



**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 14 stycznia 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Robert Stefanicki (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Leszek Bielecki

SSN Agnieszka Żywicka

w sprawie z odwołania J. S.

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 14 stycznia 2025 r.,

skargi kasacyjnej ubezpieczonego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie

z dnia 14 lutego 2023 r., sygn. akt III AUa 460/22,

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

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 31 maja 2017 r. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji ponownie ustalił wysokość emerytury J. S..

Wyrokiem z 2 czerwca 2022 r. Sąd Okręgowy w Gorzowie Wielkopolskim zmienił zaskarżoną decyzję, stwierdzając, że emerytura policyjna J. S. nie podlega ponownemu ustaleniu w trybie art. 15c ustawy z dnia 18 lutego 1994 roku o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r., poz. 708, z późn. zm., obecnie tj. Dz.U. z 2024 r., poz. 1121).

Sąd Okręgowy ustalił, że ubezpieczony urodził się [...] 1961 r. Od 29 września 1983 r. do 31 lipca 1990 r. pełnił służbę w Granicznej Placówce Kontrolnej w K. jako kontroler ładunków w pociągach opuszczających i wjeżdżających do Polski. W razie wykrycia przemytu zawiadamiał służby celne. W lipcu 1990 r. został pozytywnie zweryfikowany i przeszedł do pracy w Straży Granicznej. W 1997 r. przeszedł na emeryturę. Nie podlegał pierwszej ustawie dezubekizacyjnej.

W informacji z 20 kwietnia 2020 r. Instytut Pamięci Narodowej wskazał, że J. S. w okresie od 29 września 1983 r. do 31 lipca 1990 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy z dnia 18 lutego 1994 roku o zaopatrzeniu emerytalnym.

Ubezpieczony odwołał się od decyzji z dnia 31 maja 2017 r. o ponownym ustaleniu wysokości emerytury, ale nie zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o niestosowanie wobec niego przepisów ustawy (art. 8 a ustawy z dnia 18 lutego 1994 roku o zaopatrzeniu emerytalnym).

Sąd Okręgowy po zapoznaniu się z materiałem dowodowym zgromadzonym w rozpoznawanej sprawie uznał odwołanie za uzasadnione, podnosząc, iż ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym (Dz.U. z 2009 r. Nr 24, poz. 145) z dniem 1 stycznia 2010 r. obniżyła wskaźnik wysokości podstawy wymiaru emerytury za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa

państwa do dnia 31 lipca 1990 r. z 2.6% do 0.7% przyjmując, że prawa te zostały nabyte niesłusznie z punktu widzenia aktualnej oceny działalności tych instytucji, wobec czego jako dopuszczalną uznano likwidację tzw. przywilejów emerytalno-rentowych byłych funkcjonariuszy, nadanych im przez władze w czasach poprzedniego ustroju. Przepisy tej „pierwszej ustawy dezubekizacyjnej” zostały uznane za zgodne z Konstytucją (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2010 r., K 6/09). Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym weszła w życie w dniu 1 lipca 2017 roku. „Druga ustawa dezubekizacyjna” (Dz.U. z 2016 r., poz. 708 ze zm.) wprowadziła obniżenie policyjnych emerytur, policyjnych rent inwalidzkich i rent rodzinnych po osobach, które „pełniły służbę na rzecz totalitarnego państwa”. Grupa ta została zdefiniowana w art. 13b policyjnej ustawy emerytalnej, zgodnie z którym za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się służbę od dnia 22 lipca 1944 roku do 31 lipca 1990 roku w wymienionych w tym przepisie instytucjach i formacjach. W ramach nowelizacji wprowadzono także nowe zasady obliczania wysokości przysługujących świadczeń. Sąd podkreślił, iż efektem powyższego była niemożność uwzględnienia ponad wyznaczony limit przy obliczaniu emerytury i renty okresów zatrudnienia także poza służbą mundurową i innych, o których mowa w art. 14 policyjnej ustawy emerytalnej oraz uchylono art. 15b ustawy.

Sąd pierwszej instancji podniósł, iż pozwany nie dokonał oceny indywidualnych czynów powoda „poprzez ich weryfikację pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka, które służyłyby reżimowi komunistycznemu”. Kryterium „pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b ust. 1 wprowadzone nowelizacją z dnia 16 grudnia 2016 r. nie może spełniać tylko formalna przynależność do wymienionych w tym przepisie cywilnych i wojskowych instytucji i formacji. Zrealizowanie tej przesłanki powinno być ocenione także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka, służących reżimowi komunistycznemu, co wynika z podstawowych, fundamentalnych zasad przyjętych dla świadczeń emerytalno-rentowych. Sąd ma obowiązek oceny całego materiału dowodowego łącznie z treścią informacji o przebiegu służby, a zdaniem Sądu Okręgowego, ustalenia faktyczne i interpretacje prawne Instytutu Pamięci Narodowej

nie mogą wiązać sądu, do którego wyłącznej kompetencji należy ustalenie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia w przedmiocie tak prawa do emerytury policyjnej czy renty inwalidzkiej, jak i wysokości tych świadczeń oraz odpowiedniej kwalifikacji prawnej ustalonych faktów. Każdy fakt istotny może być dowodzony wszelkimi środkami, które Sąd uzna za pożądane, o czym stanowi art. 473 § 1 k.p.c. Sama służba w określonym organie bezpieczeństwa państwa nie może być uznana za niemal jedyne kryterium różnicujące wysokość emerytalnych lub rentowych uprawnień, jeżeli w konkretnej sprawie nie ujawniono dowodów działalności odwołującego się skierowanej przeciwko podstawowym wolnościom i prawom człowieka, a zdaniem Sądu Okręgowego niektórzy z funkcjonariuszy realizowali czynności o charakterze logistycznym (zaopatrzenie) czy organizacyjnym (prace sekretarskie), ale z uwagi na dostęp do informacji prawnie chronionych oraz charakter samej Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej zajmowali etaty funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa.

Trybunał Konstytucyjny między innymi wielokrotnie podkreślał znaczenie stabilności przepisów emerytalno-rentowych, zaznaczając jednocześnie, iż ustawodawca ma prawo modyfikowania także opartych na tych przepisach praw słuszenie nabytych. Może to mieć miejsce zwłaszcza w sytuacji przeobrażeń społecznych i gospodarczych. Jednak zdaniem Sądu pierwszej instancji należy podkreślić stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, że „środki demontażu dziedzictwa po byłych totalitarnych ustrojach komunistycznych dają się pogodzić z ideą demokratycznego państwa prawa tylko wtedy, gdy - pozostając w zgodzie z wymaganiami państwa opartego na rządach prawa - będą skierowane przeciwko niebezpieczeństwom grożącym podstawowym prawom człowieka oraz procesowi demokratyzacji. Likwidując spuściznę po totalitarnych systemach komunistycznych, demokratyczne państwo oparte na rządach prawa musi stosować środki formalnoprawne takiego państwa. Nie może ono jednak i nie powinno zaspokajać żądz zemsty, zamiast służyć sprawiedliwości. Musi natomiast respektować takie prawa człowieka i podstawowe swobody, jak prawo do należytego procesu, prawo do wysłuchania czy prawo do obrony oraz stosować je także wobec tych osób, które same ich nie stosowały, gdy były u władzy”, a w orzecznictwie konstytucyjnym przyjmuje się, że prawa emerytalne są co do zasady prawami nabytymi słuszenie. Obniżenie wskaźników z 0,7 i 2,6% podstawy wymiaru za każdy rok służby do 0%

podstawy wymiaru jest równoznaczne z wyłączeniem tej służby ze stażu ogólnego, co oznacza, że osoby będące funkcjonariuszami przed rokiem 1990 traktowane są tak, jakby nie świadczyły w tym okresie jakiegokolwiek pracy. Sąd pierwszej instancji nadmienił, iż z definicji państwa totalitarnego wynika, że jest ono oparte na zasadzie skrajnego centralizmu, o rozbudowanym aparacie przemocy (zwłaszcza policji politycznej) lub ingeruje przez swój aparat kontrolny we wszystkie sfery życia społecznego. „Służba na rzecz totalitarnego państwa” oznacza zwalczanie opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków zawodowych, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli. To dodatkowe kryterium jest kluczem do rozwiązania, zdaniem Sądu, ponieważ można argumentować, że nie wystarczy być na liście instytucji i jednostek, które ustawodawca uznał za totalitarne.

System emerytalny, zdaniem Sądu Okręgowego, nie może być postrzegany jako element karania obywateli, gdyż uprawnienia emerytalno-rentowe nie są szczególnymi korzyściami, nawet w odniesieniu do służb mundurowych. Z tych powodów ponowne obniżenie świadczenia emerytalnego (rentowego) byłym funkcjonariuszom służb mundurowych winno być oceniane negatywnie. Mimo iż poza sporem w niniejszej sprawie było, że powód pełnił służbę w Granicznym Punkcie Kontrolnym w K., zdaniem Sądu, należy tu mówić nie tyle o likwidacji przywileju, ile rodzaju sankcji karnej indywidualnie adresowanej, bez uprzedniego ustalenia zdarzenia z udziałem ubezpieczonego, które taką sankcję by uzasadniało. Takie ukształtowanie wskaźnika świadczy o represyjnym charakterze ustawy, a co szczególnie istotne, bazując wyłącznie na przypuszczeniach i niedopuszczalnym uogólnieniu, że osoba taka jak ubezpieczony korzystała z profitów, jakie dawała służba na rzecz totalitarnego państwa. Powstała więc sytuacja, w której na mocy ustawy ubezpieczony poniósł odpowiedzialność w postaci obniżenia świadczenia emerytalnego bez możliwości wcześniejszej obrony. Zdaniem Sądu Okręgowego, niewątpliwie doszło do naruszenia zasady proporcjonalności w zakresie zapewnienia zabezpieczenia społecznego ubezpieczonemu po osiągnięciu wieku emerytalnego, a istotą demokratycznego państwa prawa związanego zasadą rządów prawa i klauzulą sprawiedliwości społecznej jest to, że każdy zostaje potraktowany przez państwo i prawo sprawiedliwie, czyli w sposób, który jest adekwatny do popełnionych

przez niego czynów i jego postawy. Zdaniem Sądu Okręgowego „Organ rentowy na polecenie ustawodawcy samodzielnie przypisał winę zbiorową m.in. odwołującemu, naruszając tym samym zasadę sądowego wymiaru sprawiedliwości”. Zdaniem Sądu pierwszej instancji, analizując niniejszą sprawę, należy jednak zwrócić uwagę na to, że z akt Instytutu Pamięci Narodowej nie wynika, aby działalność ubezpieczonego w spornym okresie polegała na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów czy jakimkolwiek łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli. Ubezpieczony pełnił wprawdzie służbę w Związku Wojsk Ochrony Pogranicza i w Zarządzie Kontroli Ruchu Granicznego, ale jego służba polegała na wykonywaniu kontroli pociągów w Palcówce Granicznej w K., stąd brak jest dowodów, aby ubezpieczony w spornym okresie podejmował działania związane ze zwalczaniem opozycji demokratycznej, związków wyznaniowych czy kościołów. Sąd Okręgowy stwierdził, iż dał wiarę zeznaniom ubezpieczonego, ponieważ były one spójne, logiczne i znajdowały potwierdzenie w pozostałym materiale dowodowym zgromadzonym w sprawie, w tym przede wszystkim w dokumentach pochodzących z okresu zatrudnienia skarżącego. Sąd Okręgowy podkreślił, że emerytura i renta należy się za pełnienie służby, a nie za sposób jej pełnienia. Nawet prawomocnie skazanemu przestępcy przysługuje świadczenie na zasadach obowiązujących w powszechnym systemie emerytalnym, a ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym wprowadziła pozasądową zbiorową odpowiedzialność za nieokreślony czyn, z naruszeniem prawa jednostki do sądu i sprawiedliwego procesu.

Sąd Okręgowy podkreślił, iż skoro rolą organu, który obniża emeryturę, jest wykazanie, że ktoś faktycznie służył na rzecz ustroju totalitarnego, a nie wykazał on, aby ubezpieczony dopuszczał się czynów naruszających podstawowe prawa i wolności człowieka, nie przedstawił konkretnych osób pokrzywdzonych bezprawnie przez funkcjonariusza, nie przedstawił dowodów, że wnioskodawca w sposób oczywisty wspierał, propagował, utożsamiał się z zasadami państwa totalitarnego, to w ocenie Sądu pierwszej instancji, pełnienie służby w tej konkretnej jednostce nie przesądzało, że wnioskodawca dopuścił się przestępczej działalności, nie wynika to z materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie, to decyzja organu rentowego wymagała zmiany.

Apelację od powyższego wyroku wywiódł organ rentowy, zaskarżając go w całości i zarzucając:

- naruszenie przepisów postępowania, które miało wpływ na treść rozstrzygnięcia, a mianowicie:

1) art. 327¹ § 1 k.p.c. przez brak wyjaśnienia w uzasadnieniu wyroku podstawy faktycznej i wskazania podstawy prawnej na podstawie, której Sąd pierwszej instancji ustalił wysokość policyjnej emerytury odwołującemu z pominięciem art. 13b w związku z art. 15c ust. 1-3 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym;

2) art. 233 § 1 k.p.c., polegające na dowolnej, a nie swobodnej ocenie charakteru służby odwołującego i uznaniu, że nie polegała ona na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, podczas gdy ze zgromadzonego materiału dowodowego jednoznacznie wynika, że w spornym okresie Odwołujący pełnił służbę w jednostkach/formacjach wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, co nakazywało wysnucie wniosków przeciwnych;

3) art. 233 § 1 k.p.c. w związku z art. 252 k.p.c., które miało wpływ na treść rozstrzygnięcia, polegające na zakwestionowaniu przez Sąd I instancji informacji o przebiegu służby sporządzonej przez Instytut Pamięci Narodowej - Komisję Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, pomimo braku udowodnienia przez odwołującego okoliczności przeciwnych; art. 390 k.p.c. poprzez nieuzasadnione przyjęcie, że uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., sygn. akt III UZP 1/20 znajduje zastosowanie w niniejszej sprawie i nieuprawnione przyjęcie, że brak wykazania dopuszczenia się przez odwołującego naruszenia podstawowych wolności i praw człowieka i obywatela uprawniało do odmowy zastosowania art. 15c ust. 1-3 ustawy zaopatrzeniowej;

- naruszenie przepisów prawa materialnego, a mianowicie:

1) art. 13b ustawy zaopatrzeniowej poprzez nieprawidłową jego interpretację i nieuzasadnione przyjęcie, że zasadnicze znaczenie dla ustalenia służby na rzecz państwa totalitarnego mają czynności wykonywane w czasie jej pełnienia przez odwołującego, a nie czynności operacyjno-techniczne niezbędne w działalności

Służby Bezpieczeństwa wykonywane przez odpowiedniki terenowe jednostek organizacyjnych MSW enumeratywnie wymienione w tym przepisie;

2) art. 13a ust. 5, art. 13b i art. 15c ustawy zaopatrzeniowej oraz § 14 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 grudnia 2018 r. w sprawie trybu postępowania i właściwości organu w zakresie zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Celno-Skarbowej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2018 r., poz. 2373 z późn. zm.) poprzez ich niezastosowanie, co skutkowało brakiem uznania, że odwołujący pełnił służbę na rzecz państwa totalitarnego;

3) art. 15c w związku z art. 13a ust. 5 i art. 13b ustawy zaopatrzeniowej poprzez nieuzasadnione przyjęcie, że odwołujący nie powinien podlegać rygorom przewidzianym w tych przepisach, pomimo iż spełnia przesłanki w nich określone;

4) art. 15c ust. 5 ustawy zaopatrzeniowej poprzez nieuzasadnione pominięcie zasad zawartej w tej dyspozycji stanowiącej, że przepisów art. 15c ust. 1-3 ustawy zaopatrzeniowej nie stosuje się, jeżeli osoba, o której mowa w tym przepisach udowodni, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, podjęła współpracę i czynności na rzecz osób lub organizacji działających na rzecz niepodległości Państwa Polskiego - pomimo, że odwołujący nie wykazał spełnienia tych okoliczności;

5) art. 2 ustawy o zmianie ustawy zaopatrzeniowej, co skutkowało brakiem akceptacji przez Sąd pierwszej instancji dokonania przez organ rentowy wszczęcia z urzędu postępowania w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości świadczenia.

Sąd drugiej instancji zważył, że apelacja okazała się uzasadniona, choć nie wszystkie podniesione w niej zarzuty mogą zostać uwzględnione. Sąd odwoławczy nie podzielił ustaleń Sądu pierwszej instancji i części jego rozważań prawnych. Sąd Apelacyjny przypomniał na wstępie, że przepisy ustawy zaopatrzeniowej niewątpliwie są częścią obowiązującego porządku prawnego i wiążą organ rentowy. Nie mogą być też przedmiotem dowolnego interpretowania czy pomijania przez sądy rozpoznające odwołania od decyzji organu rentowego, a gdyby sąd ubezpieczeń społecznych miał, zamiast oceniać prawidłowość działania organu ustalać tylko czy decyzja jest odbiciem treści ustawy, postępowanie odwoławcze byłoby fikcją. Sąd

ma obowiązek dokonywać nie tylko własnych ustaleń faktycznych, w których w istocie nie jest związany informacją z Instytutu Pamięci Narodowej, ale też wykładni prawa, w tym subsumpcji sytuacji ubezpieczonego do wiążących w niniejszym postępowaniu norm prawnych. Jednak ustalenia sądu winny być oparte na całości materiału dowodowego zebranego w sprawie, a nie wyłącznie na zeznaniach samej strony, która zawsze jest zainteresowana pozytywnym dla niej rozstrzygnięciem. Sąd Okręgowy zatem niezasadnie zmarginalizował czynności wynikające z zakresu obowiązków kontrolera, jakimi zajmował się ubezpieczony i niezgodnie z istniejącym materiałem dowodowym przyjął, że żadne czyny ubezpieczonego nie prowadziły do naruszenia praw i wolności obywateli i nic nie wyróżniało tych czynności pod kątem służby totalitarnemu państwu. Inaczej mówiąc zeznania ubezpieczonego, zdaniem Sądu drugiej instancji, odnośnie do samej pracy jako kontrolera GPK należało oceniać z dużą ostrożnością, mając na uwadze zainteresowanie ubezpieczonego korzystnym dla siebie rozstrzygnięciem, jak i sam charakter tej formacji. Zwiad Wojsk Ochrony Pogranicza był ważnym elementem w systemie organów bezpieczeństwa, stworzonym głównie w celu ochrony totalitarnego reżimu narzuconego Polsce. Sąd, kwestionując informacje zawarte w zaświadczeniu Instytutu Pamięci Narodowej, nie powinien poprzestać wyłącznie na wyjaśnieniach strony, lecz wnikliwie odkodować stan faktyczny z dokumentacji osobowej sporządzanej w czasie rzeczywistym, a także z innych źródeł znajdujących się w aktach sądowych w tym również dotyczących zakresu działań jednostek, w których służbę pełnił ubezpieczony. Brak ograniczeń dowodowych w postępowaniu sądowym w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych daje sądowi w tej kwestii swobodę, ale jednocześnie, z uwagi na występujący element publicznoprawny w tym postępowaniu, nakłada nań obowiązek dążenia do poczynienia ustaleń wszelkimi możliwymi środkami.

Sąd odwoławczy zauważył, że przed Trybunałem Konstytucyjnym zawisła sprawa P 4/18, w której ma być rozstrzygnięta kwestia zgodności z Konstytucją art. 15c, art. 22a, art. 13 ust. 1 pkt 1c w zw. z art. 13b ustawy o zmianie ustawy o Biurze Ochrony Rządu oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym Trybunał Konstytucyjny do tej pory nie wydał jeszcze wyroku, co doprowadziło do utrudnienia rozstrzygnięcia odwołań od decyzji organu rentowego wydanych w 2017 r.

Ubezpieczony, który w odwołaniu od zaskarżonej decyzji podniósł szereg zarzutów naruszenia Konstytucji RP, mając świadomość, że tożsame zarzuty zostały poddane pod rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego i jednocześnie żądając wydania rozstrzygnięcia w jego sprawie, winien mieć na uwadze, że bezpośredniość stosowania Konstytucji przez sądy powszechne nie oznacza jeszcze przyznania im kompetencji do kontroli konstytucyjności obowiązującego ustawodawstwa. Dopóki nie zostanie stwierdzona przez Trybunał Konstytucyjny niezgodność określonego przepisu z Konstytucją, dopóty ten przepis podlega stosowaniu i powinien stanowić podstawę merytorycznych rozstrzygnięć sądowych. Sąd powszechny ma jedynie możliwość dokonywania wykładni obowiązujących przepisów.

Celem postępowania apelacyjnego jest wszechstronne zbadanie sprawy pod względem faktycznym i prawnym, sąd odwoławczy jest przede wszystkim instancją merytoryczną, orzekającą na podstawie całego materiału dowodowego zebranego w postępowaniu w pierwszej instancji oraz w postępowaniu apelacyjnym; rozpoznaje sprawę w taki sposób, w jaki mógł i powinien uczynić to sąd pierwszej instancji, tyle że uwzględnia szerszy materiał, zebrany w postępowaniu przed sądami obu instancji (art. 382 k.p.c.). W procedurze cywilnej to od aktywności stron w toku procesu uzależniona jest przede wszystkim ilość i jakość zebranego materiału dowodowego. Organ emerytalny jako strona w sprawie musi również prezentować argumenty i dowody, które mają przekonać Sąd o zasadności wydanej decyzji. Sąd drugiej instancji ma pełną swobodę jurysdykcyjną, ograniczoną jedynie granicami zaskarżenia. W sprawie Sąd pierwszej instancji ustalił prawidłowo wyłącznie formalny przebieg kariery ubezpieczonego, niezasadnie jednak zinterpretował jego czynności zawodowe jako nienaruszające praw innych obywateli czy niezwalczające opozycji, związków religijnych czy innych podmiotów przeciwstawiających się władzy komunistycznej. Zauważyć zatem należy, że w realiach niniejszej sprawy prawidłowo ustalone zostało, że odwołujący niewątpliwie w okresie spornym pełnił służbę w jednej z jednostek wymienionych w art. 13b, konkretnie w art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. d tiret 8. ustawy zaopatrzeniowej.

Sąd Apelacyjny dodatkowo ustalił na podstawie akt personalnych ubezpieczonego i przesłanej przez Instytut Pamięci Narodowej dokumentacji dotyczącej zakresu działania jednostek, w których służbę pełnił ubezpieczony, że

ubezpieczony należał do korpusu osobowego ochrony pogranicza, grupy osobowej zwiadowczej, o specjalności kontroli ruchu granicznego. Z opinii okresowej odnoszącej się do czasu szkolenia powód wykazywał się zgodną z ideami socjalizmu postawą ideowo-polityczną. Negował on siły występujące przeciwko socjalizmowi i był przeciwny obcym ideologiom oraz rozumie klasową i ideową więź z krajami socjalistycznymi, a także potrzebę krzewienia i umacniania braterstwa broni, właściwie i skutecznie wpływa na otoczenie. Z opinii wynika jego przynależność do grupy zwiadowczej, otrzymał po ukończeniu Szkoły Chorążych Wojsk Ochrony Pogranicza tytuł technika Kryminalistyki w zakresie specjalności służba specjalna. Sąd Apelacyjny ustalił ponadto, w jaki sposób Wojska Ochrony Pogranicza pełniąc liczne funkcje wspólne dla obronności i wywiadu, kilkakrotnie przechodziły spod nadzoru Ministerstwa Spraw Wewnętrznych do Ministerstwa Obrony Narodowej i z powrotem oraz w jaki sposób dyrektor Departamentu II MSW wydawał wytyczne pracy operacyjnej. W szczególności Sąd Apelacyjny podniósł, że: kontrolę ruchu granicznego mieli prowadzić funkcjonariusze znający zarówno zasady pracy operacyjnej, jak i kontrolerskiej; do zadań Wydziału II Brygady Wojsk Ochrony Pogranicza należało także prowadzenie postępowań przygotowawczych w sprawach o przestępstwa graniczne; Zwiad Wojsk Ochrony Pogranicza przejmował od SB niektóre jej zadania realizowane „na pograniczu”, m.in. zapobieganie, rozpoznawanie i wykrywanie wszelkiej wrogiej i przestępczej działalności oraz wynikających stąd zagrożeń dla podstawowych interesów politycznych i gospodarczych państwa, oraz godzących w bezpieczeństwo i porządek publiczny.

Ubezpieczony z racji zajmowanych stanowisk brał udział w czynnościach kontrolnych, ujawniał przemyt i nieścisłości dokumentów, na co wskazują przytoczone dokumenty z jego akt osobowych przekazanych przez Instytut Pamięci Narodowej. W ocenie ubezpieczonego, sam fakt, iż był kontrolerem grupy kontrolerskiej, samo z siebie nie oznacza pełnienia służby w organach bezpieczeństwa państwa, a tym samym na rzecz totalitarnego państwa, ale Sąd Apelacyjny zaznaczył, że powyższe wywody pozostają w sprzeczności ze zgromadzonym w sprawie materiałem dowodowym w postaci akt osobowych ubezpieczonego oraz dokumentacji nadesłanej przez Instytut Pamięci Narodowej określającej funkcjonowanie powyższych jednostek, a z analizy Sadu drugiej

instancji wynika, że fakt przyporządkowania ubezpieczonego określonej specjalności świadczy o tym, że był on żołnierzem Zwiadu Wojsk Ochrony Pogranicza. To obecnie funkcjonariusze Straży Granicznej chronią bezpieczeństwa obywateli, ich praw i dóbr, a w poprzedniej epoce chronili przede wszystkim interes państwa, które istotę swego działania dostrzegało przede wszystkim w ograniczaniu i naruszaniu praw obywateli, kontroli ich przemieszczania się i uzyskiwanych dóbr niedostępnych w czasach kryzysu lat osiemdziesiątych, a także swobodnej wymiany myśli i poglądów przez kolportaż literatury, publicystyki, materiałów filmowych i zdjęć, jak również prawa do informacji o wydarzeniach w kraju i za granicą. Faktem jest, że kwestia sporna w danych okolicznościach faktycznych sprowadzała się do zasadności dokonanego w zaskarżonych decyzjach zmniejszenia świadczenia emerytalnego i rentowego ubezpieczonego, ale wbrew stanowisku Sądu Okręgowego, wobec ubezpieczonego nie była to druga obniżka świadczeń emerytalnych, ponieważ „pierwsza ustawa dezubekizacyjna” nie objęła organów Zwiadu Wojsk Ochrony Pogranicza. W tym kontekście i w powiązaniu z zakresem zadań Zwiadu wywody Sądu Okręgowego o naruszeniu zasady proporcjonalności są nieadekwatne do stanu faktycznego sprawy.

Sąd Apelacyjny wskazał, że jasne w swej treści są przepisy art. 15c i 22a w zw. z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, a ich wykładnia językowa wskazuje wprost, że służbą na rzecz totalitarnego państwa była, zgodnie z definicją legalną sformułowaną w art. 13b ust. 1, każda służba pełniona w okresie od 22 lipca 1944 roku do 31 lipca 1990 roku w jednej z wymienionych w tym przepisie instytucji i formacji, w tym - w Zwiadzie Wojsk Ochrony Pogranicza. Stosownie do podstawowych reguł wykładni przepisów prawnych w pierwszej kolejności przepisom prawa należało nadać sens wynikający z ich dosłownego brzmienia, czyli takie znaczenie, jakie nadano im w ramach sformułowanej w danym akcie prawnym definicji legalnej, a dopiero gdy akt prawny definicji takiej nie zawierał, zasadnym było odwołanie się do znaczenia, jakie danemu interpretowanemu pojęciu przypisuje się w języku potocznym. Sąd drugiej instancji nie znajdował podstaw do sięgania po wykładnię systemową lub celowościową, których zastosowanie było uprawnione co do zasady w sytuacjach, gdy wykładnia leksykalna pozostawiała wątpliwości co do sposobu zastosowania normy prawnej. Sąd odwoławczy podzielił i przyjął za własne ustalenia faktyczne dokonane przez Sąd Okręgowy i przedstawione w uzasadnieniu

zaskarżonego wyroku co do samego faktu pełnienia służby w organach bezpieczeństwa państwa PRL. Jednak na podstawie zebranego materiału dowodowego, podkreślił Sąd drugiej instancji, Wojska Ochrony Pogranicza pełniąc liczne funkcje wspólne dla obronności i wywiadu prowadziły również operacyjną kontrolę ruchu granicznego polegającą między innymi na wspomnianym już zapobieganiu swobodnemu przemieszczaniu się obywateli, wymianie myśli, poglądów i informacji o wydarzeniach w kraju i za granicą. Osoby przewożące materiały filmowe, prasowe, zakazaną literaturę czy urządzenia były kontrolowane na granicy, a następnie zmuszane do współpracy, inwigilowane abstrahując od skrajnych przykładów pozbawienia wolności czy życia. Dopiero wzięcie pod uwagę całokształtu o tych okoliczności doprowadzić mogło do ustalenia prawidłowego stanu faktycznego. Same akta osobowe ubezpieczonego z okresu służby w aparacie bezpieczeństwa PRL dołączone na płycie CD do akt sądowych w powiązaniu z zakresem działania jednostki, w której ubezpieczony pracował, dawały podstawy do wydania odmiennego wyroku, wskazywały bowiem na odmienny charakter zaangażowania ubezpieczonego w realizację interesów władzy komunistycznej niż ten, jaki on sam przedstawia.

Sąd drugiej instancji podniósł, że Sąd Okręgowy odwołując się do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 roku, sygn. akt III UZP 1/20 i wskazując, że kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b ust. 1 powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka, pominął jednocześnie zakres działania jednostki, w której służbę pełnił ubezpieczony. Na podstawie dostępnego materiału dowodowego ustalił, że ubezpieczony brał udział w dokonywaniu czynów godzących w podstawowe prawa i wolności obywatelskie w celu utrzymania reżimu totalitarnego choćby przy kontroli i zatrzymywaniu na granicy osób poszukiwanych, ściganych czy niepożądanych, przewożących „wrogą” literaturę, publicystykę, materiały filmowe czy fotograficzne bowiem nawet nie znając podstaw objęcia ich takim statusem, faktycznie pomagał także w uniemożliwianiu przekraczania granicy osobom pozostającym w zainteresowaniu służb z powodów politycznych, którym je przekazywał. Idąc dalej, zdaniem Sądu Apelacyjnego, w świetle zebranego materiału

dowodowego, działania organów bezpieczeństwa państwa (w tym Zwiadu Wojsk Ochrony Pogranicza) miały charakter systemowy, czyny poszczególnych funkcjonariuszy z pozoru jedynie nieszkodliwe i nieistotne tworzyły opresyjny system, w którym dopuszczano się też czynów zbrodniczych, a dopiero suma poszczególnych działań funkcjonariuszy tworzyła system uznany powszechnie za bezprawny. Nie każda bowiem z osób wówczas pracujących starała się o przyjęcie do konkretnych służb mundurowych, a ubezpieczony po ukończeniu szkoły mógł kontynuować naukę lub podjąć pracę, która nie była uznawana za wspierającą kontrolę państwa komunistycznego nad jego obywatelami. Samo zgłoszenie gotowości do służby, często motywowane uzyskaniem korzyści materialnych i przywilejów, powinno się wiązać ze świadomością uczestniczenia w jego represyjnej działalności, a zarazem wspierania dalszego funkcjonowania reżimu totalitarnego. Sam ten fakt, niezależnie od oceny indywidualnego zaangażowania w konkretną działalność represyjną, usprawiedliwiał w przekonaniu Sądu Apelacyjnego uznanie aktywności służbowej ubezpieczonego za służbę na rzecz totalitarnego państwa, a ustalanie indywidualnych przewinień na podstawie dokumentów znajdujących się w archiwum Instytutu Pamięci Narodowej jest wysoce utrudnione, ze względu, chociażby na fakt, że dokumenty organów bezpieczeństwa państwa, zwłaszcza na przełomie lat 1989 — 1990, były niszczone na masową skalę oraz zważywszy na to, że nie wszystkie działania przestępcze znalazły odzwierciedlenie w dokumentach organów.

Zastosowanie znowelizowanych przepisów ustawy zaopatrzeniowej nie prowadzi do pozbawienia byłych funkcjonariuszy prawa do świadczeń z zabezpieczenia społecznego dla służb mundurowych w ogóle (jak w przypadku funkcjonariuszy, którym udowodniono przestępstwo), a jedynie do zmniejszenia ich do określonego pułapu, w niniejszym przypadku - średniego świadczenia emerytalnego otrzymywanego w Polsce. Przedmiotowe 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, czyli poza systemem dotyczącym służb mundurowych. Ustawa wprowadziła bowiem zasadę, że obniżona emerytura nie może być wyższa, niż średnia kwota emerytury przysługującej z tytułu

opłacania składek w powszechnym systemie ubezpieczenia społecznego (art. 15c ust. 3 ustawy). W ramach przedmiotowej nowelizacji ponadto wprowadzono również przepisy pozwalające na ograniczenie limitowania świadczeń wobec osób, które pozostając na służbie totalitarnego państwa, w praktyce działały na rzecz niepodległości Państwa Polskiego, jak również tych, które będąc zatrudnionymi w służbach przez krótki okres, następnie swą ofiarną służbą w wolnej Polsce niejako odkupiły winę polegającą na wcześniejszym uczestniczeniu w reżimie totalitarnym (art. 8a ustawy). Ponadto Sąd Apelacyjny przywołał argumentację m.in. Trybunału Konstytucyjnego w uzasadnieniu wyroku z dnia 24 lutego 2010 r. w sprawie sygn. akt K 6/09, że ustawodawca jest uprawniony do wprowadzenia regulacji obniżających w racjonalnie miarkowany sposób świadczenia emerytalnego za okres służby w organach bezpieczeństwa publicznego, a zasada ochrony praw nabytych nie ma zastosowania do praw nabytych niesłusznie lub niegodziwie (przywołana też przez Sąd drugiej instancji decyzja Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 14 maja 2013 r. w sprawie A.C. i inni przeciwko Polsce), a także praw niemających oparcia w założeniach obowiązującego w dacie orzekania porządku konstytucyjnego oraz Sądu Najwyższego w uchwale z 3 marca 2011 r. (II UZP 2/11, Legalis nr 288417), która oceniając przepisy „pierwszej ustawy dezubekizacyjnej” przez przyznanie po 0,7% podstawy wymiaru emerytury obliczanej od ostatniego, tj. z reguły najwyższego miesięcznego uposażenia na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym, w żaden sposób nie dyskryminowała tych osób.

Przeciwnie, nadal pomimo tej nowelizacji i obniżenia współczynnika z 1,3% do 0,7% świadczenia tej grupy ubezpieczonych (adresatów nowelizacji z 2009 roku) były co najmniej porównywalne, a nawet korzystniejsze niż świadczenia ustalane w systemie nabywania świadczeń emerytalnych lub rentowych z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych. Sąd Apelacyjny uznał zatem, że nadal mniej korzystne jest uregulowanie uprawnień emerytalno-rentowych ofiar systemu represji politycznych stosowanych przez organy bezpieczeństwa państwa totalitarnego, którym wprawdzie okresy uwięzienia z przyczyn politycznych uwzględnia się jako składkowe okresy ubezpieczenia, ale z „zerową” podstawą wymiaru świadczeń za konkretne lata (okresy) pozbawienia wolności z przyczyn politycznych wobec nieuzyskiwania podlegającego obowiązkowi składkowemu dochodu wskutek

poddania ich bezprawnym represjom politycznym ze strony tzw. aparatu bezpieczeństwa. Nie bez znaczenia jest również, że wiele z tych osób od lat pobierało uprzywilejowane świadczenia, co uznano obecnie za niesłuszne, nie nakładając przy tym obowiązku zwrotu bądź kompensaty tych wypłaconych już wcześniej świadczeń. Ponadto w przytoczonym przez Sąd drugiej instancji stanowisku doktryny, jak również wyrokach Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że prawa podmiotowe ustanowione w poprzedniej formacji ustrojowej są niepodważalne tylko przy założeniu niezmienności ich aksjologicznych racji i aktualności w nowym układzie stosunków społecznych i ekonomicznych. Reasumując ustawodawca przy uwzględnieniu reguł proporcjonalności i zasady nienaruszania istoty prawa zabezpieczenia społecznego jest uprawniony do takiej modyfikacji przepisów emerytalnych, które będą niwelowały przywileje emerytalne nabyte z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa.

Sąd Apelacyjny w związku z powyższym zmienił zaskarżony wyrok w ten sposób, że oddalił odwołanie i zasądził od ubezpieczonego na rzecz organu rentowego zwrot kosztów procesu.

W skardze kasacyjnej od tego wyroku odwołujący zaskarżył go w całości i zarzucił:- naruszenia prawa materialnego, a mianowicie 1) art. 15c w zw. z art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy zaopatrzeniowej, poprzez ich niewłaściwą wykładnię, i błędne uznanie, że wystarczającym jest formalna przynależność do jednej z formacji lub instytucji cywilnych, lub wojskowych wskazanych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej dla przyjęcia, że powód pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa; 2) art. 15c w zw. z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, poprzez ich niewłaściwą wykładnię, i błędne uznanie, że pojęcie „służby na rzecz totalitarnego państwa” nie wymaga odkodowania na gruncie powszechnego systemu prawa i badania indywidualnych czynów powoda w okresie służby wskazanej w informacji o przebiegu służby z Instytutu Pamięci Narodowej, a tym samym błędne uznanie, iż wystarczającą dla prawidłowego odkodowania tego pojęcia jest wykładnia językowa, podczas gdy wiodąca linia orzecznictwa zgodnie przyjmuje, iż kryterium „Służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej 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; 3) art. 6 k.c. w zw. z art. 15c w zw. z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, poprzez ich niezastosowanie i błędne uznanie, że organ nie jest zobligowany do potwierdzenia faktów, z których wywodzi skutek prawny w tym indywidualnych czynów ubezpieczonego wskazujących na niegodziwość jego postępów w służbie do 31 lipca 1990 r., tym bardziej w sytuacji, gdy Sąd nie jest związany treścią informacji o przebiegu służby wydanej przez Instytut Pamięci Narodowej.

- naruszenia przepisów postępowania, a mianowicie 1) art. 233 § 1 k.p.c. poprzez dowolną, a nie swobodną ocenę materiału dowodowego, polegającą na pominięciu wnikliwej oceny wewnętrznych regulacji dotyczących Zwiadu Wojsk Ochrony Pogranicza, a w szczególności pkt 9 wytycznych szefa Zarządu Zwiadu Wojsk Ochrony Pogranicza w zakresie działania operacyjnego organów zwiadu brygady Wojsk Ochrony Pogranicza (stanowiących załącznik do zarządzenia dowódcy Wojsk Ochrony Pogranicza nr 071 z 15 grudnia 1984 r.), który stanowi, że „podstawowe czynności operacyjne w ograniczonym zakresie mogą wykonywać - decyzją szefa wydziału zwiadu brygady Wojsk Ochrony Pogranicza i po przeszkoleniu specjalistycznym - kontrolerzy Wojsk Ochrony Pogranicza”, podczas gdy w materiale dowodowym, w szczególności aktach osobowych powoda brak jest decyzji szefa wydziału zwiadu brygady Wojsk Ochrony Pogranicza, co uniemożliwia przypisanie powodowi wykonywania działań operacyjnych w ramach Zwiadu Wojsk Ochrony Pogranicza, a tym samym pełnienia służby na rzecz państwa totalitarnego, w szczególności od 15 grudnia 1984 r.; 2) art. 233 § 1 k.p.c. poprzez dowolną, a nie swobodną ocenę materiału dowodowego, polegającą na całkowitym pominięciu faktu pozytywnej weryfikacji postawy powoda z okresu służby w Wojskach Ochrony Pogranicza do 1990 r., gdy zaproponowano ubezpieczonemu pełnienie służby w strukturach Straży Granicznej, a przez to zasadności twierdzenia o pozytywnej moralnej i faktycznej postawie skarżącego podczas służby w Wojskach Ochrony Pogranicza.

Czyniąc powyższe zarzuty, skarga kasacyjna wnosila o: 1) uchylenie i zmianę zaskarżonego wyroku i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez zmianę zaskarżonych decyzji organu rentowego z dnia 31 maja 2017 roku w ten sposób, że emerytura J.

S. nie podlega ponownemu ustaleniu w trybie art. 15c ustawy wskazanej w decyzji oraz zasądzenie kosztów postępowania za obie instancje, jak i za postępowanie kasacyjne, ewentualnie 2) uchylenie wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania sądowi drugiej instancji i pozostawienie temu sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania, w tym kosztach zastępstwa adwokackiego w postępowaniu kasacyjnym.

Organ rentowy wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej jako niemającej uzasadnionych podstaw.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zarzuty skargi kasacyjnej uzasadniają jej wniosek o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

Fundamentem (podstawą) sporu (punktem wyjścia) jest decyzja z 31 maja 2017 roku, którą wydał Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, ponownie ustalając wysokość emerytury J. S.. Stan faktyczny i prawny, choć odmienny w obu instancjach został ustalony w wyrokach. Decyzja Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 października 2024 r. w przedmiocie wyłączenia stosowania wobec powoda przepisów art. 15c, art. 22a i art. 24a ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym została wydana w następnym roku po tym, jak orzekł prawomocnie w sprawie Sąd Apelacyjny, po siedmiu latach od wydania pierwszej decyzji w sprawie. Ze względu na jej sentencję i uzasadnienie ta ostatnia nie zmienia pierwotnej decyzji, nie uchyla jej, a w skardze kasacyjnej ponadto nie nawiązuje się do konwencji wznowienia ani stwierdzenia nieważności pierwszej decyzji. Art. 8a to przepis szczególny, który nie ma racji bytu bez art. 13b jako kwalifikacji materialnoprawnej ustawodawcy. W tym pierwszym wypadku algorytm wyprowadza się w ten sposób, jakby do ubezpieczonego ustawa nie stosowała się. Należy podkreślić, że pełnomocnik ubezpieczonego podnosi powyższą okoliczność – wydaną decyzję jako wniosek dowodowy powoda, pomijając powyższe fakty, a przede wszystkim to, że spór o ocenę faktów i dowodów nie może być przenoszony z postępowania przed sądami powszechnymi do postępowania przed Sądem Najwyższym (art. 398³ § 3 k.p.c.). Sąd Najwyższy nie jest sądem faktu,

lecz sądem prawa, który nie ma możliwości przeprowadzania postępowania dowodowego. Takie kompetencje mają sądy powszechne.

Kontynuując, oddalenie apelacji było co najmniej przedwczesne, ponieważ należałoby odnieść się do wykładni i stosowania art. 15 ust. 3c ustawy, które Sąd Najwyższy przyjął w wyroku z 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, OSNP 2023 nr 9, poz. 104, a co potwierdzają kolejne wyroki z: 6 grudnia 2023 r. III USKP 24/23, LEX nr 3637351, 6 grudnia 2023 r., III USKP 85/23, LEX nr 3635759; 10 stycznia 2024 r., III USKP 54/23, LEX nr 3655339 oraz z 20 marca 2024 r., I USKP 78/23, LEX nr 3695250. Stanowisko takie nie jest niezgodne z pytaniem prawnym Sądu Najwyższego z 17 stycznia 2024 r. (I USKP 104/23, LEX nr 3716655) do Trybunału Konstytucyjnego: czy art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej z dnia 18 lutego 1994 r. jest zgodny z art. 2, art. 32, art. 64 i art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej. Ocena zgodności ustawy z Konstytucją należy do Trybunału Konstytucyjnego. Jednak dotychczasowa sytuacja braku odpowiedzi Trybunału Konstytucyjnego w sprawie P 4/18 na pytanie prawne Sądu Okręgowego w Warszawie nie zwalnia Sądu Najwyższego z zapewnienia ubezpieczonym prawa do sądu, a więc także prawa do rozpatrzenia sprawy, w kwestii obniżenia świadczenia do poziomu przeciętnej emerytury, gdy wysokość „ponad” ten wskaźnik została wypracowana po 1990 r. w tym sensie, że nie można bez uzasadnienia w konkretnej sprawie automatycznie zrównywać z realizowaniem w tym okresie służby „na rzecz totalitarnego państwa” (wyrok Sądu Najwyższego z 10 stycznia 2024 r., III USKP 54/23, LEX nr 3655339). Limitowanie wysokości świadczenia pułapem „przeciętnej emerytury” w większości przypadków doprowadzi do efektu, zgodnie z którym mechanizm „stażowy” nie będzie miał żadnego znaczenia. Zasadnicze zatem kwestie materialne i procesowe wynikają z potrzeby oceny konstytucyjności spornej regulacji, w której Sąd Najwyższy nie powinien ostatecznie zastępować Trybunału Konstytucyjnego, nie tylko ze względów ustrojowych, ale także dlatego, że Jego wyrok stanowi samodzielną podstawę wznowienia postępowania w sprawie prawomocnie zakończonej (art. 401¹ k.p.c.).

W ocenie obecnego składu nie ma podstaw do kwestionowania en bloc przez sądy powszechne uchwały (nie nadano jej mocy zasady prawnej) Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r. (III UZP 1/20, OSNP 2021 nr 3, poz. 28) szczególnie dlatego,

że ubezpieczony może przed Sądem wykazać, iż służył państwu i społeczeństwu, a nie „na rzecz państwa totalitarnego”. Wyrażenie sprzeciwu wymaga jednak poniesienia wyższych kosztów aniżeli jego zaniechanie. Sprzeciw wobec opinii większości utożsamiany jest z nonkonformizmem. Postawy konformistyczne i nonkonformistyczne próbuje się wiązać z dychotomią interesu jednostkowego i ogólnego. Trudno tu jednak wskazywać jakieś stałe zależności. Wyżej przypomniane działania były podejmowane z motywacją o charakterze ponadjednostkowym (M. Wojciechowski, *Spory sędziowskie*, Gdańsk 2019, s. 19). Sąd Najwyższy nie kwestionuje ujętych w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku ustalonych aspektów funkcjonowania służb ochrony pogranicza w okresie służby ubezpieczonego i umiejscawiania ich w kontekście wydarzeń historycznych, natomiast podziela stanowisko strony skarżącej w tym zakresie, że sytuację prawną ubezpieczonego należy oceniać także z tego punktu widzenia, iż po 1990 r. kontynuował służbę. Nie oznacza to przyjętej w orzecznictwie niektórych sądów powszechnych linii orzeczniczej wskazującej na celowość odmówienia automatycznego zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w sytuacji, w której okres służby „na rzecz totalitarnego państwa” ma wpływ w sposób istotny na nabycie uprawnień emerytalnych funkcjonariusza. Strona skarżąca podnosi, że wskaźnik wyliczenia świadczenia za okres służby na rzecz totalitarnego państwa mógłby wynosić 0%, ale należałoby racjonalnie wyjaśnić, dlaczego funkcjonariuszowi odbiera się prawo do wyliczenia świadczenia zgodnie z przepisami prawa za okres służby na rzecz wolnej Polski, a tego rodzaju sankcja powinna być odpowiedzią na określone i udowodnione bezprawne zachowania.

Przepis już § 11 Preambuły Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. „pomni gorzkich doświadczeń z czasów, gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane” odnosi się, w zgodnej opinii komentatorów, do czasów po drugiej wojnie światowej. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 28 maja 2003 r. (K 44/02), uzasadniając krytyczną ocenę faktu współpracy z organami bezpieczeństwa państwa totalitarnego w latach 1944–1990 uznał, że „preambuła Konstytucji wyznacza wyraźną cezurę – moment, w którym Naród «odzyskał możliwość suwerennego i demokratycznego stanowienia o losie Ojczyzny», a Państwo odstąpiło od praktyk prowadzących do stanu, gdy «podstawowe wolności i

prawa człowieka były (...) łamane». W wyroku z 28 kwietnia 1999 r. Trybunał Konstytucyjny wskazał na fragment mówiący o „gorzkich doświadczeniach z czasów, gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane” jako wyraźny przejaw odwrótu od formuły państwa socjalistycznego. Omawiany tu fragment preambuły odgrywa istotną rolę w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2010 r. (K 6/09) dotyczącego zgodności z Konstytucją tzw. ustawy dezubekizacyjnej. Trybunał Konstytucyjny uznał ten fragment preambuły za zawierający aksjologiczne uzasadnienie prawodawstwa będącego „przejawem procesu uporania się demokratycznego ustawodawcy z rozliczeniem – w granicach państwa prawnego – reżimu komunistycznego panującego w Polsce w latach 1944–1989. Stąd, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego: „Ustawodawca – ustanawiając kwestionowane przez wnioskodawcę przepisy – pozostał w zgodzie z systemem ocen wynikających z Konstytucji (...). Ustawodawca był zatem upoważniony – mimo upływu ponad 19 lat od zmiany ustrojowej – do wprowadzenia regulacji obniżających – w racjonalnie miarkowany sposób – świadczenia emerytalne za okres służby w tajnej policji politycznej na rzecz ustanowienia i podtrzymywania poprzedniego reżimu, który nie był ani demokratyczny, ani oparty na rządach prawa, a którego podstawowym narzędziem panowania była właśnie tajna policja polityczna. Kierując się tymi samymi wartościami, ustawodawca obniżył stosownie świadczenia emerytalne członkom Wojskowej Rady” (tak M. Piechowiak, Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Aksjologiczne podstawy prawa, Warszawa 2020, rozdział II. Postanowienia § 11).

Zaświadczenie z Instytutu Pamięci Narodowej nie wiąże bezwzględnie Sądu powszechnego i dlatego nie jest dokumentem kończącym ustalenia oraz zamykającym ocenę w kwestii, czy funkcjonariusz wykonywał służbę na rzecz „państwa totalitarnego”, a taki kierunek wykładni przyjmowany jest w orzecznictwie Sądu Najwyższego po wyroku z 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, OSNP 2023 nr 9, poz. 104 – wyrok Sądu Najwyższego z: 17 maja 2023 r., I USKP 63/22, OSNP 2024 nr 1, poz. 9; postanowienia z: 18 maja 2023 r., II USK 469/22, LEX nr 3566017; 15 czerwca 2023 r., III USK 299/22, LEX nr 3569769; 21 czerwca 2023 r., III USK 268/22, LEX nr 3571906; 18 lipca 2023 r., III USK 272/22, LEX nr 3589193; 13 sierpnia 2024 r., II USK 305/23, LEX nr 3767395). W szczególności wskazuje się

na „równanie w dół” na podstawie art. 15c ust. 3 ustawy, który karze finansowo tych, którzy relatywnie najkrócej służyli totalitarnemu państwu, a swój staż emerytalny wypracowali po upadku tego reżimu. Funkcjonariusze mający taki sam staż służby po 31 lipca 1990 r. mogą mieć prawo do diametralnie odmiennej wysokości świadczenia, w zależności od tego, czy choćby przez jeden dzień służyli na rzecz totalitarnego państwa.

W związku z powyższym może nasunąć się wątpliwość, czy mechanizm z art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej jest zgodny z regułą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), z powszechnie rozumianym i akceptowanym poczuciem sprawiedliwości, które polega na występowaniu racjonalnej adekwatności między czynem a sankcją oraz czy narusza zasadę równego traktowania ubezpieczonych (wyrok Sądu Najwyższego z 24 maja 2023 r., II USKP 40/23, LEX nr 3568174). Można to odnieść również do art. 22a ust. 3 ustawy, który nie był objęty badaniem Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z 16 czerwca 2021 r., w sprawie P 10/20, OTK-A 2021, nr 40. Wskazuje się także na podstawowe zagadnienia ustrojowe, ponieważ jeśli potraktować prawo do określonej wysokości emerytury w kategorii „prawa do własności”, to efekt art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej godziłby w art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP. Powyższe uzasadnia potrzebę odniesienia się do problemu, czy art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej narusza także prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP (postanowienie z 2 sierpnia 2023 r., III USK 45/23, LEX nr 3590560). Należy jednak dodać, że Sąd Najwyższy (postanowienie z 17 stycznia 2024 r., I USKP 104/23) na podstawie art. 193 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne: czy art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 3 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym jest zgodny z art. 2, art. 32, art. 64 i art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej; zawiesił postępowanie w sprawie (art. 177 § 1 pkt 3¹ k.p.c.)

Z tych motywów orzeczono jak w sentencji na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. i art. 108 § 2 k.p.c. w zw. z art. 398²¹ k.p.c.

[SOP]

[a.ł.]

