



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 21 maja 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Bohdan Bieniek (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Halina Kiriło

SSN Zbigniew Korzeniowski

w sprawie z odwołania J. 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

Społecznych w dniu 21 maja 2025 r.,

skargi kasacyjnej ubezpieczonego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie

z dnia 24 listopada 2022 r., sygn. akt III AUa 238/22,

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

[r.g.]

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w Szczecinie wyrokiem z dnia 24 listopada 2022 r., zmienił zaskarżony wyrok Sądu Okręgowego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 28 lutego 2022 r. i oddalił odwołanie J. W. od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno - Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 czerwca 2017 r. w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości emerytury i renty policyjnej.

W sprawie ustalono, że odwołujący się urodził się [...] 1960 r. Ukończył studia w Wyższej Szkole Oficerskiej Wojsk [...], uzyskując tytuł inżyniera dowódcy w specjalności wojsk ochrony pogranicza, a także studia magisterskie w Wyższej Szkole Pedagogicznej w Z. na kierunku wychowanie techniczne oraz studia podyplomowe w Akademii Obrony Narodowej w zakresie służby zagranicznej. Następnie od dnia 2 października 1985 r. do 15 października 1987 r. pełnił służbę w [...] Brygadzie Wojsk Ochrony Pogranicza, jako starszy kontroler Granicznego Punktu Kontrolnego w K.. Od 15 października 1987 r. do 30 listopada 1989 r. pełnił służbę w [...] Brygadzie Wojsk Ochrony Pogranicza jako starszy kontroler Granicznego Punktu Kontrolnego w Ś.. Po czym od 1 grudnia 1989 r. do 14 marca 1990 r. pełnił służbę w [...] Brygadzie Wojsk Ochrony Pogranicza w GPK w Ś.. Od 15 marca 1990 r. do 14 maja 1990 r. pełnił służbę w [...] Brygadzie Wojsk Ochrony Pogranicza w GPK w K.. Później od 15 maja 1990 r. do 15 maja 1991 r. pełnił służbę jako oficer operacyjny grupy operacyjnej GPK w K.1. Z dniem 9 maja 1991 r. ubezpieczony został przyjęty do służby w Straży Granicznej w [...] Oddziale Straży Granicznej.

W dniu 31 sierpnia 2002 r. ubezpieczony został zwolniony ze służby. Decyzjami z dnia 3 października 2002 r. ubezpieczony nabył prawo do policyjnej renty inwalidzkiej oraz emerytury policyjnej.

Graniczna Placówka Kontrolna, w której ubezpieczony pełnił służbę, była pododdziałem granicznym powołanym do operacyjnego zabezpieczenia określonych przejść granicznych i obiektów, kontroli ruchu granicznego, rozpoznania i filtracji osób przekraczających granicę państwa, wykonywania innych zleconych jej zadań wobec tych osób oraz do udziału w ochronie kraju i działań na rzecz dalszego umacniania bezpieczeństwa i porządku publicznego w strefie działania. Powyższe jednostki (GPK) zostały utworzone przede wszystkim do szeroko pojętego zabezpieczania granicy państwowej PRL w przejściach granicznych, a w

szczegółności: niedopuszczenia do nielegalnego przekroczenia granicy na odcinku należącym do zakresu działania GPK, ujawniania i rozpoznawania działalności szpiegowskiej, zwalczania przestępczości politycznej, przemytniczej i innej wrogiej działalności. Odpowiadały za dokonywanie kontroli granicznej osób i środków transportu w sposób określony w obowiązujących przepisach szczegółowych. Prowadzenie ewidencji obywateli polskich oraz określonych kategorii cudzoziemców przekraczających granice PRL w sposób uregulowany odrębnymi przepisami. Grupa operacyjna GPK organizowała i prowadziła pracę operacyjną w rejonie jej służbowej działalności. Wśród jej podstawowych zadań wymienić należy: wykrywanie, rozpoznawanie i zapobieganie w rejonie przejścia granicznego wszelkiej działalności przestępczej skierowanej przeciwko nienaruszalności granicy, bezpieczeństwa państwa i jego interesom, a także inspirowanie w tym kierunku kontroli granicznej. Rozpracowywanie metod przestępczych i kanałów przerzutu przez granicę państwa osób, towarów i literatury o wrogiej treści, jak również dokumentów i sprzętu mogących służyć do prowadzenia przestępczej działalności.

W informacji z dnia 21 marca 2017 r. Instytut Pamięci Narodowej wskazał, że ubezpieczony od 2 października 1985 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 li tylko formalna przynależność do służby nie może skutkować obniżeniem świadczeń.

W rezultacie Sąd pierwszej instancji zmienił zaskarżoną decyzję i przyznał odwołującemu się prawo do ustalenia wysokości emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej z pominięciem art. 15c i 22a ustawy, od dnia 1 października 2017 r.

Rozpoznając apelację organu rentowego, Sąd Apelacyjny w pierwszej kolejności zwrócił uwagę, że nie podziela zapatrywań prawnych sformułowanych w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28). Zdaniem Sądu Apelacyjnego, organowi stosującemu przepisy art. 15c i 22a ustawy zaopatrzeniowej nie przyznano uprawnienia do kształtowania treści pojęcia „służba na rzecz totalitarnego państwa” w sposób dowolny. Sąd Apelacyjny zwrócił uwagę, że zgodnie z dominującą obecnie zasadą wykładni, mimo jednoznaczności językowej, dopuszczalne jest kontynuowanie zabiegów interpretacyjnych i oddanie pierwszeństwa rezultatowi otrzymanemu wedle dyrektyw funkcjonalnych, ale jedynie wtedy, gdy rezultat językowy burzy podstawowe założenia o racjonalności prawodawcy.

Tymczasem 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.

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. Nie można tu pomijać charakteru działań ubezpieczonego w ramach jego służby, które ten traktuje jedynie jako wypełnianie obowiązków, a stanowiły jeden z głównych elementów utrzymywania w kraju podporządkowania społeczeństwa systemowi komunistycznemu, nie pozwalającemu na swobodne opuszczanie kraju, zwłaszcza

osobom które nie akceptowały porządku PRL. W związku z tym niewątpliwie poza oczywistym spełnieniem wymogu ustawowego służby w jednostkach wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, także charakter jego służby potwierdza działania na rzecz totalitarnego państwa.

Jednoznacznie krytycznie należy ocenić powoływanie się na jakiekolwiek argumenty zmierzające do utrzymania przywilejów nabytych z tytułu lub w związku z uczestnictwem w systemie zniewolenia i stosowania represji politycznych przez służby niebezpieczeństwa państwa komunistyczno-totalitarnego przez świadomych swej służby funkcjonariuszy. Powoływanie się na zasadę praw nabytych, które w istocie rzeczy zmierza do utrzymania przywilejów (bo w dalszym ciągu korzystniej liczonych świadczeń według nowelizacji z 2009 r., z uwagi na sposób ustalania wysokości świadczenia) nabytych niesłusznie, niegodnie lub niegodziwie z tytułu lub związku z uczestnictwem w strukturach służb niebezpieczeństwa totalitarnego, które zwalczały przyrodzone prawa człowieka i narodu oraz podstawowe wolności obywatelskie, nie stanowi prawnej, prawniczej ani etyczno-moralnej podstawy do kontestowania zgodnej z Konstytucją RP legalności zmian ustawodawczych zmierzających do zrównoważenia uprawnień zaopatrzeniowych byłych funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa państwa totalitarnego i co istotne - tylko za okresy takiej represyjnej służby - do standardów i poziomu powszechnych uprawnień emerytalno-rentowych ogółu ubezpieczonych obywateli. Odpowiada to konstytucyjnym zasadom urzeczywistniania nie tylko zasady sprawiedliwości społecznej, ale realizuje ustawodawczy i jurysdykcyjny obowiązek zapewnienia reguł elementarnej przyzwoitości, które wymagają, aby przywileje zaopatrzeniowe sprawców lub uczestników systemu zniewolenia i stosowania totalitarnych represji politycznych uzyskane w okresach i z takiego nielegalnego, niegodnego lub niegodziwego tytułu, nie odbiegały znacząco od standardów świadczeń emerytalno-rentowych wynikających z powszechnego systemu świadczeń z ubezpieczenia społecznego.

Z bezprawnego tytułu i okresów uczestnictwa w zwalczaniu przyrodzonych praw człowieka i narodu oraz podstawowych wolności obywatelskich nie sposób prawnie ani racjonalnie wywodzić żądania utrzymania niesłusznie, niegodnie lub niegodziwie nabytych przywilejów z zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych,

a tak uzyskane przywileje nie podlegają ochronie w demokratycznym porządku prawa krajowego, wspólnotowego i międzynarodowego, ponieważ osoby zwalczające przyrodzone prawa człowieka i narodu oraz podstawowe wolności obywatelskie nie mają prawa podmiotowego ani tytułu moralnego domagania się utrzymania przywilejów zaopatrzeniowych za okresy zniewalania dążeń niepodległościowych, wolnościowych i demokratycznych narodu polskiego (orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2012 r., K 39/09, z dnia 24 lutego 2010 r., K 6/09).

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.

Wyrok Sądu Apelacyjnego zaskarżył pełnomocnik odwołującego się w całości, wskazując na naruszenie przepisów prawa materialnego, to jest: art. 13b, 15c i art. 22a ustawy zaopatrzeniowej, przez ich zastosowanie w sytuacji, gdy w sprawie nie zachodzą podstawy do ich stosowania jako że powód nie pełnił służby na rzecz totalitarnego państwa w znaczeniu materialnym.

Nadto skarżący wskazał na rażące naruszenie prawa procesowego, które to uchybienie miało istotny wpływ na wynik sprawy, to jest: 232 k.p.c. z związku z art. 227, 231 oraz art. 233 k.p.c. w związku z art. 391 k.p.c., polegające na: (-) dokonaniu w sprawie ustaleń sprzecznych z zebrany materiał dowodowy, że służba odwołującego się miała charakter służby na rzecz totalitarnego państwa, podczas gdy przebieg jego służby wynikający z dowodów zgromadzonych w sprawie - w tym fakt nienaruszania przez powoda wolności i praw człowieka - wskazuje, iż nie pełnił on służby na rzecz totalitarnego państwa, a przeciwne wnioski Sądu, oparte są na niewłaściwej, sprzecznej z utrwaloną linią orzeczniczą interpretacji przepisów, wreszcie na niedopuszczalnych domniemaniach - a przez to dowolne; (-) poważnym naruszeniu reguł dowodzenia i oceny dowodów wskazującej, iż fakt pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. nie może być ustalony wyłącznie na podstawie informacji Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (kryterium formalnej przynależności do służb) i ogólniej wiedzy na temat zakresu działania

poszczególnych jednostek tej służby, lecz na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym przede wszystkim na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka służących reżimowi komunistycznemu - przez niedokonanie takiej weryfikacji i pominięcie okoliczności wynikających z akt osobowych, zeznań strony; (-) przyjęciu nieuprawnionego i nieobalnego *de facto* domniemania, iż skoro odwołujący w okresie spornym (1985-1990 r.) służył w Wojskach Ochrony Pogranicza jako starszy kontroler w placówkach kontrolnych, to z tego faktu wynika, że J. W. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa; (-) nieuwzględnieniu dowodów przemawiających za przyjęciem, iż służba skarżącego nie miała charakteru służby na rzecz totalitarnego państwa, tj. akt osobowych funkcjonariusza oraz jego zeznań w charakterze strony, z których wynika, iż J. W. pracował operacyjnie, nie brał udziału w przesłuchaniach, nie zwalczał opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, nie naruszał praw oraz podstawowych praw i wolności człowieka, nie dopuszczał się czynów nagannych, a więc nie pełnił służby na rzecz totalitarnego państwa; (-) dokonaniu przez Sąd Apelacyjny błędnej, wprost sprzecznej z utrwaloną linią orzecznictwa i zabarwionej politycznie interpretacji przepisów ustawy zaopatrzeniowej.

Wyrokowi skarżący zarzucił również naruszenie art. 6 k.c. i art. 233 § 1 k.p.c., przez przyjęcie błędnych domniemań oraz naruszenie reguł rozkładu ciężaru dowodu poprzez przyjęcie nieobalnego domniemania, polegające na uznaniu, że sama służba w Wojskach Ochrony Pogranicza na stanowisku starszego kontrolera stanowiła służbę na rzecz totalitarnego państwa, podczas gdy nie jest uprawnione generalizowanie i aprioryczne zakładanie, iż każdy funkcjonariusz służb bezpieczeństwa działał na rzecz państwa totalitarnego, gdyż kłóci się to z ideą sprawowania sądowego wymiaru sprawiedliwości, opierającą się na indywidualnej winie i pozostającą w opozycji wobec przyjętej w omawianej ustawie koncepcji odpowiedzialności zbiorowej.

Mając powyższe na uwadze, skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania temu Sądowi, ewentualnie:

jeżeli podstawa naruszenia prawa materialnego okaże się oczywiście uzasadniona, a podstawa naruszenia przepisów postępowania okaże się - w ocenie Sądu Najwyższego nieuzasadniona - wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i rozstrzygnięcie sprawy co do istoty, stosownie do art. 398¹⁶ k.p.c., tj. przez zmianę wyroku Sądu II instancji poprzez oddalenie apelacji oraz orzeczenie o kosztach postępowania w tym kosztach zastępstwa procesowego.

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 rent policyjnych oraz emerytur. 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 Pamięi 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 II USKP 40/23 (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 2023 r., LEX nr 3568174) 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 jej przebieg. 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.

W odniesieniu do mechanizmu obliczania emerytur na uwagę zasługuje wyrok Sądu Najwyższego z 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, LEX nr 3506736, w którym 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). 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 przypadają 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 przypadają przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. Dalej 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 odwołującej 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 ubezpieczona dopuściła się czynów godzących w prawa i wolności obywatelskie. Powołane stanowisko koresponduje z założeniem, że w sprawach o obniżenie świadczeń 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). 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.

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. (ewentualnie przed podjęciem służby), 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 (po 1990 r.) jest efektem wykonywania „zwykłej” pracy w Straży granicznej, a nie przywilejem emerytalnym wynikającym z realizacji czynności kwalifikowanych przez prawodawcę jako moralnie naganne. Ten kierunek wykładni Sąd Apelacyjny powinien uwzględnić przy ponownym rozpoznaniu sprawy.

W końcu przedmiotowa sprawa dotyczyła również policyjnej renty inwalidzkiej. W tym obszarze judykatura Sądu Najwyższego (por. wyroki: z 13 lutego 2024 r., I USKP 110/23, LEX nr 3670464; z 28 sierpnia 2024 r., I USKP 89/23, LEX nr 3749374; z 18 września 2024 r., I USKP 58/24, LEX nr 3765828; z 16 października 2024 r., II USKP 75/23, LEX nr 3768929) przyjmuje, że zastosowanie art. 22a ustawy

zaopatrzeniowej jest sprzeczne z prawem, gdy w sprawie nie ustalono, by prawo do renty zostało nabyte z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa. Dodatkowo w sprawach takich Sąd Najwyższy przyjął, że konieczne jest uwzględnienia proporcjonalności ingerencji ustawodawcy w sferę uprawnień emerytalno-rentowych funkcjonariuszy służb PRL. W wyroku z 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21 (OSNP 2022 nr 11, poz. 113) Sąd Najwyższy odwołał się do testu proporcjonalności przeprowadzonego przez ETPCz w sprawie Cichopek (skarga nr 15189/10, A. C. przeciwko Polsce), zwracając 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 uwzględniania 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. Jak przyjęto w wyroku Sądu Najwyższego z 18 września 2024 r. (I USKP 58/24) konieczne jest rozważenie relacji zachodzących między następującymi wartościami: 1) wysokością najniższej emerytury (renty) z systemu powszechnego (jako systemu referencyjnego niezawierającego elementów składających się na przywileje z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa); 2) wysokością miesięcznej kwoty przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, dalej jako przeciętna emerytura); 3) wysokością redukcji świadczenia na podstawie ustawy z 2009 r.; 4) wysokością świadczenia wypłacanego odwołującemu się przed wejściem w życie ustawy nowelizującej; 5) wysokością świadczenia ustalonego w decyzji organu rentowego wydanej na podstawie ustawy nowelizującej. W sprawie Cichopek, nie stwierdzając naruszenia Konwencji, ETPCz uwzględnił, iż obniżka świadczeń wprowadzona w 2009 r. nie przekroczyła 25-30% a średnie świadczenia wypłacane po tej redukcji pozostawały co do zasady nadal powyżej poziomu przeciętnego świadczenia z systemu powszechnego. Uwagę zwraca również, że w wyroku III USKP 145/21 pośrednio zaakceptowano argumentację Sądu drugiej

instancji, zgodnie z którą obniżenie świadczenia rentowego w tamtej sprawie nastąpiło z naruszeniem konstytucyjnej zasady proporcjonalności, ponieważ ustalona na nowo renta rodzinna była ponad dwukrotnie mniejsza od dotychczas pobieranej oraz była niższa od kwoty przeciętnej emerytury z systemu powszechnego. 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 w sprawie I USKP 58/24 uznał, 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 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 tak znacząca, jak w sprawie III USKP 145/21. Natomiast ustalenie wysokości świadczenia w kwocie znajdującej się między wysokością minimalnego świadczenia z systemu powszechnego a wysokością przeciętnego świadczenia z tego systemu może budzić poważne zastrzeżenia z punktu widzenia proporcjonalności między celem przyświecającym ustawodawcy (eliminacja niesłusznie nabytych przywilejów emerytalnych) a wybranym rozwiązaniem, w którym wysokość ponownie obliczanego świadczenia nie może być niższa od emerytury (renty) minimalnej i wyższa od przeciętnej emerytury. Proporcjonalność takiej redukcji wysokości świadczenia zależna jest w tej sytuacji od analizy specyfiki służby na rzecz totalitarnego państwa, zarówno w wymiarze instytucjonalnym (jaka jednostka, o jakich zadaniach), funkcyjnym (stanowisko i zakres wykonywanych

czynności) jak również sposobu wykonywania zadań przez konkretnego funkcjonariusza i przebiegu jego kariery.

W świetle powyższego za zasadny należy uznać zarzut naruszenia prawa materialnego art. 22a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej za zasadny. Oceny tej nie może zmienić potencjalne odwołanie się do argumentacji zawartej w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 czerwca 2021 r., P 10/20. Dana kwestia została wyjaśniona już w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 17 września 2024 r., III USKP 87/23 (LEX nr 3780878), a zawarte w nim argumenty obecny skład Sądu w pełni podziela. Oczywiście niezasadne pozostają zarzuty naruszenia prawa procesowego, którym celem jest zanegowanie oceny dowodów, jaka została zaprezentowana w sprawie przez Sąd odwoławczy, bowiem w tym postępowaniu tego rodzaju argumentacja nie jest dopuszczalna (zob. art. 398³ § 3 k.p.c.). Kontrola instancja zupełnie nie wchodzi w grę, bo Sąd Najwyższy nie jest „sądem trzeciej instancji”, a ocena materiału dowodowego nie jest wadliwa tylko dlatego, że skarżący oczekiwał innego rezultatu wykładni prawa materialnego.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Najwyższy orzekł w myśl art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. oraz art. 108 § 2 w związku z art. 398²¹ k.p.c.

[SOP]

[a.ł.]