



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 10 lipca 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Bohdan Bieniek (przewodniczący)

SSN Dawid Miąsik (sprawozdawca)

SSN Maciej Pacuda

w sprawie z odwołania M. W.

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 10 lipca 2024 r.,

skargi kasacyjnej ubezpieczonego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie

z dnia 17 listopada 2022 r., sygn. akt III AUa 203/22,

**1. uchyla zaskarżony wyrok i zmienia poprzedzający go wyrok
Sądu Okręgowego w Szczecinie z 17 lutego 2022 r.,
VI U 1371/21 w ten sposób, że przyznaje M. W. prawo do ustalenia
wysokości emerytury policyjnej od dnia
1 października 2017 r. z pominięciem art. 15c ust. 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, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz. U. z 2023 r. poz. 1280 ze zm.) oraz prawo do ustalenia renty policyjnej od dnia 1 października 2017 r. z pominięciem art. 22a ust. 3 tej ustawy;

2. oddała skargę kasacyjną w pozostałym zakresie;

3. zasądza od organu rentowego na rzecz odwołującego się kwotę 480 (czterysta osiemdziesiąt) złotych wraz z odsetkami z art. 98 par. 1(1) k.p.c. tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym oraz przed sądem drugiej instancji.

Dawid Miąsik Bohdan Bieniek Maciej Pacuda

UZASADNIENIE

Sąd Okręgowy w Szczecinie wyrokiem z 17 lutego 2022 r., VI U 1371/21 orzekając w sprawie z odwołania M. W. (odwołujący się) od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (organ rentowy) z dnia 1 sierpnia 2017 r. nr KRI [...] (decyzja emerytalna) z dnia 1 sierpnia 2017 r. nr KRW [...] (decyzja rentowa), zmienił zaskarżone decyzje w ten sposób, że przyznał odwołującemu się prawo do ustalenia wysokości emerytury policyjnej od 1 października 2017 r. z pominięciem art. 15c ust. 1, 2, 3 ustawy z dnia 19 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 2016 r., poz. 708 ze zm., dalej jako ustawa zaopatrzeniowa) oraz prawo do ustalania wysokości policyjnej renty inwalidzkiej od 1 października 2017 r., z pominięciem art. 22a ust. 1, 2, 3 ustawy zaopatrzeniowej oraz rozstrzygnął o kosztach postępowania.

Decyzją emerytalną organ rentowy - na podstawie otrzymanej z IPN informacji nr [...] z dnia 16 maja 2017 r. - ponownie ustalił wysokość należnej odwołującemu się emerytury, przyjmując, że od dnia 1 października 2017 r. z uwagi na okres służby od 16 września 1982 r. do 31 lipca 1990 r. jako okres wymieniony w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, liczony po 0,0%, emerytura wynosi 63,05% podstawy wymiaru. Decyzją rentową organ rentowy ponownie ustalił wysokość należnej odwołującemu się renty inwalidzkiej, przyjmując wysługę analogiczną do przyjętej przy ustaleniu wymienionej wyżej wysokości emerytury. Renta inwalidzka z tytułu zaliczenia do II grupy stanowi 0,00% podstawy wymiaru i wyniosła 0,00 zł. Ustalona wysokość renty inwalidzkiej okazała się niższa od kwoty odpowiedniego świadczenia w najniższej wysokości, wobec czego wysokość renty inwalidzkiej podwyższono do kwoty 1.000 zł.

Odwołujący się zaskarżył powyższe decyzje odwołaniami. Wniósł ostatecznie o ich zmianę przez zobowiązanie organu rentowego do przeliczenia policyjnej emerytury i policyjnej renty inwalidzkiej ubezpieczonego z pominięciem art. 15c ust. 1, 2 i 3 oraz art. 22a ustawy zaopatrzeniowej od 1 października 2017 r.

Sąd pierwszej instancji ustalił, że odwołującemu się z dniem 16 września 1982 r. powierzono stanowisko młodszego inspektora Wydziału [...] KWMO w K. Od 17 września 1982 r. pozostawał w dyspozycji Szefa WUSW w K. i faktycznie pełnił służbę w Wydziale Paszportów na zasadzie oddelegowania. Do dyspozycji szefa WUSW został przeniesiony ze stanowiska młodszego inspektora. W trakcie służby odwołujący się wypisywał karty karne (zapytania o karalność) do sądu w K. Z dniem 1 kwietnia 1983 r. został formalnie odwołany z oddelegowania w Wydziale [...] KWMO w K. i delegowany do Wydziału C KWMO w K. Odwołujący się faktycznie wykonywał prace w Archiwum Wydziału Paszportowego. Z dniem 1 sierpnia 1983 r. został skierowany do Wydziału Paszportów na zasadzie delegowania z Wydziału [...] w związku z przejęciem przez Wydział Paszportów spraw opiniowania dokumentów żeglarskich. Odwołujący się wydawał zgody dla osób ubiegających się o pływanie. W październiku 1983 r. M. W. został odwołany z oddelegowania do Wydziału [...] WUSW w K. i oficjalnie oddelegowany do Wydziału Paszportów WUSW w K. Z dniem 1 maja 1984 r. powierzono mu stanowisko referenta techniki operacyjnej Wydziału Paszportów. M. W. nigdy nie miał kontaktu ze sprawami przeciwko duchowieństwu,

związkom zawodowym i opozycji. Nie współpracował z agentami, nie podejmował czynności, które naruszałyby godność, wolność czy inne prawa człowieka.

Od 1 sierpnia 1990 r. odwołujący się pełnił służbę w policji. Decyzją z dnia 3 grudnia 2007 r. organ rentowy ustalił dla odwołującego się prawo do policyjnej renty inwalidzkiej od dnia 15 czerwca 2007 r. Decyzją z dnia 3 grudnia 2007 r. organ rentowy ustalił dla odwołującego się prawo do emerytury policyjnej od dnia 15 czerwca 2007 r. Świadczenie emerytalne zostało podwyższone o 15% z tytułu inwalidztwa pozostającego w związku ze służbą. W 2009 r. IPN Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu Biura Udostępniania i Archiwizacji Dokumentów w W., wystawiło informację o przebiegu służby odwołującego się w organach bezpieczeństwa państwa nr [...] (za okres od 16 września 1982 r. do 31 lipca 1990 r.). Decyzją z dnia 11 grudnia 2009 r. organ rentowy zmienił wysokość świadczenia emerytalnego odwołującego się. Od wskazanej decyzji ubezpieczony nie składał odwołań.

Uznając odwołanie za uzasadnione, Sąd pierwszej instancji stwierdził, że odwołujący się od 16 września 1982 r. do 31 lipca 1990 r. pełnił służbę w Wydziale Paszportów. Przebieg służby nie był kwestionowany przez strony i nie budził wątpliwości Sądu. Sąd nie znalazł również podstaw, by zakwestionować wiarygodność zeznań odwołującego się, co do charakteru czynności wykonywanych przez niego w spornym okresie. Sąd, pierwszej instancji uznał, że organ rentowy niewłaściwie zastosował art. 15c oraz 22a ustawy zaopatrzeniowej i w konsekwencji w sposób nieprawidłowy obliczył wysokość emerytury odwołującego się. W zgromadzonym materiale dowodowym brakowało dowodów, aby odwołujący się w spornym okresie naruszał prawa i wolności innych osób, zwłaszcza osób walczących o niepodległość, o suwerenność i o wolną Polskę, którą to działalność *de facto* zakłada ustawa zaopatrzeniowa, w stosunku do każdego pełniącego służbę w jednostkach, formacjach wskazanych w art. 13b tej ustawy, poprzez uznanie jej za wykonywanie służby na rzecz totalitarnego państwa. Sąd pierwszej instancji przyjął, że nie można uznać, iż pełniona przez odwołującego się w spornym okresie służba wykazywała się takimi cechami, że zastosowanie art. 15c oraz art. 22a ustawy zaopatrzeniowej w stosunku do odwołującego się znajdowałoby społeczne uzasadnienie.

Na skutek apelacji organu rentowego Sąd Apelacyjny w Szczecinie wyrokiem z 17 listopada 2022 r., III AUa 203/22 zmienił zaskarżony wyrok Sądu pierwszej instancji w ten sposób, że oddalił odwołania od obu decyzji.

Zdaniem Sądu drugiej instancji zasadne było zweryfikowanie treści pisma IPN w świetle innych dowodów zebranych w postępowaniu. Sąd pierwszej instancji ustalił prawidłowo formalny przebieg kariery odwołującego się, ale niezasadnie zinterpretował jego czynności zawodowe jako nienaruszające praw innych obywateli czy niezwalczające opozycji, związków religijnych czy innych podmiotów przeciwstawiających się władzy komunistycznej. Sąd drugiej instancji przypomniał, że z dniem 16 września 1982 r. odwołującemu się powierzono stanowisko młodszego inspektora Wydziału [...] KWMO w K. Z dniem 1 kwietnia 1983 r. został formalnie odwołany z oddelegowania w Wydziale [...] KWMO w K. i delegowany do Wydziału „[...]” KWMO w K. Z dniem 1 sierpnia 1983 r. został skierowany do Wydziału Paszportów na zasadzie delegowania z Wydziału „[...]” w związku z przejęciem przez Wydział Paszportów spraw opiniowania dokumentów żeglarskich. Odwołujący się wydawał zgody dla osób ubiegających się o pływanie. W październiku 1983 r. M. W. został odwołany z oddelegowania do Wydziału [...] WUSW w K. i oficjalnie oddelegowany do Wydziału Paszportów WUSW w K. Z dniem 1 maja 1984 r. powierzono mu stanowisko referenta techniki operacyjnej Wydziału Paszportów.

Sąd Apelacyjny dodatkowo ustalił, że jak wynika z akt IPN („Zakres działania Wydziału [...] SB WUSW w K.” z dnia 9 grudnia 1985 r. - załączony do pisma IPN, k. 205 akt), Wydział [...] odpowiedzialny był za ochronę gospodarki narodowej przed szkodami grożącymi w wyniku przestępstw lub innych działań zakłócających społeczno-gospodarczy rozwój województwa. Do zakresu działań Wydziału [...] należała ochrona gospodarki narodowej m.in. przed działalnością zorganizowanych grup antysocjalistycznych i inną szkodliwą działalnością polityczną, zakłóceniami powodowanymi konfliktami społecznymi. Wydział [...] bezpośrednio prowadził ochronę operacyjną obiektów gospodarki narodowej, usytuowanych na terenie miasta K. oraz środowisk, a także koordynował i nadzorował prace operacyjne w tym zakresie pionów [...] SB Rejonowych Urzędów Spraw Wewnętrznych w S., K., B., K. i D. Sam odwołujący się, jako młodszy inspektor miał m.in. za zadanie organizowanie i realizowanie pod nadzorem kierownictwa ochrony operacyjnej obiektów

przydzielonych mu i indywidualnie w ramach teczek zagadnieniowych. Miał prowadzić sprawy operacyjnego sprawdzenia i kwestionariusze ewidencyjne, czy typować, opracowywać i pozyskiwać pod kierunkiem przełożonego tajnych współpracowników oraz pracować z siecią osobowych źródeł informacji.

Odwołujący się pełnił obowiązki w Wydziale „[...]”. Działalność Wydziału „[...]” WUSW w K. opierała się głównie na rejestrowaniu osób, instytucji i organizacji wewnętrznych, działających przeciwko państwu wspólnoty socjalistycznej. Informacje podlegające rejestracji dotyczyły wszystkim osób, instytucji i organizacji prowadzących wrogą działalność przeciwko państwu wspólnoty socjalistycznej gromadzone w Biurze „[...]” MSW. Jednostki operacyjne Służby Bezpieczeństwa WUSW oraz podległych im urzędów obowiązane były zgłaszać do Biura „[...]” wszystkie posiadane informacje dotyczące osób, instytucji i organizacji, o których mowa powyżej. Zgłoszeniu podlegały m.in.: ośrodki wywiadu, ich skład osobowy, agenci służb specjalnych oraz osoby powiązane z działalnością służb specjalnych; ośrodki dywersji ideologicznej, ich pracownicy oraz skład kierowniczy; organizacje terrorystyczne oraz skład tych organizacji; organizacje syjonistyczne, wrogie organizacje emigracyjne, klerykalne i inne prowadzące wrogą działalność przeciwko krajom socjalistycznym oraz członkowie tych organizacji; obcokrajowcy bezpaństwowcy; osoby, które popełniły szczególnie niebezpieczne przestępstwo przeciwko państwu; dyplomaci pracownicy przedstawicielstw dyplomatycznych i konsularnych państw NATO, Japonii i Chin; osoby działające na szkodę interesów ekonomicznych państw socjalistycznych, rejestracji mieli nie podlegać obywatele polscy, jednakże odstąpić od tej zasady można było w szczególnych przypadkach uwarunkowanych dobrem prac operacyjnych (dowód: -„Instrukcja [...] Dyrektora Biura „[...]” w sprawie zasad, trybu rejestracji, sprawdzania i udzielania informacji o osobach, instytucjach i organizacjach działających przeciwko państwu wspólnoty socjalistycznej” - załączona do pisma IPN, k. 205 akt). Z opinii służbowej z dnia 2 stycznia 1986 r. wynika, że do Wydziału Paszportów odwołujący się został skierowany do pracy z dniem 1 stycznia 1983 r. na zasadzie delegowania z Wydziału „[...]” w związku z przejęciem przez Wydział Paszportów spraw opiniowania dokumentów żeglarskich. Następnie został mianowany z dniem 1 maja 1984 r. na etat techniki operacyjnej. M. W. w Wydziale Paszportowym, opiniował wnioski o

wydanie dokumentów żeglarskich uprawniających do przekroczenia granicy państwa, przez:

- ewidencjonowanie wpływających spraw do zaopiniowania z urzędów morskich,
- sprawdzanie w pionie „C” i wyjaśnianie notowań,
- sprawdzanie w kartotece Wydziału Paszportów,
- zakładanie akt paszportowych,
- zbieranie opinii pisemnych z Wydziału [...] i WPO, w przypadkach wątpliwych zbieranie opinii innych służb i jednostek,
- analizę zebranych materiałów i przygotowanie pisemnego wniosku zawierającego propozycję co do rodzaju rozstrzygnięcia,
- wydawanie postanowień w sprawie dokumentów żeglarskich i przekazywanie ich stronom,
- utrzymywanie roboczych kontaktów z Urzędem Morskim, Wydziałem [...], WOP,
- utrzymywanie stosownie do potrzeb roboczych kontaktów z armatorami występującymi poprzez Urząd Morski o wydanie dokumentów żeglarskich, a w szczególności osobami odpowiedzialnymi z ramienia armatora za potwierdzanie kwestionariuszy paszportowych.
- sporządzanie rocznych sprawozdań dotyczących postanowień wydanych w sprawach dokumentów żeglarskich (dowód: „Analiza zakresu działania, struktury i stanów etatowych oraz zadań Wydziału Paszportów WUSW w K. i Grup Paszportowych RUSW województwa [...]” str. 0281 - załączona do pisma IPN, k. 205 akt).

Zgodnie z Zarządzeniem nr [...] Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 10 stycznia 1980 r. wprowadzającym instrukcję w sprawie zasad i organizacji pracy operacyjnej Biura paszportów MSW i wydziałów paszportów komend wojewódzkich MO, Biuro paszportów MSW i wydziały paszportów KW MO (organy paszportowe) uczestniczyły w operacyjnej ochronie międzynarodowej wymiany osobowej i w tym celu stosowały w niezbędnym zakresie metody, formy i środki określone zarządzeniem nr [...] MSW z dnia 1 lutego 1970 r. w sprawie pracy operacyjnej Służby Bezpieczeństwa resortu spraw wewnętrznych. Do zadań o charakterze

operacyjnym wykonywanych przez organy paszportowe w szczególności należała w pierwszej kolejności: „ochrona obywateli PRL przed działalnością obcych służb specjalnych i ośrodków dywersji państw kapitalistycznych przez prowadzenie pracy profilaktycznej wobec osób wyjeżdżających za granicę oraz wstępne rozpoznanie wśród nich wrogich elementów i zapobieganie niepożądanym wyjazdom”, a w drugiej: „wstępne rozpoznanie wrogich elementów wśród cudzoziemców przebywających w PRL oraz zapobieganie niepożądanym przyjazdom”. Do zadań operacyjnych organów paszportowych zaliczano też „współudział w kształtowaniu polityki paszportowo-wizowej i jej realizacja zgodnie z obowiązującymi wytycznymi, a w tym: a) analizowanie problemów i sytuacji wynikających z wyjazdów zagranicznych obywateli polskich oraz czasowych i stałych pobytów cudzoziemców w Polsce, jak też inicjowanie rozwiązań w interesie PRL i jej obywateli, b) informowanie kierownictwa służbowego oraz w ustalonym trybie instancji partyjnych i władz administracyjnych o istotnych problemach w zagranicznym ruchu osobowym”.

Zasadniczą metodą rozpoznania i profilaktyki było prowadzenie rozmów z uczestnikami międzynarodowej wymiany osobowej (obywatelami polskimi i cudzoziemcami) w ramach administracyjnych funkcji organów paszportowych. Celem rozmów było m.in.: ostrzeganie przed podejmowaniem działań sprzecznych z interesami PRL, poznawanie osobowości rozmówców w aspekcie przydatności operacyjnej, uzyskiwanie interesujących z operacyjnego punktu widzenia wiadomości o osobach, obiektach i zdarzeniach, ukierunkowanie rozmówcy na uzyskanie wiadomości o charakterze operacyjnym, interesujących organy paszportowe. W tym przypadku rozmowy przeprowadzano z wybranymi osobami, na podstawie wniosku akceptowanego w KWMO przez zastępcę komendanta wojewódzkiego MO d/s Służby Bezpieczeństwa, a w Biurze Paszportów MSW przez dyrektora Biura. Zadania dla osób będących źródłami informacji, wyjeżdżających do krajów kapitalistycznych, należało uzgadniać z Departamentem 1 MSW stosownie do postanowień § 7 ust. 8 instrukcji w sprawie pracy jednostek organizacyjnych resortu spraw wewnętrznych na rzecz wywiadu, stanowiącej załącznik do zarządzenia nr [...] Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 1 czerwca 1873 r.

Odwołujący się w sposób systematyczny wykonywał wszystkie czynności przypisane zakresem obowiązków obydwu wydziałów. Sąd Apelacyjny uwzględnił także, że wydziały paszportów były podległe służbom bezpieczeństwa i nie można stawiać znaku równości z obecnymi wydziałami paszportowymi będącymi częścią składową urzędów wojewódzkich.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego z akt osobowych odwołującego się, jak i materiałów nadesłanych przez IPN, wynika, że dobrowolnie i świadomie wpisał się on w model państwa totalitarnego PRL, wpierał go, czerpiąc z tego tytułu określone korzyści, głównie majątkowe. Mimo posiadania kwalifikacji do wykonywania innej pracy, sam wystąpił z wnioskiem o zatrudnienie w służbach mundurowych. Zaangażowanie w wykonywaną pracę, przy - jak to sam deklarował pełnej świadomości sytuacji politycznej i gospodarczej w kraju - miało wpływ na rozwój kariery zawodowej i wspinał się po kolejnych szczeblach w strukturach ww. jednostek. Innymi słowy odwołujący się miał pełną świadomość, na czym polegała praca w jednostkach, w których był zatrudniony zwłaszcza jeżeli chodzi o Wydział „C”, który zajmował się archiwizowaniem i przechowywaniem dokumentacji operacyjnej i ściśle współpracował z Wydziałem Paszportów. To w Wydziale „C”, do którego była oddawana dokumentacja operacyjna z pozostałych wydziałów służb bezpieczeństwa, znajdowały się informacje o osobach ubiegających się o paszport lub dokumenty żeglarskie i to od opinii odwołującego się, sięgającego do tej dokumentacji, zależało czy dana osoba jest uznawana za „politycznie podejrzaną”. Od opinii odwołującego się zależało zatem czy dana osoba będzie mogła zrealizować swoje podstawowe prawo do swobodnego przemieszczania się i będzie mogła wyjechać za granicę. Nie można zatem uznać, że jego praca w żadnej mierze nie polegała na naruszeniu swobód obywatelskich.

Odwołujący się podejmując w pełni świadomą decyzję o wstąpieniu do Służby Bezpieczeństwa wyraził wolę realizowania wszystkich jej zadań w wydziałach do których został przydzielony i opisanych we wcześniejszych ustaleniach Sądu Apelacyjnego a polegających właśnie na naruszaniu podstawowych praw i wolności obywatelskich przy czym należy pamiętać, że w aktach osobowych poszczególnych funkcjonariuszy nie zamieszczano szczegółowych dowodów na ich działalność operacyjną czy inwigilacyjną.

Ustosunkowując się do pozostałych zarzutów zawartych w apelacji Sąd drugiej instancji uwzględnił, że treść przepisów art. 15c i 22a w zw. art. 13b ustawy zaopatrzeniowej jest jasna. Z kolei przywileje emerytalne uzyskane z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa nie podlegają ochronie z racji działań ukierunkowanych na zwalczanie przyrodzonych praw człowieka i tym samym funkcjonariusze nie mają prawa podmiotowego ani tytułu moralnego domagania się utrzymania przywilejów zaopatrzeniowych za okresy zniewalania dążeń niepodległościowych. Jako podstawa wymiaru emerytury lub renty inwalidzkiej w systemie zaopatrzeniowym przyjmowane jest bowiem uposażenie należne na ostatnio zajmowanym stanowisku (a więc co do zasady najwyższe w całej karierze zawodowej), zaś kwota emerytury lub renty inwalidzkiej może stanowić nawet 80% (emerytura) lub 90% (renta inwalidzka) tego uposażenia. O ile taki sposób ustalania świadczeń emerytalnych i rentowych dla funkcjonariuszy strzegących bezpieczeństwa państwa, obywateli i porządku publicznego w suwerennym i demokratycznym państwie jest zasadny, o tyle jest nie do przyjęcia w stosunku do byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa, a więc w organach i instytucjach, które systemowo naruszały przyrodzone prawa człowieka i rządy prawa.

Sąd drugiej instancji uznał za chybione zarzuty naruszenia konstytucyjnej zasady (art. 67 ust. 1 Konstytucji RP) gwarantującej obywatelowi prawo do zabezpieczenia społecznego. Odwołujący się ma bowiem zagwarantowaną emeryturę w wysokości przeciętnego świadczenia przyznawanego w Polsce. Tymczasem służba odwołującego się była pełniona na rzecz totalitarnego państwa, stanowiąc wsparcie dla stosowania prześladowań i represji politycznych osób działających na rzecz niepodległości państwa polskiego. W dalszej kolejności Sąd drugiej instancji wyjaśnił, że uchwalenie nowelizacji ustawy zaopatrzeniowej było wyrazem woli obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, która stała się demokratycznym państwem prawnym na skutek wyzwolenia się z totalitarnego reżimu komunistycznego, realizującego w praktyce na terenie państwa polskiego interesy obcego mocarstwa i określonej, stosunkowo wąskiej grupy lojalnych wobec niego wysoko postawionych członków partii rządzącej. Możliwość funkcjonowania tego reżimu zapewniało w zasadniczej mierze właśnie działanie aparatu bezpieczeństwa,

złożonego z szeregu służb realizujących politykę represji wobec osób przejawiających dążenia wolnościowe i niepodległościowe. 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 nie tylko utrudnione z uwagi na braki w materiałach archiwalnych, ale też niecelowe, gdyż dopiero suma poszczególnych działań funkcjonariuszy tworzyła system uznany powszechnie za bezprawny. Zdaniem Sądu Apelacyjnego nie można zapominać, że jednostki, w których służbę pełnił odwołujący się służyły zachowaniu sowieckiej dominacji na terenie państwa polskiego wyrażającej się w sprawowaniu rządów przez partię komunistyczną i braku demokratycznego systemu politycznego, jak również w narzucaniu ideologii marksizmu - leninizmu we wszystkich istotnych obszarach życia społecznego. Odwołujący się służbę w tych jednostkach pełnił dobrowolnie, realizując obowiązki przypisane do stanowisk, które mieściły się w danej strukturze. Istota działań tych właśnie jednostek służyła utrzymywaniu reżimu totalitarnego na terenie państwa polskiego. Dlatego już samo zgłoszenie gotowości do służby w tym aparacie (jak w niniejszym przypadku) musiało się wiązać ze świadomością uczestniczenia w jego represyjnej działalności. Sam ten fakt usprawiedliwiał w przekonaniu Sądu Apelacyjnego likwidację przywilejów byłych funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa.

Zastosowanie art. 13b oraz art. 15c i art. 22a ustawy zaopatrzeniowej nie prowadzi do pozbawienia byłych funkcjonariuszy prawa do świadczeń z zabezpieczenia społecznego w ogóle, a jedynie do zmniejszenia ich do określonego pułapu. Przepisy doprowadziły zatem jedynie do limitowania wysokości tych świadczeń do poziomu świadczeń pobieranych przez większość osób wykonujących przed 1990 rokiem pracę w ramach powszechnego systemu zabezpieczenia społecznego, tj. poza systemem dotyczącym służb mundurowych.

Odwołujący się zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego skargą kasacyjną w całości. Wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i jego zmianę poprzez oddalenie apelacji organu rentowego, ewentualnie uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu oraz

zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił:

1) naruszenie przepisów prawa materialnego, a mianowicie:

a) art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej przez błędną wykładnię sprowadzającą się do przyjęcia przez Sąd drugiej instancji, iż o „służbie na rzecz totalitarnego państwa” świadczy sama obecność odwołującego się w formacji i jednostce opisanej w katalogu z art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, bowiem ustawa ta, w ocenie Sądu Apelacyjnego w Szczecinie, 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”,

b) art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej przez niewłaściwe zastosowanie, iż „ubezpieczony w sposób systematyczny wykonywał wszystkie czynności przypisane zakresem obowiązków obydwu wydziałów”, w przypadku gdy w każdym demokratycznym państwie, służby prowadzą działalność analogiczną do tej prowadzonej przez odwołującego się, który nie naruszał podstawowych praw i wolności człowieka, wykonując służbę paszportową oraz ochrony mienia państwowego, co istotne Sąd drugiej instancji nie wskazał na żadne operacje tudzież wydarzenia, które mogłyby zostać nawet teoretycznie powiązane z działalnością odwołującego się,

c) art. 15c ust. 1-3 w zw. z art. 8a ust. 1 w zw. z art. 15c ust. 5 ustawy zaopatrzeniowej przez niewłaściwe zastosowanie sprowadzające się do zastosowania względem odwołującego się elementów odpowiedzialności represyjnej, przekraczającej ramy dopuszczalnej ingerencji w nabyte prawa majątkowe emerytalne i rentowe odwołującego się, bez zagwarantowania realnego prawa do obrony odwołującemu się oraz przyjęcie de iure jedynej możliwości zwolnienia się z odpowiedzialności byłego funkcjonariusza formacji i jednostek opisanych w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej wyłącznie na drodze postępowania administracyjnego w trybie stosowanego wyjątkowo art. 8a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej lub udowodnienia, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, podjęła współpracę i czynnie wspierała osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości

Państwa Polskiego - co stanowi okoliczności wyjątkowe (art. 15c ust. 5 ustawy zaopatrzeniowej),

d) art. 177 w zw. z art. 178 ust. 1 w zw. z art. 193 w zw. z art. 8 ust. 1 i 2 Konstytucji RP przez niewłaściwe zastosowanie sprowadzające się do braku bezpośredniego zastosowania norm konstytucyjnych w przypadku oczywistej niezgodności z Konstytucją przepisów ustawy zaopatrzeniowej, będących podstawą decyzji o obniżeniu emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej (w szczególności: art. 15c ust. 1-3 ustawy zaopatrzeniowej, art. 22a ust. 1-3 ustawy zaopatrzeniowej, art. 13b. ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej), błędnie przyjmując, zmiany wprowadzone ustawą nowelizującą są „częścią obowiązującego porządku prawnego, a w związku z tym - wraz z wydanymi na ich podstawie aktami wykonawczymi (...) Nie mogą być przedmiotem (...) interpretowania czy pomijania przez sądy rozpoznające odwołania od decyzji Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA”, w przypadku gdy:

- Sądy powszechne są upoważnione i obowiązane do rozpoznania sprawy co do istoty oraz zastosowania norm konstytucyjnych, z którymi są oczywiście sprzeczne przepisy prawa ustawy zaopatrzeniowej - co jednak nie koliduje z kompetencjami Trybunału Konstytucyjnego, - uchwała Sądu Najwyższego z 17 listopada 2022 r., III PZP 2/21 potwierdza możliwość pomijania niezgodnych z Konstytucją RP przepisów ustawy, co stanowi element ochrony prawnej przysługującej każdej jednostce domagającej się rozpatrzenia jej sprawy przez sąd powszechny (a w konsekwencji sąd powszechny jest uprawniony do samodzielnej oceny zgodności z Konstytucją RP przepisów ustawy zaopatrzeniowej),

e) art. 2 Konstytucji RP przez niewłaściwe zastosowanie, polegające na naruszeniu zasad demokratycznego państwa prawa, a mianowicie:

- ochrony praw nabytych przez odebranie odwołującemu się praw słusznie nabytych za okres służby przed dniem 31 lipca 1990 r. oraz rażące ograniczenie wysokości świadczeń emerytalnych i rentowych za okres służby po dniu 31 lipca 1990 r. pomimo, iż odwołujący się uzyskał swoje uprawnienia emerytalne i rentowe już po dniu 31 lipca 1990 r., - sprawiedliwości społecznej przez brak zastosowania zasady sprawiedliwości społecznej wynikającej z Konstytucji RP, lecz „sprawiedliwości społecznej” wynikającej z aktu nienormatywnego - projektu do

ustawy nowelizującej - sprowadzającej się de facto do rozliczeniowego odwetu na byłych funkcjonariuszach formacji i jednostek opisanych w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej pod pozorem „zniesienia przywilejów emerytalno-rentowych” oraz osiągania świadczeń „znacząco przewyższających średnią wysokość świadczenia wypłacanego w ramach powszechnego systemu emerytalnego”, a także obniżenie uposażenia emerytalnego i rentowego odwołującemu się na podstawie art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej do wysokości przeciętnej emerytury wypłaconej ZUS z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa ZUS oraz na podstawie art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej do wysokości przeciętnej renty z tytułu niezdolności do pracy wypłaconej przez ZUS z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa ZUS, pomimo, iż odwołujący się nabył uprawnienia po dniu 31 lipca 1990 r., przy czym do dnia 1 października 2017 r. wypłacano odwołującemu się uposażenie w pełnej wysokości,

- zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa poprzez stosowanie przez państwo zasad odpowiedzialności zbiorowej wobec wszystkich byłych funkcjonariuszy służb mundurowych przynależących do formacji i jednostek opisanych w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej pomimo uprzedniej pozytywnej weryfikacji służby odwołującego się na podstawie § 7 i 8 uchwały nr 69 Rady Ministrów z dnia 21 maja 1990 r. w sprawie trybu i warunków przyjmowania byłych funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa do służby w Urzędzie Ochrony Państwa i w innych jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych oraz zatrudniania ich w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych,

- zasady nieretroakcji prawa przez stosowanie sankcji nieznanych ustawie karnej, w postaci obniżania świadczeń emerytalnych i rentowych, za przynależność, przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, do formacji i jednostek opisanych w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, która sama w sobie nie stanowi i nie stanowiła czynu zabronionego;

- f) art. 67 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP przez niewłaściwe zastosowanie sprowadzające się do pozbawienia świadczenia emerytalnego i rentowego odwołującego się za służbę do dnia 31 lipca 1990 r. przez wprowadzenie przelicznika 0 % podstawy wymiaru emerytury (oraz obniżenia świadczenia rentowego o 10% podstawy wymiaru za każdy rok służby przed dniem 31 lipca

1990 r.) oraz obniżenie świadczenia emerytalnego i rentowego odwołującego się za służbę po dniu 31 lipca 1990 r. do poziomu przeciętnej emerytury wypłaconej przez ZUS z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa ZUS oraz przeciętnej renty z tytułu niezdolności do pracy wypłaconej przez ZUS z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa ZUS;

g) art. 30 Konstytucji RP oraz 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji PR przez niewłaściwe zastosowanie sprowadzające się do pozbawienia nabytych praw emerytalnych i rentowych odwołującego się, pomimo iż prawa te zostały zagwarantowane przez państwo polskie w pełnej wysokości w porównaniu z innymi funkcjonariuszami służb mundurowych wobec, których nie znajduje zastosowania art. 15c ust. 1-3 ustawy zaopatrzeniowej oraz art. 22a ust. 1-3 ustawy zaopatrzeniowej, która sama w sobie nie stanowi i nie stanowiła czynu zabronionego;

h) art. 3 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka przez niewłaściwe zastosowanie sprowadzające się do stosowania represji wobec odwołującego się z uwagi na jego przynależność do indywidualnie oznaczonej grupy byłych funkcjonariuszy formacji lub jednostek opisanych w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej przez pozbawienie świadczenia emerytalnego i rentowego za okres przed dniem 31 lipca 1990 r. oraz drastyczne obniżenie uzyskanego świadczenia emerytalnego i rentowego wysłużonego po 31 lipca 1990 r. na zasadach równych z innymi funkcjonariuszami służb mundurowych;

i) art. 7 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka przez niewłaściwe zastosowanie sprowadzające się do dyskryminacji odwołującego się w prawie do uzyskania świadczenia emerytalnego i rentowego za służbę po dniu 31 lipca 1990 r. w stosunku do innych funkcjonariuszy służb mundurowych, którzy po raz pierwszy rozpoczęli służbę po dniu 12 września 1989 r., ograniczając świadczenie na podstawie art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej do wysokości przeciętnej emerytury wypłacanej przez ZUS z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa ZUS oraz na podstawie art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej do wysokości przeciętnej renty z tytułu niezdolności do pracy wypłaconej przez ZUS z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa ZUS;

j) art. 14 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności przez niewłaściwe zastosowanie sprowadzające się do naruszenia zasady równości wobec prawa oraz zasady ochrony praw nabytych odwołującego się;

k) art. 4 ust. 3 i art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej przez niewłaściwe zastosowanie sprowadzające się do naruszenia praw i wolności odwołującego się gwarantowanych prawem UE, w szczególności w Karcie Praw Podstawowych UE, a w konsekwencji naruszenie prawa materialnego przez niewłaściwe zastosowanie art. 1, art. 6, art. 7, 21 ust. 1, art. 34 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej przez naruszenie nabytych praw emerytalnych i rentowych o charakterze majątkowych;

2) naruszenie przepisów postępowania, mających istotny wpływ na wynik sprawy, a mianowicie:

a) art. 233 § 1 k.p.c. w zw. z art. 244 § 1 k.p.c. w zw. z art. 227 k.p.c. przez niewłaściwe zastosowanie, sprowadzające się do błędnego uznania, iż dokumenty przedłożone przez IPN: zakresu działania Wydziału [...] SB WUSW w K., opinii sporządzonej dnia 5 listopada 1982 r., instrukcji [...] Dyrektora Biura „[...]” w sprawie zasad, trybu rejestracji, sprawdzania i udzielania informacji o osobach, instytucjach i organizacjach działających przeciwko państwom wspólnoty socjalistycznej stanowią o naruszaniu swobód obywatelskich oraz „miałyby wyrazić wolę realizowania wszystkich jej zadań (Służby Bezpieczeństwa) w wydziałach do których został przydzielony i opisany(...)” w przypadku jak zgodnie z zasadami doświadczenia życiowego oraz zasad logiki odwołujący się nie pełnił podstawowe czynności porządku publicznego wykonywane w ramach służby publicznej, tymczasem nie sposób przypisać odwołującemu się odpowiedzialności za czyny tylko na podstawie formalnych instrukcji, bez jednoczesnego ustalenia jakichkolwiek indywidualnych okoliczności;

b) art. 232 k.p.c. w zw. z art. 6 k.c. przez niewłaściwe zastosowanie sprowadzające się do działania Sądu z urzędu, celem uzupełniania inicjatywy dowodowej organu rentowego z pogwałceniem zasad kontradyktoryjnego procesu cywilnego, wynikającego z zarządzenia Sędzi Przewodniczącej składu orzekającej z dnia 18 października 2022 r. w przedmiocie w szczególności: zwrócenia się do IPN w K. o nadesłanie informacji dotyczących zakresu działania Wydziału „[...]” oraz

Wydziału [...] SB WUSW i zakresu czynności młodszego inspektora tych wydziałów w K. oraz zakresu obowiązków młodszego inspektora oraz referenta techniki operacyjnej Wydziału Paszportów, co spowodowało niekorzystne odwrócenie ciężaru dowodu, iż to odwołujący się winien wykazywać okoliczności negatywne „braku służby na rzecz totalitarnego państwa”;

c) art. 233 § 1 k.p.c. przez niewłaściwe zastosowanie sprowadzające się do uznania braku wiarygodności zeznań odwołującego się w przypadku gdy odwołujący się na rozprawie w dniu 17 lutego 2022 r., wyjaśnił, iż wykonywał czynności niezwiązane z naruszaniem praw i wolności człowieka, co daje się uzasadnić zasadami prawidłowego rozumowania krótkiego stażu służby odwołującego się oraz charakterem służby paszportowej, która występuje w każdym demokratycznym państwie;

w konsekwencji naruszeń opisanych w lit. a-c, doszło do błędu w ustaleniach faktycznych, że Sąd drugiej instancji przyjął, iż odwołujący się:

- „systematycznie wykonywał wszystkie czynności przypisane zakresem obowiązku obydwu wydziałów” - Wydziału „[...]” WUSW w K., Wydziału [...] SB WUSW w K.,

- „służył na rzecz totalitarnego państwa” poprzez samo złożenie wniosku o przyjęcie do służby;

3) w konsekwencji powyższych naruszeń prawa procesowego oraz prawa materialnego doszło do naruszenia przepisu postępowania, mającego istotny wpływ na wynik sprawy, a mianowicie art. 386 § 4 k.p.c. przez niewłaściwe zastosowanie sprowadzające się do nierozpoznania istoty spraw przez Sąd Apelacyjny w Szczecinie z uwagi na:

- a) zastosowanie leksykalnej wykładni pojęcia z art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej oraz błędne przyjęcie istnienia definicji legalnej „służby na rzecz totalitarnego państwa” mającej być zawartej w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej,

- b) braku pominięcia oczywiście niezgodnych z Konstytucją RP przepisów art. 15c ust. 1-3 ustawy zaopatrzeniowej, art. 22a ust. 1-3 ustawy zaopatrzeniowej w zw. z art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej;

c) niezastosowanie w indywidualnej sprawie odwołującego się właściwego prawa materialnego w postaci przepisów Konstytucji RP oraz wiążącego Polskę prawa międzynarodowego,

d) ograniczenie postępowania dowodowego do ustalenia formalnego nawiązania stosunku służbowego i złożenia wniosku o przyjęcie do służby, bez przeanalizowania indywidualnych czynów i okoliczności dotyczących służby odwołującego się w perspektywie ewentualnego naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną organ rentowy wniósł o jej oddalenie oraz zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna okazała się zasadna, choć nie wszystkie podniesione w niej zarzuty zasługiwały na uwzględnienie.

Odnosząc się w pierwszej kolejności do zarzutów dotyczących kwalifikacji części okresu służby odwołującego się jako służby na rzecz totalitarnego państwa, przypomnieć należy, że w dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego wyjaśniono już, 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 (uchwała składu siedmiu sędziów z 16 września 2020 r., III UZP 1/20, OSNP 2021 nr 3, poz. 28). W wyroku z 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22 (OSNP 2023 nr 11, poz. 126), Sąd Najwyższy wyjaśnił dodatkowo, że 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. Jednakże, 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. Wreszcie, w wyroku z 9 stycznia 2024 r., III USKP 102/23 (LEX nr 3652059) wyrażono pogląd, że nawet brak po stronie ubezpieczonego indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności człowieka, samoistnie nie wyklucza kwalifikacji jego służby jako służby na rzecz państwa totalitarnego. 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 osnowie tej informacji, sąd będzie zobowiązany do rekonstrukcji przebiegu służby w konkretnym przypadku (tak też Sąd Najwyższy w wyroku z 30 listopada 2023 r., III USKP 65/23, OSNP 2024 nr 6, poz. 67).

Odnosząc powyższe zapatrywania do okoliczności faktycznych niniejszej sprawy oraz stanowiska Sądu drugiej instancji, Sąd Najwyższy stwierdził, że art. 13b ustawy zaopatrzeniowej został zastosowany przez Sąd drugiej instancji prawidłowo. Nie można podzielić argumentacji odwołującego się, że sporny okres jego służby w Wydziale Paszportowym nie powinien być oceniony jako „służba na rzecz totalitarnego państwa” w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Tego rodzaju służba wypełnia kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, nawet mimo braku po stronie funkcjonariusza indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności człowieka, co znalazło potwierdzenie w orzecznictwie Sądu

Najwyższego. Naruszanie podstawowych praw i wolności człowieka jest wypadkową działań „instytucjonalnych” oraz „indywidualnych”, zaś „totalitaryzm” jako cecha określonego państwa jest wypadkową indywidualnych działań łamiących podstawowe prawa i wolności, ale również realizuje się w „kooperatywnych działaniach” ludzi skupionych w instytucjach, których zadaniem jest ograniczanie praw i wolności obywateli. W sprawie II USKP 120/22 Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że w trakcie kwalifikacji na mocy art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej nie jest wystarczające podkreślenie, że funkcjonariusz osobiście nikomu nie szkodził i że nie prowadził sam działalności operacyjnej. Należy bowiem to ustalenie skonfrontować ze spojrzeniem „instytucjonalnym”, a więc z tym, czym zajmowała się dana jednostka. Sąd Najwyższy nie ma wątpliwości, że Wydziały Paszportowe nie bez powodu były nadzorowane przez służbę bezpieczeństwa. Realizowane w tych wydziałach zadania w sposób bezpośredni, dotkliwy i instrumentalny sprowadzały się do ograniczania podstawowych praw i wolności człowieka. Z utrwalonego stanowiska Sądu Najwyższego wynika, że istotne znaczenie ma zakres i przedmiot działalności jednostek wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, który może potwierdzać, że były one bezpośrednio ukierunkowane na realizowanie charakterystycznych dla ustroju totalitarnego zadań i funkcji i takie zadania wykonywali wszyscy - bez wyjątku - funkcjonariusze służący w danej jednostce organizacyjnej, którzy stanowili jej strukturę, bez której niemożliwe byłoby wykonywanie przypisanych tej jednostce zadań.

Przechodząc do oceny zasadności zarzutów skargi kasacyjnej odwołującego się dotyczących wysokości świadczeń emerytalnego i rentowego, Sąd Najwyższy wypracował już linię orzecniczą, zgodnie z którą art. 15c ust. 3 oraz art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej są sprzeczne z licznymi postanowieniami Konstytucji RP, sądy powszechne są w konsekwencji zobowiązane do niezastosowania tych przepisów, zaś oparcie się na nich przez Sąd drugiej instancji prowadzi do uwzględnienia skargi kasacyjnej odwołującego się funkcjonariusza policji (zamiast wielu zob. wyrok Sądu Najwyższego z 4 czerwca 2024 r., III USKP 72/23, LEX nr 3722751, i powołane tam orzecznictwo oraz argumentację). Wspomniana linia orzecnicza została zapoczątkowana wyrokiem z 16 marca 2022 r., II USKP 120/22 (OSNP 2023 nr 9, poz. 104.), w którym wyjaśniono, że prawodawca wprowadził do

ustawy zaopatrzeniowej dwa mechanizmy korygujące wysokość emerytur funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa. Pierwszy z nich „zeruje” 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. Rozwiązanie to nie pozostaje w sprzeczności z przepisami Konstytucji RP. „Wyzerowania” lat służby na rzecz totalitarnego państwa sprawia, że każdy jej rok traktowany jest jako nieistniejący, co w konsekwencji powoduje, że im dłuższa była taka służba w trakcie kariery zawodowej odwołującego się funkcjonariusza, tym bardziej wysokość świadczenia - należnego mu po nowelizacji ustawy zaopatrzeniowej - zbliża się do wysokości najniższej emerytury gwarantowanej przez art. 18 ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej. „Wyzerowanie lat służby” godzi w funkcjonariuszy, których lata służby przypadły przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. Dotkliwość tego rozwiązania jest proporcjonalna i w niewielkim stopniu dotyka osób, które tylko kilka lat służyły w PRL. W rezultacie, rozwiązanie to nadaje się do osiągnięcia celu zakładanego przez ustawodawcę: skutecznie obniża emerytury „osób służących na rzecz totalitarnego państwa”. Sąd Najwyższy uwzględnił również, że analogiczne do art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej rozwiązanie (obniżające przelicznik służby z 2,6 do 0,7 podstawy wymiaru) zostało już wcześniej wprowadzone do ustawy zaopatrzeniowej (art. 15b) a Trybunał Konstytucyjny uznał je za zgodne z Konstytucją RP (zob. wyrok z 24 lutego 2010 r., K 6/09, OTK-A 2010 nr 2, poz. 15 oraz z 11 stycznia 2012 r., K 36/09, OTK-A 2012 nr 1, poz. 3). Dlatego według Sądu Najwyższego krytyczna ocena art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej nie prowadzi do uznania jego niezgodności z Konstytucją RP, gdyż nie ma możliwości jednoznacznego zakwalifikowania tego przepisu jako pozostającego w opozycji do wzorców wynikających z Konstytucji RP, zwłaszcza jej art. 2.

Natomiast w odniesieniu do drugiego z wymienionych mechanizmów Sąd Najwyższy uznał, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej obniża wysokość świadczeń tych funkcjonariuszy, którzy od 1990 r. służyli wolnej Polsce. W tej sytuacji

zastosowanie w stosunku do takich funkcjonariuszy art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej i obniżenie świadczenia należnego funkcjonariuszowi do pułapu przeciętnej emerytury, gdy wysokość „ponad” ten wskaźnik została wypracowana po 1990 r.: a) w sposób oczywisty narusza art. 32 ust. 1 ust. 2 Konstytucji RP; b) godzi w art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP; c) narusza prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP; d) narusza art. 2 Konstytucji RP. Przemawia to za odmową zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej (zob. też wyrok Sądu Najwyższego z 17 maja 2023 r., I USKP 63/22, OSNP 2024 nr 1, poz. 9 oraz z 24 maja 2023 r., II USKP 40/23, LEX nr 3568174). Akceptując odmowę zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej jako wyrażającego normę sprzeczną z Konstytucją RP, w szczególności przyjmując sankcję o charakterze nieproporcjonalnym, należy również zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 12 ust. 1 tej ustawy, emerytura policyjna przysługuje funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który w dniu zwolnienia posiada 15 lat służby w Policji, wliczając w to okresy równorzędne, 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 nie nabył z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa, lecz z tytułu służby pełnionej w demokratycznym państwie prawa. Niewątpliwie za przywilej należy uznać regulację polegającą na tym, że emerytura funkcjonariusza wzrasta o 2,6% podstawy wymiaru za każdy dalszy rok służby (art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy). Celem nowelizacji z 2016 r. było zniesienie tego przywileju i przyjęcie za okresy służby na rzecz totalitarnego państwa 0% podstawy wymiaru, co jest zgodne z celem ustawy wyrażającym się w pozbawieniu przywilejów nabytych z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa. Tym samym mechanizm określony w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w istocie niweczy uprawnienie funkcjonariusza do obliczenia wysokości emerytury według wskaźnika podstawy wymiaru 1,3% lub 2,6% za okresy niebędące służbą na rzecz totalitarnego państwa.

Oznacza to, że zaskarżony wyrok naruszył art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej przez jego zastosowanie mimo oczywistej sprzeczności tego przepisu z powołanymi w skardze kasacyjnej przepisami Konstytucji RP.

Niedostrzeżenie tego, w jaki sposób działa art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w odniesieniu do funkcjonariuszy takich jak odwołujący się w niniejszej sprawie oraz nieuwzględnienie, że zastosowanie tego przepisu nie ma żadnego oparcia w celach ustawy, przy jednoczesnym oparciu uzasadnienia zaskarżonego wyroku na argumentacji aksjologicznej (zasadność pozbawienia funkcjonariuszy służb PRL przywilejów emerytalnych nabytych z tytułu niemoralnej służby), stawia pod znakiem zapytania legitymowanie się przez Sąd Apelacyjny w Szczecinie w składzie, który wydał zaskarżone orzeczenia, kompetencjami wymaganymi od sądu drugiej instancji demokratycznego państwa prawnego do rozsądzenia spraw w sposób oparty na przepisach prawa, w tym zawartych w aktach prawnych wyższego rzędu, a nie na ideologicznym zaciętrzewieniu. Z kolei naruszenie art. 22a ustawy zaopatrzeniowej polega na jego zastosowaniu do obliczenia wysokości policyjnej renty inwalidzkiej, w sytuacji gdy w sprawie nie ustalono, by prawo do renty zostało nabyte z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa (zob. również wyrok Sądu Najwyższego z 13 lutego 2024 r., I USKP 110/23, niepublikowany).

Odnosząc się do zarzutów dotyczących ochrony praw nabytych, Sąd Najwyższy przypomina, że analogiczne rozwiązanie (obniżające przelicznik służby z 2,6 do 0,7 podstawy wymiaru) zostało już wcześniej wprowadzone do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy a Trybunał Konstytucyjny uznał je za zgodne z Konstytucją RP (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 24 lutego 2010 r., K 6/09, OTK-A 2010 Nr 2, poz. 15 i z 11 stycznia 2012 r., K 36/09, OTK-A 2012 Nr 1, poz. 3). Rozwiązanie to było także oceniane przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, który uznał, że likwidacja przywilejów finansowych natury politycznej byłych funkcjonariuszy reżimów totalitarnych przez wyeliminowanie niesprawiedliwych lub nadmiernych świadczeń z ubezpieczeń społecznych otrzymywanych przez członków elity komunistycznej, policji politycznej i sił zbrojnych w krajach postkomunistycznych stanowi uprawniony cel realizowany przez ustawodawcę. Osoby korzystające z takich przywilejów nie mogą w sposób uprawniony oczekiwać, że po zmianach w kierunku demokracji zachowają swoją uprzywilejowaną pozycję. Z kolei art. 1 Protokołu nr 1 zezwala zaś władzy ustawodawczej na obniżanie albo zmianę wysokości świadczeń wypłacanych w ramach ubezpieczeń społecznych, zwłaszcza w przypadku realizacji zasady

sprawiedliwości społecznej i niwelowania nierówności między uprzywilejowanymi emeryturami przyznanymi określonej grupie i uznanymi za niesprawiedliwe lub nadmiernie wysokie oraz świadczeniami w systemie ogólnym i zwykłymi emeryturami.

Odnosząc się z kolei do zarzutów dotyczących naruszenia prawa Unii Europejskiej, Sąd Najwyższy uznał je za oczywiście bezpodstawne, ponieważ sprawa o wysokość emerytury lub renty z systemu zaopatrzeniowego nie jest objęta jako taka i co do zasady zakresem normowania prawa unijnego. W sprawie takiej nie stosuje się również przepisów prawa polskiego, które wykonywałyby prawo unijne, zatem nie ma podstaw do stosowania Karty Praw Podstawowych.

Odnosząc się do zarzutów procesowych, Sąd Najwyższy stwierdza, że zarzut dotyczący art. 233 § 1 k.p.c. nie mógł zostać w ogóle uwzględniony, ponieważ w postępowaniu kasacyjnym nie weryfikuje się sposobu oceny dowodów przeprowadzonej przez Sąd drugiej instancji z uwagi na związanie Sądu Najwyższego jako sądu kasacyjnego ustaleniami faktycznymi i oceną dowodów dokonaną przez sądy obu instancji. Nie można także mówić o naruszeniu art. 232 k.p.c. w związku z art. 6 k.c., ponieważ rolą Sądu drugiej instancji przy rozpoznaniu apelacji jest merytoryczne rozpoznanie sprawy, które zakłada również uwzględnienie faktów znanych sądowi z urzędu co do organizacji i zadań poszczególnych jednostek służb bezpieczeństwa, jak również rozpoznanie sprawy po uwzględnieniu całości materiału dowodowego, na który składają się akta osobowe odwołującego się. Bezpodstawny jest także zarzut naruszenia art. 386 § 4 k.p.c. przez nierozpoznanie istoty sprawy, które miałyby polegać na dokonaniu niewłaściwej wykładni przepisów prawa materialnego. Do naruszenia art. 386 § 4 k.p.c. może dojść wyłącznie w przypadku podjęcia decyzji procesowej nie przewidzianej w tym przepisie, mimo że z uzasadnienia wyroku wynika, że to właśnie ten przepis stanowił podstawę prawną decyzji procesowej sądu.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

[SOP]

[ms]

