



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 stycznia 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Bohdan Bieniek (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Piotr Prusinowski

SSN Romualda Spyt

w sprawie z odwołania J. M.

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 15 stycznia 2025 r.,

skargi kasacyjnej ubezpieczonego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie

z dnia 24 sierpnia 2023 r., sygn. akt III AUa 775/22,

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

ł.n

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w Szczecinie, wyrokiem z dnia 24 sierpnia 2023 r., zmienił częściowo zaskarżony wyrok Sądu Okręgowego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 25 października 2022 r. i oddalił odwołanie J. M. od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno - Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 czerwca 2017 r. w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości emerytury.

W sprawie ustalono, że J. M. urodził się [...] 1949 r. Do służby w Milicji Obywatelskiej został przyjęty 1 kwietnia 1976 r. Od tej daty pełnił służbę jako starszy technik II sekcji radiowej Wydziału Łączności KW MO w G.. Początkowo pracował przy obsłudze urządzeń radiowych, później przy uruchamianiu i naprawie urządzeń łączności dla Wydziału Ruchu Drogowego. Skarżący wykonywał wyłącznie prace techniczne.

Wydział Łączności WUSW zajmował się przede wszystkim zapewnianiem międzymiastowej łączności telefonicznej dla władz wojewódzkich (w tym komitetów partyjnych, urzędów wojewódzkich) oraz jej sprawnym funkcjonowaniem, w tym także łączności radiowej krótkofalowej. Tego rodzaju zadania wymagały całodobowej obsługi urządzeń, jej konserwacji i napraw.

W informacji z dnia 8 marca 2017 r. Instytut Pamięci Narodowej wskazał, że ubezpieczony od 1 stycznia 1984 r. do 31 lipca 1990 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy policji. Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego. Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej. Służby Ochrony Państwa. Państwowej Straży Pożarnej. Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2020 r., poz. 783; dalej jako ustawa zaopatrzeniowa).

Sąd Okręgowy uznał odwołanie za uzasadnione, gdyż w spornym okresie ubezpieczony nie dopuszczał się czynów polegających na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych. Nie dopuszczał się również łamania prawa do wolności słowa i zgromadzeń. W ocenie Sądu pierwszej instancji, nie wystarczy jednak pełnić służby w jednostkach wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, co wyjaśniono w

orzecznictwie Sądu Najwyższego (uchwała III UZP 1/20). Dlatego skoro odwołujący się wykonywał li tylko prace techniczne, to brak dowodów, by miał dopuszczać się zwalczania opozycji demokratycznej (takich dowodów w sprawie brak). W rezultacie Sąd pierwszej instancji zmienił zaskarżoną decyzję, stwierdzając, że emerytura J. M. nie podlega ponownemu ustaleniu w trybie art. 15c ustawy zaopatrzeniowej.

Rozpoznając apelację organu rentowego, Sąd Apelacyjny dodatkowo ustalił, że odwołujący się był nagradzany w swojej pracy, a jego „stosunek do kleru był negatywny”, uzyskał prawo do dodatku operacyjnego i pełnił funkcje koordynatora, co pozwala przyjąć, że pion łączności był na tyle pojemny znaczeniowo, iż Służba Bezpieczeństwa mogła realizować wszelkie swoje plany „pod tą przykrywką”. Z kolei automatyczne przejście ubezpieczonego do służby w Policji w 1990 r. nie podważa przynależności Wydziału Łączności WUSW do Służby Bezpieczeństwa. W tej kwestii wypowiedział się już Sąd Najwyższy w sprawie lustracyjnej (uchwała z 26 maja 2021 r., I KZP 12/20). Stąd możliwe było pełnienie służby w jednostce uznanej za organ bezpieczeństwa publicznego przez osobę mającą status funkcjonariusza Milicji Obywatelskiej. Likwidacja takiej jednostki na mocy ustawy o Urzędzie Ochrony Państwa nie powodowała automatycznie zwolnienia takiej osoby ze służby. Skutek ten został bowiem zawężony wyłącznie do funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa, a zostali funkcjonariusze nie podlegali - z chwilą utworzenia nowej formacji weryfikacji.

Zdaniem Sądu odwoławczego, lektura akt osobowych ubezpieczonego, jak i dokumentu określającego zakres zadań oraz obowiązków jednostki, w której pełnił służbę doprowadza do wniosku, że ów dobrowolnie i świadomie wpisał się w model państwa totalitarnego PRL i wspierał go. Co więcej, sam wystąpił z wnioskiem o zatrudnienie w służbach mundurowych. Zaangażowanie w wykonywaną pracę, przy pełnej świadomości sytuacji politycznej i gospodarczej w kraju niewątpliwie wpłynęło na rozwój jego kariery zawodowej i było doceniane przez przełożonych, co odzwierciedlało się w przyznawaniu mu licznych premii pieniężnych.

Idąc dalej, Sąd odwoławczy zwrócił uwagę, że treść art. 15c w związku z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej jest jasna, zaś jego wykładnia leksykalna wskazuje wprost, że służbą na rzecz totalitarnego państwa była każda służba pełniona okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. Jednak z uwagi na stanowisko Sądu

Najwyższego wyrażone w uchwale III UZP 1/20 (nie decyduje sama formalna przynależność do struktur bezpieczeństwa państwa) Sąd odwoławczy dokonał ustaleń, które przeczą stanowisku Sądu Okręgowego, a to z uwagi na ocenę działalności ubezpieczonego w kontekście charakteru przydzielonych mu zadań, zakresu obowiązków w wydziale, w którym pełnił służbę. Sąd pierwszej instancji poprzestał jedynie na zeznaniach odwołującego się, a te były wyjątkowo oszczędne.

W końcu Sąd Apelacyjny odwołał się do orzecznictwa Sądu Najwyższego w tym: uchwały z dnia 2 marca 2011 r., II UZP 2/22 (OSN 2011 nr 15-16, poz. 210); z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28) oraz orzecznictwa ETPCz (skarga nr 15189/10) i uznał, że: (-) ustawa zaopatrzeniowa nie narusza art. 67 Konstytucji RP, gdyż emerytury funkcjonariuszy nadal są wyższe od większości emerytur wypłacanych w powszechnym systemie ubezpieczenia społecznego; (-) działania organów bezpieczeństwa miały charakter systemowy i tworzyły opresyjny system, w którym dopuszczano się czynów zbrodniczych, tym samym ustalenie indywidualnej odpowiedzialności jest utrudnione z uwagi na brak materiałów; (-) jednostka, w której służbę pełnił ubezpieczony służyła zachowaniu sowieckiej dominacji na terenie Polski zatem już samo zgłoszenie gotowości do służby w tym aparacie, często pokierowane uzyskaniem korzyści materialnych i przywilejów, musiało się wiązać ze świadomością uczestniczenia w jego represyjnej działalności, a zarazem wspierania dalszego funkcjonowania reżimu totalitarnego. *Per saldo, ten* fakt, niezależnie od oceny indywidualnego zaangażowania w konkretną działalność represyjną, usprawiedliwia - w przekonaniu Sądu Apelacyjnego - uznanie służby ubezpieczonego za służbę na rzecz totalitarnego państwa. Jednocześnie nie było podstaw do stwierdzenia, że obniżenie świadczenia kłóci się z art. 67 Konstytucji RP, a ustawa nowelizująca nie ma skutków represyjnych. Dlatego Sąd Apelacyjny orzekł z mocy art. 386 § 1 k.p.c.

Wyrok Sądu Apelacyjnego zaskarżył pełnomocnik odwołującego się w całości, wskazując na naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, to jest: (-) art. 228 § 1 k.p.c. w związku z art. 227 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c., przez uznanie za fakt powszechnie znany braków w materiałach archiwalnych Instytutu Pamięci Narodowej związanych z masowym niszczeniem dokumentów organów bezpieczeństwa państwa przed ich przejęciem przez ten

organ i niemożliwością ustalenia czynów na podstawie takiej dokumentacji, podczas gdy nie zostały spełnione przesłanki z art. 228 § 1 k.p.c. do uznania powyższego za fakt notoryjny, albowiem zakres tych czynności w odniesieniu do poszczególnych komórek (wydziałów) był różny, powszechny lub znikomy i nie stanowi wiedzy powszechnej, a także z uwagi na to, że nie była to okoliczność podnoszona przez strony, co mogło mieć wpływ na treść zaskarżonego rozstrzygnięcia, albowiem Sąd drugiej instancji w oparciu o nieprawidłowo zastosowaną notoryjność dokonał kwalifikacji prawnej służby odwołującego kasacyjnie jako służby na rzecz totalitarnego państwa, w sytuacji gdy w aktach sprawy znajduje się informacja sporządzona przez Instytut Pamięci Narodowej - Komisję Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu i dotycząca przebiegu służby skarżącego; (-) art. 236 § 1 k.p.c. w związku z art. 240 § 1 k.p.c. i 243² k.p.c. i 362 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c., przez przeprowadzanie dowodu z dokumentu (IPN) ponad jego treść, która obejmuje zakres informacji o tym czy odwołujący naruszył prawa i wolności obywatelskie w okresie służby w WUSW, a nie - jak to dowolnie przyjął Sąd Apelacyjny - w zakresie charakterystyki formacji, w której służył oraz tego czy dokumentacja SB była niszczona, co mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, ponieważ skutkowało naruszeniem zasady jawności postępowania i pozbawieniem odwołującego się możliwości odniesienia się do tego dokumentu, ponieważ faktyczny zakres, na jaki został dopuszczony w sprawie nie został skarżącemu ujawniony; w oparciu jedynie o część materiału zgromadzonego w sprawie na moment zamknięcia rozprawy oraz podniesionych przez skarżącego twierdzeń złożonych w odpowiedzi na apelację, mimo tego, że twierdzenia te nie zostały zakwestionowane przez organ rentowy i miały istotne znaczenie dla weryfikacji poprawności wyroku Sądu pierwszej instancji, podczas gdy te tezy i twierdzenia były elementem materiału zgromadzonego w sprawie na moment zamknięcia rozprawy, co mogło mieć istotny wpływ na wynik postępowania przez wyrokowanie w oparciu jedynie o część materiału zgromadzonego w sprawie na moment zamknięcia rozprawy; (-) art. 382 k.p.c. w związku z art. 232 zdanie pierwsze k.p.c. w związku z art. 6 k.c. i art. 316 § 1 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c., przez dokonanie analizy zgromadzonego materiału dowodowego z pominięciem istotnej części tego materiału zebranego na moment zamknięcia rozprawy, co polegało na pominięciu przy

orzekaniu całkowitej bierności dowodowej organu rentowego w toku postępowania w zakresie przedstawienia dowodów na to, że służba pełniona przez skarżącego miała charakter służby na rzecz totalitarnego państwa, mimo tego, że ciężar dowodu w tym zakresie spoczywał na organie rentowym.

Ponadto skarżący zarzucił niewłaściwe zastosowanie art. 15c ust. 3 i 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, polegające na odniesieniu tych przepisów do odwołującego się, który w świetle ustalonych w sprawie faktów, nie pełnił służby na rzecz totalitarnego państwa oraz błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 13b ust. 1 tej ustawy, polegające na nieprawidłowym odniesieniu tego przepisu do skarżącego w zakresie faktów ustalonych w postępowaniu, przez oparcie się na idei odpowiedzialności zbiorowej funkcjonariuszy SB (kryterium formalne czas i miejsce służby) i przyjęcie, że o „służbie na rzecz totalitarnego państwa” przesądza jakakolwiek aktywność służbowa funkcjonariusza służby bezpieczeństwa PRL z uwagi na ogólnie przyjętą przez Sąd Apelacyjny negatywną ocenę formacji, w której ubezpieczony pełnił służbę, a w konsekwencji nieprawidłowe przyjęcie, że wskazane sformułowanie odnosi się do skarżącego wyłącznie z przyczyny, że wykonywał on czynności służbowe w WUSW, podczas gdy prawidłowa wykładnia tego przepisu, utrwalona w orzecznictwie, w tym Sądu Najwyższego i sądów apelacyjnych, powinna prowadzić do odrzucenia jakiegokolwiek formy odpowiedzialności zbiorowej i uznania, że o tym czy służba miała charakter „służby na rzecz totalitarnego państwa” przesądza lub nie, indywidualna ocena wszystkich istotnych faktów w sprawie, to jest weryfikacji czynów odwołującego się pod kątem naruszenia lub nie podstawowych praw i wolności człowieka i obywatela, długości i historycznego umiejscowienia okresu pełnienia służby, miejsce pełnienia służby, stanowiska służbowego, stopnia służbowy oraz przede wszystkim zakresu powierzonych zadań, przy uwzględnieniu, że uprawnienia emerytalno-rentowe skarżący nabył na podstawie ustawodawstwa polskiego po 1989 r., a także tego, że przeszedł on pozytywnie weryfikację w 1990 r., podczas gdy właściwe zastosowanie tego przepisu przy uwzględnieniu reguł aksjologicznych demokratycznego państwa prawnego i chronionych przez państwo praw słusznie nabytych do zaopatrzenia emerytalnego, powinno prowadzić do konkluzji, że z uwagi na ustalone w sprawie fakty, nie ma on zastosowania do odwołującego się, co doprowadziło to wydania rażąco niesprawiedliwego wyroku.

Mając powyższe na uwadze, skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i jego zmianę polegającą na ustaleniu świadczenia emerytalnego odwołującego się w wysokości jak przed dniem 1 października 2017 r.

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

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

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

Jak wyjaśniono w wyroku Sądu Najwyższego z 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/23 (LEX nr 3568174), w ślad za uchwałą III UZP 1/20, stwierdzenie pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. nie może być dokonane wyłącznie na podstawie informacji Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (kryterium formalnej przynależności do służb), lecz na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka służących reżimowi komunistycznemu (art. 13b ust. 1 w związku z art. 13a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej). Stąd nie można zaaprobować stanowiska, że w każdym przypadku kryterium pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa określone w art. 13b ust. 1 tej ustawy jest spełnione już tylko w przypadku formalnej przynależności do wymienionych w nim służb. Sąd ubezpieczeń społecznych, rozpoznający sprawę w wyniku wniesienia odwołania od decyzji organu rentowego w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości emerytury (renty) policyjnej byłego funkcjonariusza Służby Bezpieczeństwa, nie jest związany treścią informacji o przebiegu służby w organach

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

W sprawie I USKP 40/23 wyjaśniono również, że przy dokonywaniu oceny prawnej służby z perspektywy art. 13b ustawy zaopatrzeniowej bierze się pod uwagę przede wszystkim formację, w której pełniona była służba, a także zajmowane stanowisko czy stopień służbowy oraz przebieg służby. Określenie formacji/instytucji (z uwzględnieniem jednostek wymienionych w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej) ma istotne znaczenie z uwagi na to, że zakres i przedmiot ich działalności może *prima facie* potwierdzać, że były one bezpośrednio ukierunkowane na realizowanie charakterystycznych dla ustroju totalitarnego zadań i funkcji i takie zadania wykonywali wszyscy – bez wyjątku - funkcjonariusze służący w danej jednostce organizacyjnej, stanowiący jej strukturę, bez której niemożliwe byłoby wykonywanie przypisanych tej jednostce zadań. Nawet brak po stronie odwołującego się indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności człowieka, samoistnie nie wyklucza takiej kwalifikacji. Skoro art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej łączy służbę na rzecz totalitarnego państwa z samym podjęciem służby w instytucjach i formacjach w tym przepisie wymienionych, to istnieje domniemanie faktyczne (wynikające z informacji o przebiegu służby potwierdzającej służbę w tych jednostkach- por. uchwałę III UZP 1/20, pkt 60- 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.

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

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. W sprawie II USKP 120/22 wyjaśniono, że co prawda jest to rozwiązanie „okrutne” i „nieefektywne funkcjonalnie”, jednak nie pozostaje w sprzeczności z przepisami Konstytucji RP. Zgodnie z zamysłem „wyzerowania” lat służby, każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa traktowany jest jako nieistniejący, czyli nie ma żadnego wpływu na wysokość świadczenia. Sprawia to, że im więcej takich „pustych” lat, tym wysokość świadczenia szybciej zbliża się do wysokości najniższej emerytury – gwarantowanej przez art. 18 ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej. W przeciwieństwie do rozwiązania przyjętego w art. 15c ust. 3 tej ustawy „wyzerowanie lat służby” godzi w funkcjonariuszy, których lata służby przypadły przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. Dotkliwość tego rozwiązania jest proporcjonalna – w niewielkim stopniu dotyka takie osoby jak odwołujący się, który tylko kilka lat służył w PRL (1984-1990). 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 odniesieniu do drugiego z wymienionych mechanizmów Sąd Najwyższy przyjął, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej zawiera mechanizm swoistej „gilotyny” obniżającej wysokość świadczeń tych funkcjonariuszy, którzy pomyślnie przeszli weryfikację w 1990 r. (albo kontynuowali dalej służbę) i w kolejnych latach służyli wolnej Polsce. Obniżenie świadczenia do pułapu przeciętnej emerytury (art. 15c ust. 3), gdy wysokość „ponad” ten wskaźnik została wypracowana po 1990 r. został jednoznacznie wypunktowany przez Sąd Najwyższy we wspomnianym już wyroku w sprawie II USKP 120/22 (OSNP 2023 nr 9, poz. 104) i powszechnie akceptowany w judykaturze Sądu Najwyższego (por. wyroki: z dnia 30 listopada 2023 r., III USKP 65/23; z dnia 13 grudnia 2023 r., III USKP 45/23; z dnia 9 stycznia 2024 r., III USKP 74/23; z dnia 6 lutego 2024 r., I USKP 114/23).

Sumując dotychczasowe uwagi, Sąd Najwyższy stwierdza, że art. 13b ustawy zaopatrzeniowej mógł zostać zastosowany w taki sposób, jak to uczynił Sąd drugiej instancji, to jest w oparciu o przynależność odwołującego się do określonej struktury w ramach Służby Bezpieczeństwa oraz na podstawie analizy akt osobowych i przebiegu kariery zawodowej w tej formacji oraz bez potrzeby ustalenia, czy w trakcie służby odwołujący się dopuścił się czynów godzących w prawa i wolności obywatelskie. Powołane stanowisko koresponduje z założeniem, że w sprawach o obniżenie emerytury funkcjonariuszom służb bezpieczeństwa przebieg służby powinien być weryfikowany za pomocą opinii służbowych (szer. zob. B. Jaworski: *System opiniowania funkcjonariuszy służb mundurowych, Acta Univesitatis Lodzensis. Folia Iuridica* 2019 nr 87, s. 105), a tak w sprawie procedował Sąd odwoławczy. Jednocześnie „uchwała III UZP 1/20 nie sprzeciwia się możliwości

uznania konkretnej służby za pracę na rzecz totalitarnego państwa, bo nie taki zresztą był cel wypowiedzi poszerzonego składu Sądu Najwyższego. Uchwała miała na celu zapewnienie standardu postępowania, to znaczy, by sąd powszechny nie orzekał tylko formalnie, pozostając związany stosownym zaświadczeniem wydanym w odniesieniu do konkretnego funkcjonariusza, zaś o ewentualnym zaliczeniu do „służby na rzecz totalitarnego państwa” decydować mogły także wyżej już omówione przesłanki (moment i miejsce pełnienia służby, jej długość, czy też chociażby zajmowane stanowisko). Przede wszystkim chodziło o dopuszczenie obalenia domniemania, jakie wynikało z urzędowego dokumentu IPN-u. 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, czy też przerzucania tego ciężaru na organ rentowy. W uzasadnieniu wyroków: z dnia 13 lutego 2024 r., I USKP 110/23 (LEX nr 3670464) oraz z dnia 27 sierpnia 2024 r., I USKP 55/24 (LEX nr 3748683), Sąd Najwyższy uwypuklił, że „totalitaryzm” jako cecha określonego państwa jest wypadkową indywidualnych działań łamiących podstawowe prawa i wolności, ale również realizuje się w „kooperatywnych działaniach” ludzi skupionych w instytucjach, których zadaniem jest ograniczanie praw i wolności obywateli.

W świetle powyższego za niezasadne należy uznać zarzuty naruszenia prawa procesowego (art. 228 § 1, 227 w związku z art. 391 § 1 k.p.c. oraz art. 236 § 1 k.p.c. w związku z art. 240 § 1 i 243², 362 w związku z art. 391 § 1 k.p.c. oraz art. 382 i 232 w związku z art. 6 k.c. i 316 § 1 k.p.c.), bowiem model procesowania przez Sąd odwoławczy, odnoszący się do usytuowania jednostek odwołującego się w systemie aparatu przemocy wpisywał się w dopuszczalne ramy postępowania. Nie był zasadny – z przyczyn omówionych wyżej - zarzut naruszenia prawa materialnego, to jest art. 13b ustawy zaopatrzeniowej (art. 22a ust. 3 tej ustawy powołano zbędnie, skoro sprawa dotyczyła wyłącznie obniżenia emerytury policyjnej, a dana norma dotyczy renty policyjnej).

Natomiast zasadny okazał się zarzut naruszenia art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej przez obniżenie świadczenia ubezpieczonego do pułapu przeciętnej emerytury, w sytuacji gdy wysokość świadczenia „ponad” ten wskaźnik została wypracowana – po pierwsze - służbą po 1990 r. oraz przed 1990 r. w Milicji

Obywatelskiej (od 1 kwietnia 1976 r. - 31 grudnia 1983 r.), a także przed podjęciem służby (11 lipca 1967 r. - 31 marca 1976 r.), a więc okresami, które nie są kwalifikowane jako służba na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Zastosowanie w tej sytuacji mechanizmu z art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej – zgodnie ze stanowiskiem przyjętym w sprawie II USKP 120/22 i potwierdzonym w kolejnych orzeczeniach (np. wyroki Sądu Najwyższego z 30 listopada 2023 r., III USKP 65/23, LEX nr 3635453 i z 17 maja 2023 r., I USKP 63/22, OSNP 2024 nr 1, poz. 9; zob. także postanowienia Sądu Najwyższego z 29 listopada 2023 r., III USK 86/23, LEX nr 3632802 i z 2 sierpnia 2023 r., III USK 45/23, LEX nr 3590560) - w sposób oczywisty narusza art. 2 i art. 32 ust. 1 ust. 2 Konstytucji RP oraz godzi w art. 64 ust. 1-3 Konstytucji RP, a tym samym narusza prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP. Nie ma bowiem żadnego racjonalnego – z punktu widzenia zasady proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP - uzasadnienia ani nie znajduje oparcia w celach ustawy redukcja wysokości świadczenia emerytalnego, które zostało skalkulowane z tytułu służby niebędącej służbą na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Wysokość świadczenia emerytalnego z tytułu służby w latach 1976-1983 (oraz po 1990 r.) jest efektem wykonywania „zwykłej” pracy policyjnej, a nie przywilejem emerytalnym wynikającym z realizacji czynności kwalifikowanych przez prawodawcę jako moralnie naganne.

W sprawie takiej jak niniejsza, sąd może (powinien był) przeprowadzić ocenę proporcjonalności regulacji ustawowej, na podstawie której obniżono świadczenie odwołującemu się, w ramach rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa oraz weryfikacji zgodności ustawy z umową międzynarodową (chodzi o pełnienie służby przed (po) 1990 r., a więc w okresie, który nie mógł być uznany za okres pejoratywnie oceniany. Wracając do decyzji organu rentowego, to sąd powszechny może dokonać takiej oceny, weryfikując, czy wysokość świadczenia ustalona w zaskarżonej decyzji nie skutkuje jego nieproporcjonalnym obniżeniem w stosunku do dotychczas wypłacanej wysokości. Na kwestię oceny proporcjonalności obniżania wysokości świadczeń emerytalno-rentowych byłym funkcjonariuszom służb bezpieczeństwa komunistycznego państwa zwrócono uwagę w wyroku z 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21 (OSNP 2022 nr 11, poz. 113) odwołując się do testu proporcjonalności

przeprowadzonego przez ETPCz w sprawie Cichopek (skarga nr 15189/10, A. C. przeciwko Polsce), dotyczącej tego samego problemu prawnego, co występujący w niniejszej sprawie. Uzasadnia to przyjęcie założenia, zgodnie z którym w sprawach z zakresu odwołania od decyzji organu rentowego obniżających świadczenia byłym funkcjonariuszom służb bezpieczeństwa PRL, respektowanie Konwencji wymaga od sądów odniesienia się do poszczególnych elementów testu proporcjonalności, jaki został przeprowadzony przez sam ETPCz na użytek oceny, czy obniżka świadczeń wprowadzona w 2009 r. była zgodna z Konwencją. W sprawie III USKP 145/21 Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że z wyroku ETPCz wynika konieczność uwzględnienia następujących okoliczności. Po pierwsze, zmiana wysokości świadczeń nie może naruszać samej istoty prawa do świadczenia z systemu ubezpieczeń społecznych. Po drugie, adresat regulacji obniżającej świadczenia nie może być nieproporcjonalnie i nadmiernie obciążony, co wymaga uwzględnienia konkretnych okoliczności i osobistej sytuacji skarżącego. Z powyższego wynika, że ocena proporcjonalności interwencji prawodawcy w sferę ukształtowanych już uprawnień osób pobierających świadczenia z systemu ubezpieczeń społecznych jest w wysokim stopniu zindywidualizowana. Uwzględniając cel ustawy nowelizującej (eliminacja utrzymującego się po realizacji ustawy z 2009 r. uprzywilejowania emerytalno-rentowego byłych funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa) oraz istotę prawa do świadczenia z ubezpieczenia społecznego, Sąd Najwyższy stwierdza, że niewątpliwie nieproporcjonalne byłoby ponowne ustalenie wysokości świadczenia na poziomie poniżej emerytury minimalnej z systemu powszechnego. Ustawodawca uniknął jednak naruszenia istoty prawa do ubezpieczenia społecznego, przewidując stosowny mechanizm korygujący (art. 18 ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej). Z kolei – zdaniem Sądu Najwyższego w obecnym składzie - obniżenie wysokości świadczenia do poziomu odpowiadającego wysokości średniego świadczenia z systemu powszechnego realizuje cel ustawodawcy krajowego zaakceptowany przez ETPCz (eliminacja niezasadnie nabytych przywilejów emerytalnych). Nie wyklucza to stwierdzenia przez sąd powszechny – po uwzględnieniu sytuacji osobistej i okoliczności sprawy dotyczącej konkretnego ubezpieczonego – że ponowne obniżenie świadczenia do poziomu przeciętnego świadczenia z systemu powszechnego stanowi nieproporcjonalną ingerencję w sferę uprawnień

majątkowych byłego funkcjonariusza, zwłaszcza gdy procentowa skala obniżki świadczenia będzie znacząca.

Mając powyższe na względzie, Sąd Najwyższy orzekł z mocy art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. oraz art. 98 § 1 w związku z art. 398²¹ k.p.c.

[SOP]

[a.ł.]