



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 27 marca 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Bohdan Bieniek (przewodniczący)

SSN Romualda Spyt (sprawozdawca)

SSN Krzysztof Staryk

w sprawie z odwołania W.J.
przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw
Wewnętrznych i Administracji w Warszawie
o wysokość emerytury policyjnej,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 27 marca 2024 r.,
skargi kasacyjnej ubezpieczonego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie
z dnia 29 września 2022 r., sygn. akt III AUa 85/22,

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

[az]

Romualda Spyt Bohdan Bieniek Krzysztof Staryk

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 1 czerwca 2017 r. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, z urzędu ponownie ustalił dla W. J. wysokość policyjnej emerytury.

Wyrokiem z dnia 14 grudnia 2021 r. Sąd Okręgowy w Szczecinie zmienił zaskarżoną przez W. J. decyzję i przyznał mu prawo do ustalenia wysokości emerytury, poczynając od 1 października 2017 r., z pominięciem art. 15c ust. 1, 2, 3 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, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 708 ze zm.; dalej ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy).

Sąd Apelacyjny w Szczecinie, wyrokiem 29 września 2022 r., zmienił, zaskarżony przez organ rentowy wyrok Sądu Okręgowego i oddalił odwołanie, rozstrzygając także o kosztach postępowania za obie instancje.

W sprawie ustalono, że W. J. w okresie od 27 czerwca 1973 r. do 28 sierpnia 1973 r. był zatrudniony w [...] „G.” Oddział w S.. W okresie od 26 października 1974 r. do 21 września 1976 r. pełnił zasadniczą służbę wojskową, od 1 października 1976 r. do 6 czerwca 1980 r. był studentem studiów magisterskich dziennych Wydziału Ekonomiki i Transportu Politechniki. Z dniem 1 sierpnia 1980 r. odwołujący się został przyjęty do służby w MO i mianowany funkcjonariuszem w okresie służby przygotowawczej na stanowisku inspektora Wydziału [...] SB KWMO w S. Od 1 października 1982 r. do 1 lipca 1983 r. był nieetatowym słuchaczem Studium Podyplomowego ASW w Ś. w systemie przemiennym. Następnie został skierowany do macierzystej jednostki na poprzednio zajmowane stanowisko. W związku z upływem okresu służby przygotowawczej w dniu 1 sierpnia 1983 r. mianowany został funkcjonariuszem w służbie stałej. W dniu 1 lipca 1988 r. odwołujący się został mianowany na stanowisko starszego inspektora Wydziału [...] SB WUSW w S. zajmującym się zwalczaniem szpiegostwa na terenie kraju. Odwołujący się zajmował się zapobieganiem i wykrywaniem przestępstw szpiegostwa, terroryzmu oraz wykrywaniem przestępstw godzących w bezpieczeństwo państwa, a także ściganiem ich sprawców, zwalczaniem działań operatorów obcych służb specjalnych,

podejmował czynności rozpoznawcze, obserwował przyjeżdżających do kraju dyplomatów, a swoje ustalenia przekazywał przełożonym. Przy wykonywaniu obowiązków współpracował z osobowymi źródłami dowodowymi, zarówno obywatelami Polski, jak i obcokrajowcami.

W opinii służbowej za okres od 1 sierpnia 1980 r. do 16 września 1982 r. wskazano, że odwołujący się wykonuje czynności operacyjne „na odcinku” operacyjnego zabezpieczenia przed wrogą działalnością skierowaną przeciwko PRL z pozycji służb specjalnych USA; swoje zadania wykonuje prawidłowo, z dużym zaangażowaniem i odpowiedzialnością, przestrzega tajemnicy państwowej i dba o mienie społeczne.

W opinii służbowej za okres od 16 maja 1983 r. do 30 maja 1988 r. wskazano, że odwołujący się wykonuje czynności operacyjne na odcinku zabezpieczenia obcego transportu morskiego, międzynarodowego transportu samochodowego i lotniczego. „Na swoim odcinku pracy” wywiązuje się prawidłowo z obowiązków, osiąga dobre wyniki „na odcinku” organizacji źródeł informacji i pracy z nimi, jak również w sprawach operacyjnych.

W. J. został zwolniony ze służby z dniem 31 lipca 1990 r. Po pozytywnej weryfikacji przez [...] Komisję Kwalifikacyjną w S. w okresie od 1 sierpnia 1990 r. do 15 kwietnia 2006 r. pełnił służbę w Urzędzie Ochrony Państwa a następnie w Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego - Delegatura w S., ostatnio na stanowisku funkcjonariusza ABW.

Instytut Pamięci Narodowej - Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu Oddziałowe Archiwum IPN w S. sporządziło 1 marca 2017 r. informację o przebiegu służby nr [...], w której wskazało, że W. J. w okresie od 1 sierpnia 1980 r. do 31 lipca 1990 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

Zaskarżoną decyzją Dyrektor Zakładu Emerytalno- Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie ponownie ustalił od dnia 1 października 2017 r. wysokość należnej W. J. emerytury, stwierdzając, że od dnia 1 października 2017 r. miesięczna wysokość tego świadczenia wynosi 1.299,10 zł, przy przyjęciu, że podstawa wymiaru emerytury to 8.983,25 zł.

Do ustalenia wysokości emerytury przyjęto wysługę emerytalną z tytułu: zasadniczej służby wojskowej w wymiarze 1 roku, 10 miesięcy i 27 dni, służby w UOP w wymiarze 11 lat, 10 miesięcy i 28 dni, służby w ABW w wymiarze 3 lat, 9 miesięcy i 17 dni, okresy zatrudnienia przed służbą w wymiarze 2 miesięcy i 2 dni, okresy nieskładkowe przed służbą w wymiarze 3 lat i 10 miesięcy, okresy zatrudnienia po zwolnieniu ze służby w łącznym wymiarze 9 lat, 10 miesięcy i 20 dni. Okres służby od 1 sierpnia 1980 r. do 31 lipca 1990 r. uznano za okres wskazany w art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, liczony po 0,0%. Emerytura wyniosła 68,11% podstawy wymiaru.

Sąd Apelacyjny stwierdził, że odwołujący się niewątpliwie w okresie od dnia 1 sierpnia 1980 r. do dnia 31 lipca 1990 r. pełnił służbę w jednostkach wymienionych w art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, zatem z mocy art. 15c tej ustawy zasadne było obniżenie świadczenia.

Sąd Apelacyjny nie podzielił zapatrywań prawnych przyjętych przez Sąd Okręgowy, które ostatecznie legły u podstaw zaskarżonego orzeczenia, opartych na rozważaniach zawartych w uchwale 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 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy 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 ocenie Sądu Apelacyjnego, organowi stosującemu art. 15c ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy nie przyznano uprawnienia do kształtowania treści pojęcia „służba na rzecz totalitarnego państwa” w sposób dowolny. Założenie przyjęte w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20, stanowi zaprzeczenie woli ustawodawcy, a nadto nakłada na organ niewykonalny *de facto* obowiązek dowodowy. Z tego względu Sąd Apelacyjny uznał za całkowicie zbędne, a nadto sprzeczne z fundamentalnymi zasadami wykładni twierdzenie o konieczności odkodowania pełnej treści pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa” poprzez indywidualizowanie charakteru tej służby. W istocie bowiem taka wykładnia sprowadza się do stworzenia nowej normy prawnej, w dodatku sprzecznej z celem i brzmieniem pozostałych regulacji ustawy zaopatrzeniowej.

Sąd Apelacyjny zaaprobował pogląd, że Sąd Apelacyjny cel nowelizacji co do zasady uzasadnia ingerencję ustawodawcy zwykłego w ustalone uprawnienia emerytalne i rentowe funkcjonariuszy, gdyż uprawnienia te - o ile ich istnienie lub wysokość mają ścisły związek z tą służbą - zostały nabyte niegodziwie. Wskazał, że zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego wyrażonym w wyroku z dnia 24 lutego 2010 r., K 6/09 (OTK-A 2010 nr 2, poz.15), zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczenia praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. Ochrona praw nabytych nie oznacza przy tym nienaruszalności tych praw i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych, jeżeli przemawiają za tym inne zasady, normy lub wartości konstytucyjne. Zasada ochrony praw nabytych nie ma zastosowania do praw nabytych niesłusznie lub niegodziwie, a także praw nie mających oparcia w założeniach obowiązującego w dacie orzekania porządku konstytucyjnego.

Odnosząc powyższą ocenę do treści art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, Sąd Apelacyjny uznał, że przepis ten nie narusza „powszechnej zasady równości lub proporcjonalności świadczeń uzyskiwanych z zaopatrzenia emerytalno-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”.

Sąd Apelacyjny miał na uwadze, że możliwość pozostającej w zgodzie z ustawą zasadniczą 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). Stwierdził, że nadal (po wprowadzeniu zasad nowelizacją z 2009 r.) 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. Zatem, obecne przyjęcie „zerowego” wskaźnika podstawy wymiaru (z ostatniego, w normalnym biegu zdarzeń najwyższego uposażenia przysługującego na zajmowanym stanowisku służbowym) za okresy świadomej służby na rzecz totalitarnego państwa, tj. w organach bezpieczeństwa państwa stosujących totalitarną przemoc polityczną, represje polityczne, jest społecznie sprawiedliwie.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, służba w organach totalitarnej państwowej przemocy politycznej, w warunkach demokratycznego państwa prawnego nie może być tytułem do dalszego utrzymywania lub korzystania z przywilejów „uzyskanych z nielegalnej, niegodnej lub niegodziwej służby z natury rzeczy i z punktu widzenia podstawowych, bo przyrodzonych naturze ludzkiej standardów prawnych i obywatelskich demokratycznego państwa prawnego, tj. przywilejów z tytułu służby w organach, które w istocie rzeczy były strukturami niebezpieczeństwa państwa totalitarnego, przeznaczonymi do zwalczania ruchów niepodległościowo-wolnościowych i demokratycznych dążeń oraz aspiracji do odzyskania lub przywrócenia podstawowych praw i wolności obywatelskich”.

Sąd Apelacyjny wziął również pod uwagę, że w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 czerwca 2021 r., P 10/20, stwierdzono, że art. 22a ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy [...], jest zgodny z art. 2 oraz z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Sąd Apelacyjny podkreślił, że odwołujący się wykonywał między innymi obowiązki na stanowisku inspektora w Sekcji [...] Wydziału [...] „na odcinku” operacyjnego zabezpieczenia przed wrogą działalnością skierowaną przeciwko PRL z pozycji służb specjalnych USA (prowadził działalność kontrwywiadowczą). Nietrafnie przyjął Sąd Okręgowy, że nie ma różnicy między służbą kontrwywiadowczą prowadzoną w czasie PRL przez SB a taką służbą w wolnej Polsce.

Dalej Sąd Apelacyjny zauważył, że działania organów bezpieczeństwa państwa miały charakter systemowy. Czyny 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 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 na fakt, 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.

Sąd Apelacyjny nie zgodził się ze stanowiskiem Sądu Okręgowego, że lata 80-te był to schyłek komunizmu i następowała stopniowa dekomunizacja. Podkreślił, że „stan wojenny został wprowadzony w 1981 r. i zakończony w 1983 r., księdza J. P. zamordowano w 1984 roku a księża: S. S. i S. N. aż do ich śmierci w styczniu 1989 r. byli nękani przez Służbę Bezpieczeństwa. Jest to tylko kilka z wielu znanych przykładów działania służb”.

Z tych przyczyn Sąd Apelacyjny uznał, że organ rentowy prawidłowo dokonał obniżenia emerytury odwołującego się w oparciu o treść art. 15c ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy przez „wyzerowanie” okresu wykonywania służby na rzecz totalitarnego państwa.

W skardze kasacyjnej od powyższego wyroku odwołujący się zarzucił naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.:

I. art. 32 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, przez pominięcie treści tych przepisów co skutkowało oddaleniem odwołania skarżącego pomimo, iż skarżona decyzja została wydana pomimo niezłożenia przez odwołującego wniosku o ustalenie prawa do zaopatrzenia emerytalnego, zaś zgodnie z treścią pominiętego przepisu decyzję o ustaleniu zaopatrzenia emerytalnego wydaje się na skutek postępowania wszczętego na wniosek zainteresowanego, a tym samym w sprawie brak było podstaw do wszczęcia i prowadzenia postępowania na skutek, którego doszło do wydania skarżonej decyzji,

II. art. 33 ust. 4 pkt 2 w związku z art. 33 ust. 1 pkt ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, przez ich pominięcie przez Sąd Apelacyjny i oddalenie odwołania, pomimo że zaskarżona decyzja wydana została rzekomo w oparciu o nowe informacje dostarczone przez IPN, co stanowi przesłankę zmiany decyzji

określoną w ust. 1 pkt 1 art. 33 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, podczas gdy z art. 33 ust. 4 pkt 2 tej ustawy zaopatrzeniowej wynika, że zmiana decyzji o wysokości świadczenia pieniężnego z zaopatrzenia emerytalnego nie może zostać zmieniona lub uchylona, jeżeli od jej wydania upłynęło 5 lat, zaś decyzja ustalająca prawo skarżącego do zaopatrzenia emerytalnego wydana została w dniu 1 października 2010 r., a więc wydanie decyzji z dnia 1 czerwca 2017 r. nastąpiło już po upływie terminu wskazanego ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy;

III. art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, polegające na błędnym przyjęciu, że przepis ten jest jednoznaczny i nie wymaga jakiegokolwiek interpretacji i dlatego też należy w pierwszej kolejności brać pod uwagę jego wykładnię językową w kontekście służby odwołującego się na rzecz „państwa totalitarnego”, podczas gdy takie rozumowanie jest absolutnie błędne, albowiem nie jest tak, że definicja ta jest czytelna i jednoznaczna, nastrocza ona bowiem szereg problemów interpretacyjnych, dlatego nie można ograniczyć się do bezrefleksyjnej wykładni językowej wskazanego przepisu, bowiem zakodowane w nim pojęcie stanowi kryterium wyjściowe, a więc przybiera postać domniemania możliwego do obalenia w procesie cywilnym czego Sąd Apelacyjny w ogóle nie wziął pod uwagę przy rozpoznawaniu niniejszej sprawy i tym samym błędnie przyjął, że służba odwołującego się była służbą na rzecz „państwa totalitarnego”;

IV. art. 2, art. 30, art. 32 ust. 1, art. 42 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 10, art. 47, art. 64 ust. 1 i 2, art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 2, art. 8, art. 14 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, „przez absolutnie błędne uznanie”, że art. 15c ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy nie narusza zasady ochrony praw nabytych, równości wobec prawa, zaufania obywateli do państwa, ochrony dobrego imienia oraz prawa do zabezpieczenia społecznego, poszanowania godności, prawa do ochrony czci, dobrego imienia, prawa do prywatności i prawa do poszanowania życia rodzinnego, jak również zakazu ponownego karania, zasady proporcjonalności, prawa do sprawiedliwego rozpoznania sprawy w sytuacji, gdy wspomniane powyżej przepisy, w sposób drastyczny i arbitralny, łamiąc podstawowe zasady konstytucyjne,

obniżają uposażenia rentowe i emerytalne osobom objętym zakresem tejże ustawy, noszą one znamiona niczym nieuprawnionego odwetu na osobach objętych przedmiotową nowelizacją i nie mają nic wspólnego z próbą zniwelowania nieuzasadnionych przywilejów niesłusznie przyznanym funkcjonariuszom „państwa totalitarnego”.

Organ rentowy, w odpowiedzi na skargę, wniósł o jej oddalenie i zasądzenie od odwołującego się na swoją rzecz kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Na wstępie należy wskazać, że niezasadny jest zarzut naruszenia art. 33 ust. 4 pkt 2 w związku z art. 33 ust. 1 pkt ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Odnosząc się niego, zauważyć należy, że legitymacja do działania organu z urzędu w przypadkach objętych hipotezą art. 15c ustawy wynika z nowelizacji (dokonanej ustawą 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). W myśl ustawy nowelizującej w przypadku osób, w stosunku do których z informacji, o której mowa w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, wynika, że pełniły służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, i które to osoby w dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej mają przyznane świadczenia, właściwy organ emerytalny wszczyna z urzędu postępowanie w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości świadczeń, o których mowa ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Ustawa nowelizująca weszła w życie w dniu 1 stycznia 2017 r.

Przechodząc do kolejnych zarzutów, zauważyć należy, że Sąd Apelacyjny, uznając, że skarżący w spornym okresie pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, odrzucił pogląd wyrażony w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20, że tego rodzaju służba powinna być oceniana na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich

weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka. Uznał, że taka wykładnia art 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy stanowi zaprzeczenie woli ustawodawcy, jest sprzeczna jego niebudzącym wątpliwości brzmieniem, sprowadza się więc do stworzenia nowej normy prawnej, w dodatku sprzecznej z celem i brzmieniem pozostałych regulacji ustawy, a nadto nakłada na organ niewykonalny *de facto* obowiązek dowodowy, a tym samym czyni niemożliwą jego ocenę przez sąd. Przyjął zatem, że sama formalna przynależność jednostki do kręgu jednostek wymienionych w art. 13b ust. 1 i 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy przesądza, że służba w niej stanowiła służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b tej ustawy.

Sąd Najwyższy podziela wykładnię art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy przedstawioną w uchwale Sądu Najwyższego III UZP 1/20, mając także na uwadze późniejsze orzeczenia Sądu Najwyższego przedstawiające zasady indywidualnej oceny służby przez pryzmat „instytucjonalny”, czyli z uwzględnieniem jednostki, w której pełniona była służba. Z tego punktu widzenia, kluczowe powinno być ustalenie, czy skarżący pełnił służbę w jednostce, której działanie nakierowane było na ograniczanie praw i wolności obywateli oraz ochronę bytu totalitarnego reżimu. W utrwalonym już orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, że w ujęciu „instytucjonalnym” sam fakt pełnienia służby w określonej jednostce może wypełniać kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa”, mimo braku po stronie odwołującego się indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności człowieka (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, OSNP 2023 nr 9, poz. 104). W wyroku tym podkreślono, że „naruszanie podstawowych praw i wolności człowieka” jest wypadkową działań „instytucjonalnych” oraz „indywidualnych”, wyjaśniając, 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 Sąd Najwyższy podkreślił, że w trakcie kwalifikacji dokonywanej z art. 13b ust. 1 w związku z art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy nie jest wystarczające podkreślenie, że odwołujący się osobiście

nikomu nie szkodził i że nie prowadził sam działalności operacyjnej. Należy bowiem to ustalenie (niekwestionowane w sprawie) skonfrontować ze spojrzeniem „instytucjonalnym”, a więc z tym, czym zajmowała się dana jednostka.

Taki sam pogląd wyrażony został w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 17 maja 2023 r., I USKP 63/22, w którym stwierdzono, że istotne znaczenie ma zakres i przedmiot działalności formacji/instytucji (z uwzględnieniem jednostek wymienionych w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy), który 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, którzy stanowili jej strukturę, bez której niemożliwe byłoby wykonywanie przypisanych tej jednostce zadań. W konsekwencji, nawet brak po stronie odwołującego się indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności człowieka, samoistnie nie wyklucza takiej kwalifikacji.

Skoro ustawa 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 (k.c. w związku z zdaniem 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 o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, to ciężar dowodu przechodzi na ubezpieczonego (zob. też wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 2023 r., II USKP 40/23, LEX nr 3568174 oraz uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego III UZP 1/20, pkt 60).

W związku z przyjętym założeniem dotyczącym wykładni art. 13b ust. 1 i 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (sprzeczną z wykładnią przedstawioną w uchwale III UZP 1/20) Sąd Apelacyjny takiej oceny nie dokonał. W szczególności nie rozważył dostatecznie, czy jednostki, w których służył skarżący (w

spornym okresie) ukierunkowane były na realizowanie charakterystycznych dla ustroju totalitarnego zadań i funkcji, czy też ich działalność ograniczała się do zwykłych, standardowych działań podejmowanych w służbie publicznej, to jest służbie na rzecz państwa jako takiego. Ograniczył się bowiem w tym względzie do krytyki poglądu Sądu Okręgowego, że tożsame zadania kontrwywiadowcze (jakie realizował skarżący w spornym okresie) realizowane są w państwach demokratycznych, puentując, że Sąd Okręgowy nie widzi różnicy w pracy kontrwywiadowczej prowadzonej przez SB a taką służbą w wolnej Polsce.

Wypada także zauważyć, że w dniu 4 czerwca 1989 r. odbyły się częściowo wolne wybory, a od dnia 24 sierpnia 1989 r. premierem został T. M. (jego rząd został zaprzysiężony w dniu 12 września 1989 r.). W tych okolicznościach wysoce problematyczne jest twierdzenie, że służba odwołującego się w okresie od 12 września 1989 r. do 31 lipca 1990 r. realizowana była „na rzecz totalitarnego państwa”. Można wnosić, że dostrzega to również ustawodawca, czemu dał wyraz w ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Przepis ten stanowi, że za służbę na rzecz totalitarnego państwa nie uznaje się służby, która rozpoczęła się po raz pierwszy nie wcześniej niż w dniu 12 września 1989 r. (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 marca 2023 r., II USKP 120/22). W związku z tym nie ma podstaw, aby okres służby skarżącego od 12 września 1989 r. uznawać za okres służby na rzecz totalitarnego państwa.

Potwierdził się zatem zarzut naruszenia art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

Jeśli chodzi o zarzut naruszenia art. 2, art. 30, art. 32 ust. 1, art. 42 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 10, art. 47, art. 64 ust. 1 i 2, art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 2, art. 8, art. 14 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, to zaktualizują się one dopiero w razie dokonania ustaleń potwierdzających, że służba odwołującego się w spornym okresie (objętym informacją IPN) była służbą na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Przy czym kwestia ta była już wyjaśniana w orzecznictwie Sądu Najwyższego (zob. wyrok Sądu Najwyższego: z dnia 6 lutego 2024 r., I USKP 114/23; niepublikowany).

Na koniec można zauważyć, że Sąd Apelacyjny w ogóle pominął mechanizm obniżania świadczeń, o którym mowa w 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Tymczasem Sąd Najwyższy w powołanym wyroku z dnia 16 marca 2023 r., szczegółowo przedstawił motywy przemawiające za odmową zastosowania ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Wyjaśnił, że mechanizm zawarty tej ustawy, pozwalający na obniżenie emerytury policyjnej do średniej emerytury z systemu powszechnego, nie ma zastosowania do funkcjonariuszy, których emerytura została wyliczona z lat poprzedzających 1990 r., ponieważ wysokość ich emerytury na skutek zastosowania ustawy kształtuje się poniżej „przeciętnej emerytury” - czyli nie ma do czego redukować. Omawiany mechanizm jest więc *de facto* wymierzony przede wszystkim w funkcjonariuszy, którzy pomyślnie przeszli weryfikację w 1990 r. i w kolejnych latach służyli wolnej Polsce. W rezultacie godzi przede wszystkim w prawa osób, które wprowadzie przez pewien okres służyły „na rzecz totalitarnego państwa”, jednak po 1990 r. pracowały na rzecz wolnej Polski. Budzi poważne wątpliwości, czy wskazana konsekwencja wpisuje się w deklarowane przez Konstytucję RP „ureczywistnienie zasad sprawiedliwości społecznej”. O ile można się zastanawiać, czy wzorzec „sprawiedliwości społecznej” jest realizowany w przypadku pomysłu „zerowania” podstawy wymiaru, co ma służyć zrównaniu wysokości emerytur funkcjonariuszy i osób represjonowanych przez totalitarne państwo, to z pewnością ze „sprawiedliwością” nie ma nic wspólnego obniżanie świadczenia do pułapu przeciętnej emerytury, gdy wysokość „ponad” ten wskaźnik została wypracowana po 1990 r. Redukcja z ustawy, po pierwsze, oderwana jest całkowicie od reguły proporcjonalności Konstytucji RP, czyli wzorca, który jest fundamentem „demokratycznego państwa prawa, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej”. Po drugie, logika tego przepisu prowadzi wręcz do skutku odwrotnego względem zamierzonego. Osoba w mniejszym stopniu dotknięta „cechą piętnującą” (pełnieniem służby na rzecz totalitarnego państwa), bo krócej służąca przed 1 sierpnia 1990 r., jest dotkliwiej sankcjonowania niż osoba, posiadająca dłuższy staż służby do 31 lipca 1990 r. Po trzecie, przepis ustawy zaopatrzeniowej abstrahuje od powszechnie rozumianego i akceptowanego poczucia sprawiedliwości. Polega ono na występowaniu racjonalnej adekwatności między czynem a sankcją. W tym

zakresie rozwiązanie określone w ustawy zaopatrzeniowej w sposób oczywisty narusza art. 32 ust. 1 ust. 2 Konstytucji RP, bowiem nierówno traktuje i dyskryminuje odwołującego się względem funkcjonariuszy, którzy podjęli służbę po 1990 r. i którzy legitymują się takim samym okresem służby, czyli mają taką samą podstawę wymiaru świadczenia. Jeśli potraktować prawo do określonej wysokości emerytury w kategorii „prawa do własności”, co wydaje się uzasadnione, to wskazany efekt ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy godzi również w Konstytucji RP. Sumarycznie wskazane naruszenia prowadzą do wniosku, że art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy narusza także prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego z Konstytucji RP. Pogląd ten podzielony został w innych orzeczeniach Sądu Najwyższego (wyroki: 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 30 listopada 2023 r., III USKP 65/23, LEX nr 3635453; z dnia 9 stycznia 2024 r., III USKP 102/23, LEX nr 3652059; z dnia 6 lutego 2024 r., I USKP 114/23, niepublikowany).

Z tych motywów orzeczono jak w sentencji.

[SOP]

[ms]