiska, że w każdym przypadku kryterium pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa określone w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej spełnione jest już tylko w przypadku formalnej przynależności do wymienionych w nim służb.

Ustalenia faktyczne i interpretacje prawne IPN nie mogą wiązać sądu, do którego wyłącznej kompetencji (kognicji) należy ustalenie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia w przedmiocie prawa do emerytury policyjnej i jej wysokości oraz odpowiednia kwalifikacja prawna (subsumcja) ustalonych faktów. Informacja o przebiegu służby jest dokumentem urzędowym w rozumieniu art. 244 k.p.c., ale przeciwko niemu mogą być przeprowadzane przeciwdowody. Przy dokonywaniu

oceny prawnej służby z perspektywy art. 13b ustawy zaopatrzeniowej bierze się pod uwagę przede wszystkim formację, w której pełniona była służba, a także zajmowane stanowisko, stopień służbowy oraz przebieg służby. Określenie formacji/institucji (z uwzględnieniem jednostek wymienionych w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej) ma istotne znaczenie z uwagi na to, że zakres i przedmiot ich działalności może *prima facie* potwierdzać, że były one bezpośrednio ukierunkowane na realizowanie charakterystycznych dla ustroju totalitarnego zadań i funkcji i takie zadania wykonywali wszyscy - bez wyjątku - funkcjonariusze służący w danej jednostce organizacyjnej, stanowiący jej strukturę, bez której niemożliwe byłoby wykonywanie przypisanych tej jednostce zadań. W wyroku z dnia 9 stycznia 2024 r., III USKP 102/23, Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że nawet brak po stronie ubezpieczonego indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności człowieka, samoistnie nie wyklucza takiej kwalifikacji. Skoro art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej łączy służbę na rzecz totalitarnego państwa z samym podjęciem służby w instytucjach i formacjach w tym przepisie wymienionych, to istnieje domniemanie faktyczne (wynikające z informacji o przebiegu służby potwierdzającej służbę w tych jednostkach), że służba w nich była służbą na rzecz totalitarnego państwa. Domniemanie to może być obalone w procesie cywilnym. Nie jest jednak tak, że to na organie rentowym ciąży obowiązek udowodnienia (art. 6 k.c. w związku z art. 232 zdanie pierwsze k.p.c.), że dany funkcjonariusz uczestniczył w łamaniu praw człowieka i obywatela. W sytuacji, gdy potwierdzona zostaje służba w instytucjach i formacjach wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, to ciężar dowodu przechodzi na ubezpieczonego. Tak też przyjął Sąd Najwyższy w uchwale III UZP 1/20, w której stwierdzono, że w razie stosowanego zarzutu przeciwko podstawie tej informacji, sąd będzie zobowiązany do rekonstrukcji przebiegu służby w konkretnym przypadku, czy w wyroku z dnia 30 listopada 2023 r., III USKP 65/23, w którym podzielono powyższy pogląd, że ciężar dowodu będzie wówczas spoczywał na ubezpieczonym.

Sąd Najwyższy wypracował też jednolite stanowisko odnośnie do wykładni art. 15c oraz art. 22a ustawy zaopatrzeniowej. W wyroku z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, po raz pierwszy zaprezentowano stanowisko, że stwierdzenie pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ust. 1

ustawy zaopatrzeniowej jest tylko jednym z dwóch mechanizmów korygujących wysokość emerytur funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa. Sąd Najwyższy wyjaśnił, że prawodawca wprowadził do ustawy zaopatrzeniowej dwa mechanizmy korygujące wysokość emerytur funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa. Pierwszy z nich „zeruje” tak zwane kwalifikowane lata służby. Drugi zaś obniża wysokość świadczenia do przeciętnej emerytury przysługującej w powszechnym systemie ubezpieczenia.

W odniesieniu do pierwszego z wymienionych mechanizmów Sąd Najwyższy przyjął, że „wyzerowanie” lat służby (art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej) jest środkiem proporcjonalnym w stosunku do funkcjonariuszy, których lata służby przypadły przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. Co prawda jest to rozwiązanie „okrutne” i „nieefektywne funkcjonalnie”, jednak nie pozostaje w sprzeczności z przepisami Konstytucji RP. Zgodnie z zamysłem „wyzerowania” lat służby, każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa traktowany jest jako nieistniejący, czyli nie ma żadnego wpływu na wysokość świadczenia. Sprawia to, że im więcej takich „pustych” lat, tym wysokość świadczenia szybciej zbliża się do wysokości najniższej emerytury - gwarantowanej przez art. 18 ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej. W przeciwieństwie do rozwiązania przyjętego w art. 15c ust. 3 tej ustawy, „wyzerowanie” lat służby godzi w funkcjonariuszy, których lata służby przypadły przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. Dotkliwość tego rozwiązania jest proporcjonalna. W rezultacie, rozwiązanie to - przez swoją proporcjonalność - wpisuje się w cel promowany przez ustawodawcę. Skutecznie obniża emerytury „osób służących na rzecz totalitarnego państwa”. W pewnym sensie dostrzegalna jest również adekwatność tego rozwiązania względem przyświecającego ustawodawcy zamysłu. Wzorzec wpisany w art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej skutecznie zrównuje emerytury policyjne do - lub nawet poniżej - wysokości świadczeń pobieranych przez obywateli prześladowanych przed 1990 r. Dlatego krytyczna ocena art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej nie prowadzi do uznania niezgodności tego przepisu z Konstytucją RP, ponieważ nie ma możliwości jednoznacznego zakwalifikowania tego przepisu jako pozostającego w opozycji do wzorców wynikających z Konstytucji RP, zwłaszcza zaś jej art. 2.

W podobnym tonie wypowiedział się Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 15 maja 2024 r., I USKP 82/23 (niepubl.), przyjmując, że „wyzerowanie” lat służby na rzecz totalitarnego państwa nie jest rozwiązaniem naruszającym art. 32 ust. 1 (zasada równości wobec prawa) oraz art. 32 ust. 2 Konstytucji RP (zakaz dyskryminacji). 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 muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (por. 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 1996 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 1/00 OTK ZU 2001 nr 4, poz. 84). Ważenie interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów norm art. 15c ust. 1 i art. 22a 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. Nie można także pominąć, że w wyroku z dnia 12 września 2023 r., III USKP 52/23 (OSNP 2024 nr 7, poz. 73), Sąd Najwyższy stwierdził, że zasada *ne bis in idem* z art. 4 Protokołu Nr 7 sporządzonego dnia 22 listopada 1984 r. w Strasburgu do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. z 2003 r. Nr 42, poz. 364) nie ma

zastosowania do oceny dopuszczalności ponownego obniżenia wysokości świadczeń funkcjonariuszy pełniących „służbę na rzecz totalitarnego państwa” na podstawie art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej.

W odniesieniu do drugiego z wymienionych mechanizmów obniżania świadczeń Sąd Najwyższy przyjmuje natomiast, 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. Obniżenie świadczenia do pułapu przeciętnej emerytury (art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej), gdy wysokość „ponad” ten wskaźnik została wypracowana po 1990 r.: a) w sposób oczywisty narusza art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP; b) godzi w art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP; c) narusza prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP; d) narusza art. 2 Konstytucji RP. Przemawia to za odmową zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej. W wyroku II USKP 120/22, Sąd Najwyższy uwzględnił, że przewidziane tym drugim mechanizmem limitowanie wysokości świadczenia pułapem „przeciętnej emerytury” w większości przypadków doprowadzi do efektu, zgodnie z którym mechanizm „stażowy” z art. 15c ust. 1 i 2 ustawy zaopatrzeniowej nie będzie miał żadnego znaczenia (zob. też wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 17 maja 2023 r., I USKP 63/22; z dnia 24 maja 2023 r., II USKP 40/23; z dnia 30 listopada 2023 r., III USKP 79/23; z dnia 15 maja 2024 r., I USKP 100/23). Podobne stanowisko, jak przy wykładni art. 15c ustawy zaopatrzeniowej, Sąd Najwyższy przyjął w odniesieniu do art. 22a tej ustawy, wskazując, że do ubezpieczonego, który policyjną rentę inwalidzką otrzymał wskutek stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu w czasie pełnienia służby w Policji (art. 19 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej) albo w okolicznościach opisanych w art. 19 ust. 2 i 3 ustawy zaopatrzeniowej już po zwolnieniu ze służby w Policji, omawiany przepis (art. 22a) wywołuje takie same – niekonstytucyjne – skutki, jak zastosowanie art. 15c ust. 3 tej ustawy do ubezpieczonego, który wypracował prawo do emerytury policyjnej służbą w Policji lub MO (poza zakresem zastosowania art. 13b ustawy zaopatrzeniowej). Podsumowując, art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej nie znajduje zastosowania do obliczenia wysokości policyjnej renty inwalidzkiej, do której prawa zostały nabyte z tytułu służby w Policji, a nie z tytułu służby na rzecz

totalitarnego państwa (zob. wyrok z dnia 13 lutego 2024 r., I USKP 110/23 czy z dnia 10 lipca 2024 r., I USKP 15/24).

W realiach rozpoznawanej sprawy przypomnieć trzeba, że skarżący w latach 1978 – 1990 r. był wywiadowcą wydziału „[...]” SB, a jednostka ta, co trafnie akcentuje w swoich rozważaniach Sąd Apelacyjny, odpowiedzialna była za organizowanie i prowadzenie całokształtu działań w zakresie obserwacji, dokonywania wywiadów - ustaleń oraz wstępnego rozpoznawania i zabezpieczania dyplomatów, cudzoziemców i innych osób zleczanych do kontroli obserwacyjnej (figurantów) dla potrzeb jednostek organizacyjnych MSW. Dlatego wywiadowcy Biura „[...]” SB zajmowali się śledzeniem osób podejrzanych o szeroko rozumianą działalność antypaństwową. Na podstawie raportów z operacji tworzone schemat kontaktów figuranta i plan odwiedzanych przez niego miejsc. Uzyskiwane w ten sposób informacje miały istotne znaczenie w planowaniu różnego rodzaju przedsięwzięć i kombinacji operacyjnych i uznawane były za wartościowy środek pracy operacyjnej. Ponadto metody, jakimi posługiwali się wywiadowcy i funkcjonariusze Biura „[...]” nie odbiegały zasadniczo od stosowanych w pozostałych departamentach i biurach SB.

W uzasadnieniu wyroków z dnia 16 marca 2022 r., II USKP 120/22 oraz z dnia 13 lutego 2024 r., I USKP 110/23, Sąd Najwyższy uwypuklił, że „totalitaryzm” jako cecha określonego państwa jest wypadkową indywidualnych działań łamiących podstawowe prawa i wolności, ale również realizuje się w „kooperatywnych działaniach” ludzi skupionych w instytucjach, których zadaniem jest ograniczanie praw i wolności obywateli. W rezultacie, w trakcie kwalifikacji dokonywanej z art. 13b ust. 1 w związku z art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej nie jest wystarczające stwierdzenie, że funkcjonariusz „nie miał wiedzy na rzecz kogo była prowadzona obserwacja ani z jakich przyczyn oraz nie znał jej wyników. Nie decydował kto będzie obserwowany”. Należy bowiem to ustalenie skonfrontować ze spojrzeniem „instytucjonalnym”, mając na względzie, że czynności skarżącego „odbywały się w wydziale zajmującym się tajną obserwacją, przeszukaniem”, a tym samym, jak prawidłowo wskazał Sąd Apelacyjny, przyczyniały się do zwalczania opozycji.

Określenie formacji/instytucji (z uwzględnieniem jednostek wymienionych w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej) ma istotne znaczenie z uwagi na to, że zakres

i przedmiot ich działalności może *prima facie* potwierdzać, że były one bezpośrednio ukierunkowane na realizowanie charakterystycznych dla ustroju totalitarnego zadań i funkcji i takie zadania wykonywali wszyscy - bez wyjątku - funkcjonariusze służący w danej jednostce organizacyjnej, stanowiący jej strukturę, bez której niemożliwe byłoby wykonywanie przypisanych tej jednostce zadań. Nawet brak po stronie funkcjonariusza indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności człowieka, samoistnie nie wyklucza zatem takiej kwalifikacji. Nie jest więc trafne stanowisko skarżącego, że dla zastosowania art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej należało udowodnić mu dodatkowo pełnienie czynów godzących w prawa człowieka i obywatela, skoro jego działania służyły właśnie realizacji zadań jednostki (Wydział „[...]” SB) nakierunkowanej na łamanie praw człowieka i podstawowych wolności, a oceny służby skarżącego Sąd Apelacyjny, mimo iż zanegował wstępnie stanowisko wynikające z uchwały III UZP 1/20, dokonał na podstawie analizy jego akt osobowych i przebiegu służby.

Nie można jednak w rozpoznawanej sprawie stracić z pola widzenia, że skarżący przeszedł pozytywnie weryfikację i przepracował w Policji po 1990 r. - 21 lat, które nie podlegają „wyzerowaniu”, zaś zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, emerytura policyjna przysługuje funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który w dniu zwolnienia posiada 15 lat służby w Policji, wliczając w to okresy równorzędne, które zostały wymienione w art. 13 tej ustawy. Oznacza to, że podstawowego przywileju emerytalnego polegającego na możliwości przejścia na emeryturę po 15 latach służby ze świadczeniem wynoszącym co najmniej 40% podstawy jego wymiaru skarżący mógł nabyć już z tytułu służby polegającej na strzeżeniu bezpieczeństwa obywateli oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego po 1990 r. Ten aspekt uwypuklił Sąd Najwyższy w cytowanych już powyżej orzeczeniach, podkreślając, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej ma właściwości represyjne. Karze finansowo za pełnienie służby na rzecz totalitarnego państwa tych, którzy relatywnie najkrócej służyli totalitarnemu państwu, a swój staż emerytalny wypracowali po „upadku” tego reżimu. W związku z powyższym art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej z uwagi na jego niezgodność z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 1-3 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji RP nie może kształtować sytuacji prawnej skarżącego odnośnie do wysokości przysługującej mu emerytury, a z tych

samych względów art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej nie może określać wysokości policyjnej renty inwalidzkiej (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 lutego 2024 r., I USKP 110/23 czy z dnia 10 lipca 2024 r., I USKP 15/24) w przypadku ustalenia, że skarżący prawa do renty policyjnej nie nabył z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa.

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

[SOP]

[ms]