



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 4 marca 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Ewa Stryczyńska (przewodniczący)

SSN Leszek Bielecki (sprawozdawca)

SSN Robert Stefanicki

w sprawie z odwołania K. P.

przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw
Wewnętrznych i Administracji w Warszawie

o wysokość emerytury,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń

Społecznych w dniu 4 marca 2025 r.,

skargi kasacyjnej ubezpieczonego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie

z dnia 24 listopada 2022 r., sygn. akt III AUa 210/22,

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

Leszek Bielecki Ewa Stryczyńska Robert Stefanicki

[SOP]

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w Szczecinie III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wyrokiem z 24 listopada 2022 r., III AUa 210/22, po rozpoznaniu apelacji organu rentowego wniesionej od wyroku Sądu Okręgowego w Szczecinie z 7 lutego 2022 r., VI U 2257/19, zmienił zaskarżony wyrok w ten sposób, że oddalił odwołanie K. P. od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno – Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie z 20 lipca 2017 r. ponownie ustalając wysokość należnej odwołującemu się emerytury stwierdzając, że od dnia 1 października 2017 r. miesięczna wysokość tego świadczenia wynosi 1.668,64 zł, przy przyjęciu, że podstawa wymiaru emerytury to 4.661,24 zł.

W sprawie tej ustalono, że odwołujący się, urodzony 13 maja 1956 r., w latach 1971 - 1973 był uczniem Zasadniczej Szkoły Zawodowej (Budowlanej) w T. Po ukończeniu nauki pracował jako pracownik cywilny (hydraulik) w jednostce wojskowej oraz jako dmuchacz szkła laboratoryjnego na Uniwersytecie w T. W okresie od 27 października 1976 r. do 30 kwietnia 1978 r. odbył zasadniczą służbę wojskową w Brygadzie WOP, podczas której od 2 maja do 30 września 1977 r. był słuchaczem Szkoły Podoficerskiej przy Brygadzie Wojsk Ochrony Pogranicza. Od 1977 r. był członkiem P..

Od 1 maja 1978 r. odwołujący się został powołany do zawodowej służby wojskowej. W okresie od 1 do 31 maja 1978 r. pełnił służbę w Brygadzie WOP jako podoficer gospodarczy grupy zabezpieczenia PGK L., następnie od 1 czerwca 1978 r. do 31 grudnia 1983 r. pełnił służbę w Brygadzie WOP jako młodszy kontroler grupy operacyjno-kontrolerskiej GPK L., a od 2 stycznia do 15 maja 1991 r. w Brygadzie WOP jako p.o. kontrolera (kontroler) grupy operacyjno-kontrolerskiej GPK L.

W ramach pełnionej służby odwołujący się kontrolował dokumenty osób przekraczających granicę, uczestniczył w obserwacji terenu pod kątem zapobieżenia nielegalnym przekroczeniom granicy. Nie wykonywał zadań operacyjnych w szczególności związanych z działaniem ówczesnej opozycji czy duchowieństwa.

Od 16 maja 1991 r. do 30 czerwca 1997 r. odwołujący się służył w Straży Granicznej, gdzie został awansowany na stanowisko kierownika zmiany i mianowany na stopień oficerski. W 1992 r. ukończył Wyższą Szkołę Policji.

Decyzją z 26 sierpnia 1997 r. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji ustalił odwołującemu się prawo do emerytury policyjnej od 1 lipca 1997 r.

Instytut Pamięci Narodowej - Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu Oddziałowe Archiwum IPN w S., na podstawie zapisów znajdujących się w aktach osobowych odwołującego się, sporządził 21 marca 2017 r. informację o przebiegu służby nr [...], w której wskazano, że w okresie od 1 maja 1978 r. do 31 lipca 1990 r. pełnił on służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz.U. z 2024 r., poz. 1121 ze zm., dalej jako ustawa zaopatrzeniowa).

Zaskarżoną w niniejszej sprawie decyzją organ rentowy ponownie ustalił od dnia 1 października 2017 r. wysokość należnej odwołującemu się emerytury wskazując, że okres służby od 1 maja 1978 r. do 31 lipca 1990 r. uznano za okres określony w art. 13b ww. ustawy zaopatrzeniowej, liczony po 0,0%.

W tak ustalonym stanie faktycznym Sąd Okręgowy uznał odwołanie za uzasadnione. W ocenie Sądu pierwszej instancji, w zgromadzonym materiale dowodowym brak jest dowodów na to, aby odwołujący się w okresie od 1 maja 1978 r. do 31 lipca 1990 r. pełniąc służbę w WOP na stanowiskach podoficera gospodarczego grupy zabezpieczenia PGK L. oraz młodszego kontrolera i p.o. kontrolera grupy operacyjno-kontrolerskiej GPK L. naruszał prawa i wolności innych osób, zwłaszcza osób walczących o niepodległość, o suwerenność i o wolną Polskę, którą to działalność w swym literalnym brzmieniu zakłada ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji oraz ich rodzin, 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 uznał, że nie można również uznać, że pełniona przez odwołującego się w spornym okresie służba w WOP wykazywała się cechami warunkującymi zastosowanie art. 15c ustawy zaopatrzeniowej w stosunku do odwołującego.

Sąd Okręgowy wskazał, iż w toku procesu nie ujawniono żadnych okoliczności uzasadniających obniżenie świadczeń przysługujących odwołującemu się. Organ rentowy nie przedstawił żadnego dowodu na okoliczność pełnienia przez niego „służby na rzecz totalitarnego państwa”, w szczególności nie wykazał, że jego indywidualne czyny naruszały prawa i wolności człowieka, że zwalczał on opozycję demokratyczną, związki zawodowe, stowarzyszenia, kościoły i związki wyznaniowe, łamał prawo do wolności słowa i zgromadzeń, gwałcił prawo do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli. W trakcie pełnienia służby nie podejmował on czynności, które naruszałby godność, wolność czy inne prawa człowieka, do jego obowiązków należała kontrola dokumentów osób przekraczających granicę oraz obserwacja terenu pod kątem zapobieżenia nielegalnym przekroczeniom granicy. Służby operacyjnej czy wywiadowczej odwołujący się nie pełnił.

Sąd pierwszej instancji przyznał, że obowiązki wykonywane przez odwołującego w spornym okresie były realizowane na rzecz państwa, które nie było demokratyczne, jednakże istotne jest to, że tożsame zadania realizowane są w państwach demokratycznych i takie zadania realizował on również po 1 sierpnia 1990 r. Charakter służby pełnionej przez odwołującego zarówno przed dniem 1 sierpnia 1990 r., jak i po tej dacie, w zasadzie niczym się dla niego samego nie różnił. Najpierw wykonywał ją w ramach służby w Wojskach Ochrony Pogranicza, a po transformacji tej jednostki - w Straży Granicznej.

Zdaniem Sądu pierwszej instancji, brak jest uzasadnienia dla automatycznego zrównywania statusu osób, które stały na czele kierownictwa organów państwa totalitarnego, szykanujących, nękających obywateli ze statusem osób, których obowiązki sprowadzały się do czynności wykonywanych w każdym państwie.

Mając na uwadze przedstawione argumenty, Sąd Okręgowy uwzględnił odwołanie i zmienił zaskarżoną decyzję.

Po rozpoznaniu apelacji organu rentowego, Sąd Apelacyjny zmienił zaskarżony wyrok i oddalił odwołanie, nie podzielając przy tym ustaleń Sądu pierwszej instancji i części jego rozważań prawnych. Wskazał, że Sąd Okręgowy ustalił prawidłowo formalny przebieg kariery odwołującego się, niezasadnie jednak zinterpretował jego czynności zawodowe jako nienaruszające prawa innych obywateli czy niezwalczające opozycji, związków religijnych czy innych podmiotów

przeciwstawiających się władzy komunistycznej. Zwrócił uwagę, że w realiach niniejszej sprawy prawidłowo ustalone zostało, że odwołujący się 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 odwoławczy dodatkowo ustalił, że odwołujący się w okresie od 27 października 1976 r. do 27 kwietnia 1978 r. pełnił zasadniczą służbę wojskową w Brygadzie WOP, zaś od 1 do 31 maja 1978 r. służbę pełnił jako podoficer gospodarczy grupy zabezpieczenia Granicznej Placówki w L. Następnie od 1 czerwca 1978 r. do 31 grudnia 1983 r. - jako młodszy kontroler grupy operacyjno - kontrolerskiej, a w okresie od 1 stycznia 1984 r. do 15 maja 1991 r. - jako kontroler w tej grupie. W opinii odnoszącej się do okresu od 27 maja 1978 r. do 18 października 1991 r. wskazano, że jest funkcjonariuszem wyróżniającym się zaangażowaniem w wykonywaniu obowiązków służbowych i poziomem wykształcenia zawodowego. W treści dokumentu znalazł się również zapis, z którego wynika, że był on funkcjonariuszem przejawiającym w pracy wiele własnej inicjatywy i potrafiącym podejmować samodzielne decyzje. Nadto miał wyróżniać się odpornością psychiczną oraz umiejętnością działania w sytuacjach trudnych.

We wniosku z 13 grudnia 1983 r. o przeniesienie odwołującego się na etat kontrolera wskazano, że w dotychczasowej służbie dał się poznać jako podoficer przygotowany do samodzielnej służby oraz że posiada kwalifikacje specjalistyczne i ogólne i ma perspektywy do długoletniej służby wojskowej. Z opinii okresowej za okres od 1 stycznia 1981 r. do 31 grudnia 1983 r. wynika, że akceptował on i wcielał w życie ideologię socjalistyczną w codziennym działaniu oraz pozytywnie oddziaływał na otoczenie. Wskazano również, że jego postawę cechuje patriotyzm i internacjonalizm. Nadto aktywnie uczestniczył w życiu organizacji partyjnej (P.) i angażował się w organizacjach społecznych.

Sąd Apelacyjny ustalił ponadto, że 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. W 1971 r. Wojska Ochrony Pogranicza powróciły do resortu spraw wewnętrznych na podstawie decyzji nr 104/71 Prezydium Rządu z 31 lipca 1971 r. W związku z ponownym podporządkowaniem WOP MSW minister spraw wewnętrznych

zarządzeniem organizacyjnym 0100/org. z 18 grudnia 1971 r. rozwiązał z dniem 1 stycznia 1972 r. Zarząd Kontroli Ruchu Granicznego. Na mocy tego zarządzenia Dowództwo WOP przejęło kontrolę ruchu granicznego, ochronę przejść granicznych, operacyjną ochronę rybołówstwa dalekomorskiego oraz statystykę ruchu granicznego. GPK zostały podporządkowane dowódcy WOP wraz ze stanowiskami etatowymi z Wydziału Kontroli Ruchu Granicznego. Na stan WOP przeszły stany osobowe GPK (funkcjonariusze, żołnierze zawodowi, pracownicy cywilni).

W zakresie pracy operacyjnej Zarząd II Dowództwa WOP został podporządkowany zarządzeniem MSW nr 07/61 z 12 stycznia 1961 r. Departamentowi II (Kontrwywiad) MSW. Na mocy tego zarządzenia dyrektor Departamentu II MSW wydawał wytyczne pracy operacyjnej, zaś organy kontroli ruchu granicznego zostały podporządkowane Zarządowi II Dowództwa WOP (Zwiadowi). Zarząd II WOP został także zobowiązany do zreorganizowania systemu kontroli ruchu granicznego w celu powiązania go z całokształtem potrzeb operacyjnych. Kontrolę ruchu granicznego mieli prowadzić funkcjonariusze znający zarówno zasady pracy operacyjnej, jak i kontrolerskiej. Przedmiotowe zarządzenie do zadań Zarządu II WOP zaliczyło w szczególności: (-) organizowanie pracy operacyjnej w celu wykrywania i zapobiegania przestępczości granicznej, a przede wszystkim: wykrywanie nielegalnych kanałów przerzutowych i przesyłkowych, ujawnianie osób podejrzanych o dokonywanie przestępstw granicznych, wykrywanie osób, które mogą być powiązane z działalnością obcych wywiadów spośród zatrzymanych przestępców granicznych i osób przekraczających granice w legalnym ruchu granicznym (zadania te Zwiad WOP miał realizować w szerokiej współpracy z ludnością cywilną oraz z wykorzystaniem sieci tajnych współpracowników); (-) wykrywanie na podstawie wytycznych Departamentu II MSW i wydziałów II KW MO na przejściach granicznych materiałów szpiegowskich przewożonych lub przekazywanych w różnego rodzaju przesyłkach do wrogich ośrodków szpiegowskich za granicę oraz nadsyłanych tą drogą szpiegowskich instrukcji i zadań; (-) wykrywanie w czasie kontroli ruchu granicznego wszelkiego rodzaju innych przesyłek zawierających przemyt, „wrogą” literaturę itp. oraz osób przewożących tego rodzaju materiały lub usiłujących przekroczyć granicę bez właściwych

dokumentów; (-) wykonywanie operacyjnych czynności zleczanych przez dyrektora Departamentu II (naczelników wydziałów II KW MO).

Organy Zwiadu WOP miały prowadzić pracę operacyjną na podstawie instrukcji operacyjnych SB. Do zadań Wydziału II Brygady WOP należało także prowadzenie postępowań przygotowawczych w sprawach o przestępstwa graniczne. Zakres działań Zwiadu WOP poszerzono w związku z zarządzeniem nr 026/82 MSW w sprawie przejęcia przez Zwiad WOP operacyjnej ochrony pogranicza. Zgodnie z § 1 tego zarządzenia Zwiad WOP miał przejąć od SB niektóre jej zadania realizowane „na pograniczu”. W tym celu SB miała przekazać Zwiadowi WOP obiekty wraz z osobowymi źródłami informacji i inne materiały z dotychczasowego rozpoznania tych obiektów. Według załącznika do zarządzenia nr 026/82 zadania Zwiadu WOP w operacyjnej ochronie pogranicza to m.in.: (-) operacyjna ochrona pogranicza, niektórych obiektów gospodarczych i administracyjnych tam rozmieszczonych (...); (-) 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, a w szczególności: penetracji pogranicza i obiektów tam położonych podejmowanej przez wrogie ośrodki i służby specjalne przeciwnika, w tym jednostek i obiektów WP i AR, powstawania nielegalnych, antypaństwowych organizacji społeczno-politycznych, nielegalnych działań podejmowanych przez elementy antysocjalistyczne, powstawania sytuacji mogących powodować niepokoje społeczne, niegospodarności i marnotrawstwa mienia społecznego w obiektach gospodarki uspołecznionej; (-) realizując powyższe zadania określone Zwiad WOP miał stosować środki, formy i metody pracy operacyjnej właściwe dla Służby Bezpieczeństwa.

Dla wykonania wskazanych zadań zawarto 21 września 1982 r. porozumienie o współdziałaniu pomiędzy Departamentem II MSW (kontrwywiadem) a Zarządem Zwiadu WOP oraz ich jednostek organizacyjnych w terenie, a także o współdziałaniu pomiędzy Departamentem III MSW a Zarządem Zwiadu WOP i wydziałami zwiadu w brygadach WOP - 22 września 1982 r. W dniu 16 maja 1991 r., z dniem sformowania Straży Granicznej, Wojska Ochrony Pogranicza, a tym samym Zwiad WOP, zakończyły działalność. W wytycznych szefa Zarządu Zwiadu WOP o zakresie

działania operacyjnego organów zwiadu brygad WOP, GPK i lądowych straży kadrowych oraz uprawnień przełożonych operacyjnych - stanowiących załącznik do zarządzenia dowódcy WOP nr [...] z 15 grudnia 1984 r., w rozdziale I w pkt 4 zasad ogólnych jako organy Zwiadu WOP wymienia się: wydziały zwiadu brygad, sekcje zwiadu batalionów granicznych, grupy operacyjne wydziałów (sekcji) zwiadu.

W myśl owych wytycznych pododdziałami granicznymi wykonującymi zadania operacyjne były: graniczne placówki kontrolne (GPK), lądowe strażnice kadrowe.

Graniczna Placówka Kontrolna była pododdziałem granicznym Zwiadu WOP powołanym do operacyjnego zabezpieczenia określonych przejść granicznych i obiektów, kontroli ruchu granicznego, rozpoznawania i filtracji osób przekraczających granicę państwa oraz wykonywania innych zleconych jej zadań wobec tych osób oraz do udziału w ochronie kraju i działań na rzecz dalszego umacniania bezpieczeństwa oraz porządku publicznego w strefie działania.

Jak wynika z treści dokumentu pt. „Wytyczne Szefa Zarządu Zwiadu WOP” do podstawowych zadań grupy operacyjnej GPK należało: rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie w przejściach granicznych wszelkiej działalności przestępczej, skierowanej przeciwko nienaruszalności granicy, bezpieczeństwu państwa i jego interesom; rozpoznawanie metod przestępczych i kanałów przerzutu przez granicę osób oraz wrogiej literatury, dokumentów i innych materiałów w ruchu granicznym; operacyjna kontrola i zabezpieczenia osób zatrudnionych w przedsiębiorstwach i instytucjach obsługujących ruch granicznych oraz w innych przedsiębiorstwach i obiektach powierzonych operacyjnej ochronie, a zwłaszcza w rybołówstwie morskim, portach i przystaniach; wykorzystywanie w tym przedmiocie szerokich działań profilaktycznych, a m.in. zapobieganie zatrudnianiu lub powodowanie eliminowania elementu niepożądanego zatrudnionego w tych przedsiębiorstwach i obiektach; rozpoznawanie osób, a zwłaszcza cudzoziemców kk przebywających na pobyt czasowy do przedsiębiorstw, instytucji i obiektów powierzonych operacyjnej ochronie; ujawnianie i rozpoznawanie podejrzanych kontaktów obywateli PRL z cudzoziemcami przybywającymi do tych obiektów; pozyskiwanie i praca z osobowymi źródłami informacji, zwłaszcza do zabezpieczenia stwierdzonych kierunków przestępczości granicznej, środowisk i odcinków najbardziej zagrożonych, elementu podatnego do dokonywania przestępstw

granicznych lub noszącego się z zamiarem ucieczki z Polski i na stykach obywateli PRL z cudzoziemcami; w oparciu o bieżące rozpoznanie sytuacji operacyjnej w przejściach granicznych - ukierunkowanie i koordynowanie działań operacyjnych kadry GPK; przetwarzanie i wykorzystywanie we własnym zakresie materiałów otrzymanych od źródeł informacji będących na łączności pracowników GPK, materiałów charakteru granicznego uzyskanych w toku pracy filtracyjno-rozpoznawczej lub dotyczących osób zatrudnionych w obiektach powierzonych operacyjnej ochronie; opracowywanie i przekazywanie materiałów do wykorzystania Wydziałów II Brygady lub innym GPK oraz strażnikom WOP przez Wydział; zakładanie i przeprowadzanie wszystkich kategorii spraw operacyjnych; zapewnianie operatywności i ofensywności w rozpoznawaniu lub rozpracowywaniu figurantów spraw oraz wyjaśnianiu posiadanych materiałów lub dokumentowaniu dowodów przestępstwa w ścisłym współdziałaniu z pionem dochodzeniowo-śledczym; udział w uzasadnionych przypadkach w prowadzeniu rozmów z osobami przekraczającymi granicę państwową, zwłaszcza przekazującymi ciekawe z punktu widzenia operacyjnego informacje lub osobami godnymi uwagi operacyjnej; przygotowywanie zadań w tym zakresie kontrolerom GPK; prowadzenie aktywnego rozpoznania operacyjnego wobec marynarzy kk, badanie przyczyn i celów odstania od statków w portach PRL przez sprawdzanie wszystkich okoliczności i alibi w sposób oficjalny i przy wykorzystaniu dostępnych środków pracy operacyjnej; stosowanie w tych sprawach kombinacji operacyjnych mających między innymi na celu pozorowanie współpracy z „odstanymi” marynarzami, wypytywanie tych marynarzy na tematy godne uwagi operacyjnej; wyjaśnianie przyczyn i okoliczności „odstań” w portach kk członków załóg polskich statków rybackich oraz ucieczek lub odmowy powrotu do kraju osób z obiektów zabezpieczonych operacyjnie przez GPK; prowadzenie rozpoznania wrogo lub ujemnie oddziałujących w portach państw kapitalistycznych na załogi polskich statków rybackich i handlowych oraz wykorzystywanie tych informacji do działań profilaktycznych w środowisku rybackim; wykorzystywanie faktów zatrzymań osób do uzyskiwania godnych uwagi operacyjnej informacji oraz do pozyskań dla celów operacyjnych.

Do podstawowych zadań grupy operacyjno-kontrolerskiej GPK natomiast należało: kontrola legalności przekraczania granicy ze szczególnym zwracaniem

uwagi na ujawnianie osób posługujących się sfałszowanymi lub cudzymi dokumentami podróży oraz przeciwdziałanie nielegalnym przekroczeniom granicy w skrytkach międzynarodowych środków transportu lub z pominięciem kontroli granicznej; wyjaśnianie nieścisłości, uchybień i niezgodności w dokumentach zwłaszcza sugerujących możliwość fałszerstwa oraz sprawdzanie ich autentyczności i podejmowanie w tych sprawach decyzji z przełożonymi lub właściwymi organami; ujawnianie metod przestępczych stosowanych przy wykorzystywaniu ruchu granicznego, a w szczególności do przerzutu osób, materiałów o wrogiej treści i innych przedmiotów godzących w interesy państwa; prowadzenie pracy filtracyjno - rozpoznawczej wśród osób przekraczających granicę, a zwłaszcza cudzoziemców z kk i posiadaczy paszportów konsularnych oraz wstępne rozpoznanie marynarzy statków bander kk, wpływających do portów PRL w celu uzyskiwania informacji i spostrzeżeń do wykorzystania w procesie kontroli granicznej i ochronie granicy państwowej, a także wyselekcjonowania osób godnych uwagi operacyjnej, mogących stanowić przedmiot zainteresowania własnych organów i innych jednostek operacyjnych; wykonywanie zastrzeżeń operacyjnych i innych czynności w stosunku do osób, środków transportu przekraczających granicę - zgłoszonych przez uprawnione jednostki operacyjne i upoważnione organy państwowe; wykorzystywanie w działalności służbowej informacji wynikających z otrzymanych do wykonania zastrzeżeń operacyjnych; wydawanie wiz obywatelom kk zgodnie z obowiązującymi przepisami i sprawowanie nadzoru nad przymusem dewizowym w stosunku do tej kategorii osób oraz nadzoru nad egzekwowaniem opłat paszportowych wobec obywateli PRL przekraczających granicę; wykorzystywanie tych okoliczności do rozpoznawania osób przekraczających granicę; przeciwdziałanie przewozowi przez granicę wrogiej lub pozbawionej debitu komunikacyjnego literatury oraz wywozowi z PRL materiałów i przedmiotów stanowiących tajemnicę, bez wymaganego zezwolenia; bieżące współdziałanie w tym zakresie z funkcjonariuszami UC, jak również wstępne wyjaśnianie źródeł pochodzenia, przeznaczenia i celu przewożenia przez granicę państwa; ujawnianie przywożonych do PRL urządzeń technicznych i innych przedmiotów, które ze względu na przeznaczenie mogą stanowić wyposażenie do prowadzenia działalności szpiegowskiej; wykrywanie skrytek w środkach transportu, służących do przewozu

tych przedmiotów, dokumentów, instrukcji itp. materiałów; opracowywanie i niezwłoczne przekazywanie zainteresowanym jednostkom operacyjnym pilnych informacji uzyskanych w toku pracy filtracyjno - rozpoznawczej wśród osób przekraczających granicę i wstępnego rozpoznania marynarzy statków bander kk; realizowanie określonych przedsięwzięć związanych z przeciwdziałaniem przeniesieniu do PRL chorób zakaźnych w odniesieniu do ludzi i zwierząt oraz współdziałanie w tym przedmiocie z właściwymi służbami i organami; bieżące współdziałanie z obsługą międzynarodowych środków transportu (P., P.1 „W.”, komunikacja samochodowa, załogi P.2 „L.” itp.) w celu zapewnienia sprawnej kontroli granicznej podróżnych oraz uzyskiwania informacji i spostrzeżeń mających wpływ na kontrolę graniczną lub dotyczących godnych uwagi operacyjnej osób, zdarzeń, faktów i zjawisk; praca z kontaktami służbowymi, a w uzasadnionych przypadkach z kontaktami operacyjnymi lub tajnymi współpracownikami w celu uzyskania informacji przydatnych do wykorzystywania w procesie kontroli granicznej osób i środków transportu, jak również działalności GPK; zabezpieczenie śladów i dowodów dokonanego przestępstwa granicznego lub innego ujawnionego podczas kontroli granicznej do czasu przejęcia sprawy przez oficera śledczego; udział w zabezpieczeniu międzynarodowej komunikacji lotniczej przed aktami terroru, sabotażu i dywersji; kontrola zgodności kwestionariuszy wizowych, kart kontroli przekraczania granicy, z danymi zawartymi w dokumentach podróży oraz prostowanie ewentualnych nieścisłości lub niezgodności.

Sąd Apelacyjny ustalił ponadto, że w trakcie pracy w Zwiadzie WOP w Granicznej Placówce Kontrolnej (GPK) w grupie operacyjno - kontrolerskiej odwołujący się wykonywał wszystkie przypisane mu przepisami prawa obowiązki. GPK była pododdziałem granicznym powołanym do operacyjnego zabezpieczenia określonych przejść granicznych i obiektów, rozpoznania i filtracji osób przekraczających granicę państwa. Ubezpieczony z racji zajmowanych stanowisk brał udział w czynnościach kontrolnych, ujawniał przemyt i nieścisłości dokumentów na co wprost wskazują przytoczone dokumenty z jego akt osobowych przekazanych przez IPN i jego zeznania przed Sądem.

Biorąc pod uwagę wyżej wskazane ustalenia Sąd drugiej instancji wskazał nie można stawiać znaku równości, tak jak wskazał to Sąd Okręgowy, między służbą

wykonywaną przez odwołującego się przed 1989 rokiem a po tym okresie, gdyż powyższe ustalenia wskazują na kontrastowo różny charakter obecnego i komunistycznego państwa, jakim Polska była przed 1989 r. Obecnie funkcjonariusze Straży Granicznej chronią bezpieczeństwa obywateli, ich praw i dóbr, a w poprzedniej epoce chronili przede wszystkim interes państwa, które istotę swego przetrwania widziało przede wszystkim w ograniczaniu praw obywateli, kontroli ich przemieszczania się i uzyskiwanych - także przez granice - dóbr niedostępnych w czasach kryzysu lat osiemdziesiątych a także swobodnej wymiany myśli i poglądów przez kolportaż literatury, publicystyki, materiałów filmowych i zdjęć a także prawa do informacji o wydarzeniach w kraju i za granicą. Rozstrzygając niniejszą sprawę Sąd Apelacyjny miał na uwadze, że kwestia sporna w danych okolicznościach faktycznych sprowadzała się do zasadności dokonanego w zaskarżonych decyzjach zmniejszenia świadczenia emerytalnego i rentowego ubezpieczonego w związku z art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, zgodnie z którym każda służba pełniona w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w jednej z wymienionych w tym przepisie instytucji i formacji, w tym - w Związku Wojsk Ochrony Pogranicza była służbą na rzecz totalitarnego państwa. Tym samym nie można było podzielić ustaleń Sądu pierwszej instancji, że odwołujący się w okresie tej służby nie pełnił służby na rzecz totalitarnego państwa, a jego działania nie były wymierzone w prawa człowieka, opozycję demokratyczną czy inne podmioty i wartości podlegające prześladowaniu w okresie rządów komunistycznych w Polsce. Sąd Okręgowy niezasadnie zmarginalizował czynności, jakimi zajmował się odwołujący się i niezgodnie z istniejącym materiałem dowodowym przyjął, że żadne jego czyny nie prowadziły do naruszenia praw i wolności obywateli, i nic nie wyróżniało tych czynności pod kątem służby totalitarnemu państwu.

Z powyższych względów Sąd Apelacyjny zmienił zaskarżony wyrok i oddalił odwołanie.

W skardze kasacyjnej odwołujący się zarzucił naruszenie: 1/ art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej przez: (-) błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że każdy funkcjonariusz pełniący służbę w enumeratywnie wskazanych w art. 13b instytucjach i formacjach pełnił służbę na rzecz państwa totalitarnego, podczas gdy prawidłowa wykładnia prowadzi do wniosku, że taką służbą nie jest wykonywanie

zadań o charakterze technicznym, pomocniczym, biurowym czy porządkowym niezbędnych dla normalnego toku czynności służbowych, niezbędnych także w państwie demokratycznym, nie mających związku z ustrojem totalitarnym, a zatem nie mający zastosowania wobec skarżącego, (-) przyjęcie przez Sąd drugiej instancji wykładni sprzecznej z uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20, zgodnie z którą 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, co w konsekwencji doprowadziło do niesłusznego oddalenia odwołania skarżącego w sytuacji, gdy z zebranego w sprawie materiału dowodowego nie wynika, aby skarżący podczas służby represjonował społeczeństwo i wykonywał zadania służące łamaniu prawa do wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli; 2/ art. 13b ust. 1 oraz art. 15c ust. 1, 2 i 3 ustawy zaopatrzeniowej, przez niesłuszne zastosowanie i obniżenie świadczeń emerytalnych względem skarżącego z naruszeniem: (-) art. 2 Konstytucji i wynikających z zasady demokratycznego państwa prawa zasad niedziałania prawa wstecz i ochrony praw słuszenie nabytych, zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa oraz dostatecznej określoności przepisów polegającej na jednostronnym i nieuzasadnionym obniżeniu słuszenie nabytych świadczeń emerytalnych i rentowych w drodze ustawowej, nie uwzględniając rzeczywistego zawinienia, a także sprzecznie z celem ustawowym wobec zbyt szeroko określonych podmiotów, (-) art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji przez obniżenie świadczeń emerytalno-rentowych w sposób nieproporcjonalny, nieadekwatny i nieuzasadniony względami bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, w szczególności mając na względzie krótkotrwały okres spornej służby i przypadanie jej na schyłek PRL-u, a także rzetelne wykonywanie przez niego swoich zadań w ramach służby w Straży Granicznej w III RP, (-) art. 30 i art. 47 Konstytucji przez rozciągnięcie i przypisanie skarżącemu nagannej oceny moralnej w drodze ustawowego aktu generalnego, skutkującego przypisaniem skarżącemu działalności i czynów których się nie dopuścił, (-) art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji

i zasady równości wobec prawa poprzez zróżnicowanie sytuacji skarżącego i jego uprawnień emerytalno-rentowych względem innych funkcjonariuszy wyłącznie ze względu na pełnienie służby przed 1 sierpnia 1990 r., (-) art. 45 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 i 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji przez naruszenie zasady domniemania niewinności i niezależności władzy sądowniczej od pozostałych władz polegającej na zastosowaniu wobec skarżącego sankcji bez wykazania winy w akcie generalnym rangi ustawowej, (-) art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności przez ograniczenie praw i wolności skarżącego nie mającego uzasadnienia z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób, (-) art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w związku z art. 14 tej Konwencji przez dyskryminujące zróżnicowanie sytuacji skarżącego względem pozostałych funkcjonariuszy, z uwagi na nierelevantne i niejasne przesłanki pełnienia służby przed 1 sierpnia 1990 r., (-) art. 6 ust. 2 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności przez uznanie skarżącego za winnego naruszeń godności i praw obywatelskich innych osób w związku z pełnieniem służby w okresie PRL bez udowodnienia jego winy. Dodatkowo zaskarżonemu orzeczeniu zarzucono obrazę przepisów postępowania mającą istotny wpływ na wynik sprawy, tj.: 1/ art. 327¹ § 1 pkt 1 k.p.c. przez brak konkretnego wskazania w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku dowodów w postaci badań historyków IPN i publikacji naukowych na temat funkcjonowania aparatu bezpieczeństwa, na jakich oparł swoje ustalenia Sąd drugiej instancji, co uniemożliwia ich weryfikację; 2/ art. 278 § 1 k.p.c. przez brak powołania z urzędu przez Sąd drugiej instancji biegłego z zakresu nauk historycznych, w sytuacji gdy sprawa niniejsza wymagała wiadomości specjalnych, w szczególności dotyczących ustalenia na podstawie dostępnych źródeł historycznych faktycznego zakresu działań Granicznej Placówki Kontrolnej, w której służył ubezpieczony i faktycznie wykonywanych przez niego obowiązków oraz możliwości wykonywania przez niego obowiązków operacyjnych przy uwzględnieniu miejsca pełnienia służby (L.), zajmowanego przez niego stanowiska, posiadanego stopnia, czy też ewentualnego posiadanego (lub nie) przeszkolenia; 3/ art. 374 w związku art. 228 § 2 k.p.c. przez

rozpoznanie przez Sąd drugiej instancji sprawy na posiedzeniu niejawnym, w sytuacji, gdy konieczne było przeprowadzenie rozprawy, a to ze względu na konieczność poinformowania stron o faktach, o których informacja jest powszechnie dostępna oraz faktach znanych sądowi z urzędu (badań historyków IPN i publikacji naukowych na temat funkcjonowania aparatu bezpieczeństwa), a które to fakty zostały przytoczone dopiero w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku i które stanowiły podstawę niekorzystnych dla ubezpieczonego ustaleń faktycznych dokonanych przez Sąd drugiej instancji, w konsekwencji czego ubezpieczony został pozbawiony możliwości wypowiedzenia się co do tych faktów i zgłoszenia ewentualnych wniosków dowodowych, które mogły wpłynąć na ostateczne rozstrzygnięcie Sądu, z uwagi na powyższe ubezpieczony został w niniejszym postępowaniu pozbawiony możliwości obrony swych praw, a tym samym w sprawie wystąpiła bezwzględna przyczyna odwoławcza wskazana w art. 379 pkt 5 k.p.c.

Biorąc powyższe pod uwagę skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez oddalenie apelacji organu rentowego w całości, oraz o zasądzenie od organu rentowego na rzecz skarżącego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa adwokackiego oraz opłaty skarbowej od udzielonego pełnomocnictwa, według norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną organ rentowy wniósł o jej oddalenie oraz o zasądzenie od skarżącego zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w wysokości podwójnej stawki minimalnej, według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna zasługiwała na uwzględnienie.

W rozpoznawanej sprawie istotne znaczenie miało zbadanie zastosowania „0% podstawy wymiaru” z art. 15c ust. 1 pkt 1 w związku z art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej z uwzględnieniem art. 15c ust. 3 tej ustawy.

Sąd Najwyższy nie widzi potrzeby przybliżenia historii zmian normatywnych odnoszących się do emerytur i rent określonych w ustawie zaopatrzeniowej. Sprawozdanie w tym zakresie można znaleźć w pkt 37-46 uzasadnienia uchwały

III UZP 1/20. Rys historyczny ma o tyle znaczenie, że na jego tle należy oceniać kolejną interwencję ustawodawcy. Chodzi o ustawę z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r., poz. 2270) – dalej jako ustawa nowelizująca. Wprowadziła ona nowe rozwiązania, w tym zawarte w dodanych do ustawy zaopatrzeniowej art. 13b i art. 15c. Polegają one na wykreowaniu pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa” (art. 13b ust. 1 pkt 1-6 ustawy zaopatrzeniowej) i określeniu skutków takiej kwalifikacji. W tym ostatnim zakresie należy podkreślić, po pierwsze, że art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej ustanowił zasadę, zgodnie z którą emerytura wynosi „0% podstawy wymiaru - za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b”, a po drugie, że w art. 15c ust. 3 tej ustawy przewidział, iż „wysokość emerytury ustalonej zgodnie z ust. 1 i 2 nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych”. Dodać do tego należy, że zgodnie z art. 2 ust. 1, 3 i 4 ustawy nowelizującej organ emerytalny został zobowiązany do wszczęcia „z urzędu postępowania w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości świadczeń, o których mowa w art. 15c”, a wniesienie odwołania od decyzji zmniejszającej wysokość emerytury od dnia 1 października 2017 r. nie wstrzymuje jej wykonania.

Należy podkreślić, że prawodawca wprowadził do ustawy zaopatrzeniowej dwa mechanizmy korygujące wysokość emerytur funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa. Pierwszy z nich „zeruje” kwalifikowane lata, drugi zaś obniża wysokość świadczenia do przeciętnej emerytury przysługującej w powszechnym systemie ubezpieczenia. Wysokość emerytury ograniczono odwołującemu do kwoty 3.458,43 zł.

Sąd Okręgowy w Warszawie postanowieniem z dnia 24 stycznia 2018 r. wniósł do Trybunału Konstytucyjnego o dokonanie kontroli konstytucyjności art. 13b i art. 15c ustawy zaopatrzeniowej. Sprawie nadano sygnaturę P 4/18. Trybunał

Konstytucyjny wyznaczał kolejne rozprawy celem rozpoznania tego pytania w dniach 17 marca, 15 lipca, 18 sierpnia i 6 października 2020 r. Termin ogłoszenia orzeczenia wyznaczono na dzień 20 października 2020 r. Został on jednak odwołany, przyczyn nie podano. Od tego dnia, czyli od ponad czterech lat Trybunał Konstytucyjny nie podjął w sprawie P 4/18 żadnych czynności. Brak jakichkolwiek wyjaśnień co do przyczyn tej zwłoki. Niezależnie od tego postępowania, postanowieniem z dnia 27 maja 2019 r. Sąd Okręgowy w Warszawie skierował drugie pytanie do Trybunału Konstytucyjnego (dotyczące tym razem redukcji wysokości renty rodzinnej, opartej na analogicznym art. 24a ustawy zaopatrzeniowej). Mimo upływu lat, Trybunał Konstytucyjny nie podjął żadnych działań zmierzających do udzielenia odpowiedzi. Ze strony Trybunału brak jakichkolwiek wyjaśnień takiego stanu rzeczy. Nie wiadomo również czy, a jeśli tak, to kiedy, Trybunał zechce pochylić się nad tą sprawą.

W zakresie oceny konstytucyjności konkretnego przepisu prawnego przez sąd powszechny występują dwa odmienne stanowiska. W orzecznictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażany jest pogląd, że kompetencję orzekania o niekonstytucyjności oznaczonego przepisu ustawy ma wyłącznie Trybunał Konstytucyjny i tylko on może rozważać usunięcie z systemu prawnego przepisów sprzecznych z ustawą zasadniczą (art. 188 pkt 1 Konstytucji RP). Z tego stanowiska wynika, że sąd powszechny nie ma możliwości niestosowania obowiązujących przepisów ustawy z powołaniem się na ich niekonstytucyjność. Dopóki nie zostanie stwierdzona przez Trybunał Konstytucyjny niezgodność określonego przepisu z Konstytucją RP, dopóty ten przepis podlega stosowaniu i może stanowić podstawę merytorycznych rozstrzygnięć sądowych. Domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją może być obalone jedynie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, a przewidziane w art. 178 ust. 1 Konstytucji związanie sędziego ustawą obowiązuje dopóty, dopóki ustawie tej przysługuje moc obowiązująca (por. wyroki Sądu Najwyższego z 2 kwietnia 2009 r., IV CSK 485/08 i z 17 marca 2016 r., V CSK 377/15 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 listopada 2010 r., (...) i powołane w nich orzeczenia).

Wyrażane jest również odmienne stanowisko, zgodnie z którym orzekanie o zgodności ustaw z Konstytucją (art. 188 pkt 1 Konstytucji RP), co niewątpliwie należy do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, nie jest tożsame z oceną

konstytucyjności przepisu mającego zastosowanie w konkretnej sprawie rozstrzyganej przez sąd. Wskazuje się, że sąd jest obowiązany do oceny konstytucyjności przepisu ustawy w ramach ustalania, który przepis obowiązującego prawa będzie zastosowany do rozstrzygnięcia danego stanu faktycznego w indywidualnej sprawie. Odmowa zastosowania przepisu ustawy uznanego przez sąd za sprzeczny z konstytucją nie narusza zatem kompetencji Trybunału Konstytucyjnego i nie ma bezpośredniego związku z tymi kompetencjami. Uznanie, że sądy powszechne nie są uprawnione do badania zgodności ustaw z Konstytucją, a w konsekwencji do zajmowania stanowiska w kwestii ich zgodności, jak też niezgodności z ustawą zasadniczą, jest wyraźnie sprzeczne z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP, który zobowiązuje do bezpośredniego stosowania jej przepisów, przy czym pod pojęciem "stosowanie" należy rozumieć w pierwszym rzędzie sądowe stosowanie prawa (por. wyrok Sądu Najwyższego z 8 sierpnia 2017 r., I UK 325/16 i powołane w nim orzecznictwo).

Zaprezentowana konstatacja wyznacza dalszy kierunek i kolejność rozważań. Po pierwsze, niezbędne jest przesądzenie czy istnieją podstawy do odmowy zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej (obniżenia emerytury policyjnej do średniej emerytury z systemu powszechnego). Po drugie, niezależnie, w tym samym zakresie należy zbadać art. 15c ust. 1 pkt 1 tej ustawy. Po trzecie, w razie odpowiedzi negatywnej na pytanie drugie, zajdzie konieczność przesądzenia, czy w spornych okresach odwołujący się pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa.

Odniesienie się do pierwszego zagadnienia nie jest możliwe bez podkreślenia istoty „gilotyny” umieszczonej w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej. Paradoksalnie jest ona wymierzona przede wszystkim w funkcjonariuszy, którzy pomyślnie przeszli weryfikację w 1990 r. i w kolejnych latach służyli wolnej Polsce. Staje się to jasne, jeśli weźmie się pod uwagę, że rozwiązanie określone w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej nie ma zastosowania do funkcjonariuszy, których emerytura została wyliczona z lat poprzedzających 1990 r. Wynika to z tego, że wysokość ich emerytury na skutek zastosowania art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy kształtuje się poniżej „przeciętnej emerytury” - czyli nie ma do czego redukować. W rezultacie, omawiany przepis godzi przede wszystkim w prawa osób, które wprowadziły przez pewien okres służyły „na rzecz totalitarnego państwa”, jednak po

1990 r. pracowały na rzecz wolnej Polski. Sąd Najwyższy ma poważne wątpliwości czy wskazana konsekwencja wpisuje się w deklarowane przez art. 2 Konstytucji RP „urzeczywistnienie zasad sprawiedliwości społecznej”. O ile można się zastanawiać, czy wzorzec „sprawiedliwości społecznej” jest realizowany w przypadku pomysłu „zerowania” podstawy wymiaru, co ma służyć zrównaniu wysokości emerytur funkcjonariuszy i osób represjonowanych przez totalitarne państwo, to z pewnością ze „sprawiedliwością” nie ma nic wspólnego obniżanie świadczenia do pułapu przeciętnej emerytur, gdy wysokość „ponad” ten wskaźnik została wypracowana po 1990 r. W tym zakresie rozwiązanie określone w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej nie realizuje dyspozycji normatywnej art. 32 ust. 1 ust. 2 Konstytucji RP, bowiem nierówno traktuje i dyskryminuje odwołującego się względem funkcjonariuszy, którzy podjęli służbę po 1990 r. i którzy legitymują się takim samym okresem służby, czyli mają taką samą podstawę wymiaru świadczenia. Jeśli potraktować prawo do określonej wysokości emerytury w kategorii „prawa do własności”, co wydaje się uzasadnione, to wskazany efekt art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej nie w pełni realizuje również art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP. Sumarycznie wskazane naruszenia prowadzą do wniosku, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej narusza także prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP.

Zaprezentowane okoliczności samoistnie przemawiają za odmową zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej. Sąd Najwyższy dostrzega jednak dalej idący defekt tej regulacji, który godzi w fundament, na którym zbudowano porządek konstytucyjny. Zgodnie z art. 15 ustawy zaopatrzeniowej wysokość emerytury policyjnej uzależniono od ilości lat aktywności zawodowej, w tym pełnienia służby. Według założeń ustawy nowelizującej wzorzec ten został zmodyfikowany (zastąpiony) w stosunku do „osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa”. Charakterystyczne jest przy tym, że art. 15 ust. 1 ustawy nazywa beneficjentów „funkcjonariuszami”, zaś art. 15c ust. 1 ustawy mówi o uprawnionych do emerytury *per* „osoba”. Nie jest to przypadek, w ten sposób ustawodawca sygnalizuje negatywną ocenę adresatów normy prawnej. Poza słownymi sygnałami, zasadnicze znaczenie ma obniżenie świadczenia do „kwoty przeciętnej emerytury” z art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej. Regulację tę należy

odczytywać w konfrontacji z mechanizmem obliczenia świadczenia omówionym w art. 15c ust. 1 pkt 2 i ust. 2 tej ustawy. Przekaz jest klarowny. Po pierwsze, polega na uznaniu, że przypisanie danej osobie cechy „deprecjonującej” (pełnienie służby na rzecz totalitarnego państwa), niemającej związku z przyjętym w ustawie modelem obliczania wysokości emerytur policyjnych, wyłącza ją z dotychczas ustalonego wzorca służącego ustaleniu wysokości świadczenia. Po drugie, wprowadzie sposób obliczenia emerytury z art. 15c ust. 1 i 2 ustawy zaopatrzeniowej nawiązuje metodologicznie do mechanizmu przyjętego w art. 15 ustawy (adresowanego dla funkcjonariuszy, którzy pozostawali w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r.), jednak podlega on istotnej defragmentacji przez rozwiązanie przyjęte w art. 15c ust. 3 ustawy. Po trzecie, oczywiste jest – czego ilustracją jest skala redukcji emerytury u odwołującego się – że limitowanie wysokości świadczenia pułapem „przeciętnej emerytury” w większości przypadków doprowadzi do efektu, zgodnie z którym mechanizm „stażowy” z art. 15c ust. 1 i 2 ustawy nie będzie miał żadnego znaczenia. Po czwarte, zastosowane w omawianym przepisie „równanie w dół” ma charakter „ślepy”. Dotyczy każdego kto pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, bez względu na czasowy wymiar tej służby do 31 lipca 1990 r., jak również bez względu na okres służby po 31 lipca 1990 r. Rygoryzm i nieadekwatność tego rozwiązania dostrzegł, jak się wydaje, również ustawodawca wprowadzając w art. 13c ustawy zastrzeżenie, że za służbę na rzecz totalitarnego państwa nie uznaje się służby, która rozpoczęła się po raz pierwszy nie wcześniej niż w dniu 12 września 1989 r. Po piąte, jasne jest, że art. 15c ust. 3 ustawy ma właściwości represywne. Karze finansowo za pełnienie służby na rzecz totalitarnego państwa, przy czym najbardziej pokrzywdzonymi są ci, którzy relatywnie najkrócej służyli totalitarnemu państwu. Po szóste, konsekwencja z art. 15c ust. 3 ustawy powiązana została z czynnikiem występującym przed dniem 1 sierpnia 1990 r., jednak oddziałuje ona na sposób postrzegania okresów służby przypadających od tej daty. Po siódme, omawiany mechanizm sprawia, że 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.

Przedstawione właściwości obrazują normatywną niespójność konstrukcji wprowadzonej do art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej i prowadzą do jedynych możliwych konkluzji. Redukcja z art. 15c ust. 3 ustawy, po pierwsze, oderwana jest całkowicie od reguły proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), czyli wzorca, który jest fundamentem „demokratycznego państwa prawa, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej”. Po drugie, logika tego przepisu prowadzi wręcz do skutku odwrotnego względem zamierzonego. Osoba w mniejszym stopniu dotknięta „cechą piętnującą” (pełnieniem służby na rzecz totalitarnego państwa), bo krócej służąca przed 1 sierpnia 1990 r., jest dotkliwiej sankcjonowana niż osoba, posiadająca dłuższy staż służby do 31 lipca 1990 r. Po trzecie, przepis art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej abstrahuje od powszechnie rozumianego i akceptowanego poczucia sprawiedliwości. Polega ono na występowaniu racjonalnej adekwatności między czynem a sankcją.

Sumą tego wyводу jest konkluzja, że służą „dobru Trzeciej Rzeczypospolitej”, a tym samym są „źródłem prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna” (patrz Preambuła Konstytucji RP), tylko takie normy prawne, które znajdują odwzorowanie w cesze proporcjonalności i adekwatności oraz mają stabilizować relacje społeczne, bo tylko takie normy „urzeczywistniają zasady sprawiedliwości społecznej”, a tym samym mieszczą się w formule ustrojowej „demokratycznego państwa prawa”. Mając na uwadze przedstawione wzorce konstytucyjne, dla każdego, kto w sposób obiektywny postrzega rzeczywistość, jest pewne, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej narusza model wyznaczony przez art. 2 Konstytucji RP.

Drugie z wyznaczonych zagadnień nie jest już tak oczywiste. Pytanie brzmi, czy zgodne z Konstytucją RP jest rozwiązanie z art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej, a polegające na przyjęciu do wyliczenia emerytury za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa (o której mowa w art. 13b ustawy) „0% podstawy wymiaru”. Tytułem wstępnych uwag, można powiedzieć, co Sąd Najwyższy dostrzega, że przedstawione rozwiązanie jest „nieefektywne funkcjonalnie”. Pierwsza właściwość wiąże się ze skutkiem takiego „wyzerowania” lat służby. Zgodnie z tym zamysłem każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa 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. Mimo występowania tej zależności, trzeba dostrzec, że w przeciwieństwie do rozwiązania przyjętego w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, „wyzerowanie lat służby” godzi w sposób wprost proporcjonalny w funkcjonariuszy, których lata służby przypadają przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. Zatem, dolegliwość tego rozwiązania jest proporcjonalna – w niewielkim stopniu dotyka takie osoby jak odwołujący się, który tylko kilka lat służył w PRL. W rezultacie, omawiane rozwiązanie, jakkolwiek radykalne, to jednak przez swoją proporcjonalność wpisywało się w cel promowany przez poprzedniego ustawodawcę. Skutecznie obniża emerytury „osób służących na rzecz totalitarnego państwa”. W pewnym sensie dostrzegalna jest również adekwatność tego rozwiązania względem przyświecającego ustawodawcy zamysłu. Wzorzec wpisany w art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej skutecznie zrównuje emerytury policyjne do, lub nawet poniżej wysokości świadczeń pobieranych przez obywateli prześladowanych przed 1990 r.

Pozostając przy ocenie konstytucyjności rozwiązania z art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej, należy rozważyć jeszcze jeden czynnik wynikający z wprowadzenia rozwiązania „zerowania” lat służby. Chodzi o jego „nieefektywność funkcjonalną” - wiążącą się z upływem czasu. U podstaw ustawy nowelizującej leży założenie, że okres „komuny” powinien doczekać się rozliczenia. To swoiste „stawanie w prawdzie” wiąże się z przeświadczeniem, że niemoralna jest sytuacja, w której „oprawcy”, czyli ci, którzy czynnie i systemowo wspierali oraz budowali totalitarne państwo, nie powinni znajdować się w lepszej sytuacji niż ich „ofiary”, czyli ci, którzy, często z poświęceniem zdrowia, wolności, kariery, pracy i innych dóbr, dążyli do wyzwolenia naszej Ojczyzny i wprowadzenia rządów prawa. O ile zamysł ten jest z założenia słuszny i racjonalny, a w rezultacie zasługujący na normatywne urzeczywistnienie, o tyle jego realizowanie po 30 latach od pierwszych wolnych wyborów, gdy wielu funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa zostało pozytywnie zweryfikowanych oraz przez wiele lat służyło i budowało wolną Polskę (tak jak odwołująca się), jest wysoce dyskusyjne. Z pozycji efektywności prawa można mieć bowiem wątpliwości, czy tak drastyczna regulacja prawna rzeczywiście rozwiązuje problem społeczny, jakim jest potrzeba „zadośćuczynienia krzywdom”. Można rozważać, czy po trzydziestu latach zapotrzebowanie społeczne na tego rodzaju

rozliczenia jest „palące” czy też znikome. Nie można w tym kontekście tracić z pola widzenia, że nie tylko prawa „ofiar” są ważne. Działania rozliczeniowe na tak wielką skalę, dokonywane po upływie 30 lat, skutkują zrozumiałą frustracją po stronie byłych funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa. Nośne w tym kontekście stają się argumenty odwołujące się do pewności prawa, niedopuszczalności kolejnego karania za to samo, czy też wręcz głoszące, że Polskie Państwo oszukało byłych funkcjonariuszy i nie jest wobec nich lojalne. Przecistawiając te dwie przeciwstawne tendencje, w ocenie Sądu Najwyższego, nie jest pozbawione racji twierdzenie, że ustawa nowelizująca wprowadziła więcej złego niż dobrego w relacjach międzyludzkich i społecznych – w niewielkim stopniu bowiem wychodzi naprzeciw słusznym postulatом społecznym, a jednocześnie, z uwagi na znaczny upływ czasu i następne zdarzenia, wśród wielotysięcznej grupy byłych funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa skutkuje poczuciem usprawiedliwionego pokrzywdzenia.

Mimo zaprezentowanych krytycznych konkluzji, Sąd Najwyższy zwraca jednak uwagę, że rygorizm wprowadzonych rozwiązań normatywnych, a także ich nieefektywność funkcjonalna, nie stanowią wystarczających racji przemawiających za uznaniem oczywistej niezgodności art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej z Konstytucją RP. To, że ustawodawca posługuje się określonymi mechanizmami („wyzerowuje” lata służby na rzecz totalitarnego państwa), a jego działania prowadzą do fermentu, a nie stabilizowania relacji społecznych, samoistnie nie świadczy o konflikcie z wzorcem demokratycznego państwa prawa i urzeczywistnianiem zasady sprawiedliwości społecznej. Tam gdzie ścierają się przeciwstawne wartości, chronione w państwie prawa – tam dokonywanie zdecydowanego wyboru jednej z nich, kosztem drugiej, nie jest co do zasady działaniem sprzecznym z Konstytucją. Porządek konstytucyjny zakłada bowiem pewną autonomię decyzyjną siły politycznej, która dostała do społeczeństwa mandat do sprawowania władzy.

Oczywiste jest, że wskazany rygorizm (sprowadzający się do „wyzerowania” lat służby) może być konfrontowany z poszczególnymi przepisami Konstytucji. Wynik tego zestawienia nie wypada jednak jednoznacznie. Antagonizm występujący między obywatelami, którzy domagają się rozliczeń z przeszłością, a tymi, którzy nie widzą takiej potrzeby utrudnia postrzeganie art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zabezpieczeniowej jako niemieszczącego się w formule „demokratycznego państwa

prawa". Zasady sprawiedliwości społecznej, stanowiące fundament państwa prawa niekoniecznie w jednoznaczny sposób przemawiają za przyznaniem racji funkcjonariuszom służącym totalitarnemu państwu. „Społeczność” owej sprawiedliwości wiąże się bowiem z tym, że dokonywana ocena musi stanowić wypadkową zróżnicowanych odczuć. Uzależnienie Polski od Związku Radzieckiego doprowadziło społeczeństwo polskie do zróżnicowanych ocen. Część Polaków nadal ma poczucie, że nie wszystkie krzywdy zostały wyrównane, pozostali prezentują bardziej umiarkowane postawy, przede wszystkim kierują swoje myśli w przyszłość, a znaczny upływ czas nie skłania ich do popierania „rozliczeń”. Ci pierwsi będą wskazywać na wyrządzone krzywdy, a poza tym będą podnosić jeszcze jeden argument. Wiąże się on z motywami, jakie towarzyszyły na przykład odwołującemu się, gdy w 1978 r. decydował się podjąć służbę w Brygadzie WOP. Dla zdecydowanej większości społeczeństwa zachowanie tego rodzaju jest i było dyskusyjne jako zaciąg do służb reżimu. Inna część społeczeństwa, prezentująca bardziej wyważone sądy, będzie podkreślać inne okoliczności – że minęło już tyle lat itp. Dostrzegając zaprezentowane przeciwstawne racje, bez względu na to, które z nich do każdego z nas bardziej przemawiają, wydaje się jasne, że wskazany dwugłos nie sprzyja, a wręcz zaciemnia możliwość jednoznacznego zakwalifikowania art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej jako pozostającego w opozycji do wzorca wskazanego w art. 2 Konstytucji RP. Identycznie rzecz się ma, jeśli chodzi o zgodność z pozostałymi przepisami Konstytucji. W każdym razie Sąd Najwyższy rozpoznający sprawę nie ma w tym zakresie pewności, a to oznacza, że należy uwzględnić domniemanie zgodności tego przepisu z Konstytucją. Nawiązując do skargi kasacyjnej, należy też przypomnieć, że odwołujący się w podstawach prawnych zaskarżenia nawiązywał do przepisów Konstytucji – zakładał zatem, że art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej może być niezgodny z Konstytucją. Na zakończenie tego wątku, trzeba jeszcze przypomnieć, 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). Trybunał Konstytucyjny uznał je za zgodne z Konstytucją RP (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).

Z dotychczasowych rozważań wynika, że art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej jest skuteczny. Zachodzi zatem konieczność zakwalifikowania okresu służby odwołującego się.

W tym zakresie Sąd Najwyższy rozpoznający sprawę kierował się zapatrywaniem wyrażonym w uchwale III UZP 1/20. Według tego wskazania kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” z 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. Mając na uwadze te wskazania, w ocenie Sądu Najwyższego okres służby (od 1978 r. do 1990 r.) należy prawidłowo zakwalifikować jako służba na rzecz totalitarnego państwa.

Wyjaśnienie powyższej konkluzji nie jest możliwe bez kilku uwag ogólnej natury. Nie wykazano w spornym okresie zachowań odwołującego się „naruszających prawa człowieka lub skierowanych przeciwko opozycji, związkom zawodowym lub kościołowi”. Sąd pierwszej instancji uznał cały okres służby Skarżącego jako zasadniczo nieszkodliwej społecznie w realiach poprzedniego ustroju (nie naruszał praw człowieka, nie brał udziału w inwigilacji opozycji, nie zwalczał organizacji wolnościowych). Sąd drugiej instancji kierował się odmiennym punktem widzenia.

Konfrontując te spojrzenia z uchwałą III UZP 1/20, trzeba zwrócić uwagę na użyte w niej sformułowanie. Sąd Najwyższy wskazał, że ocena ziszczenia się przesłanki „eliminującej” nie może polegać na uwzględnieniu wyłącznie jednego czynnika. Wręcz przeciwnie, przyjęcie pełnienia „służba na rzecz totalitarnego państwa” musi uwzględniać „wszystkie okoliczności sprawy”, a jedną z nich są „indywidualne czyny”. Nie ma wątpliwości, że zmienną pozostaje „naruszanie podstawowych praw i wolności człowieka”, te jednak są wypadkową działań „instytucjonalnych” oraz „indywidualnych”. „Totalitaryzm” jako cecha określonego państwa jest wypadkową indywidualnych działań łamiących podstawowe prawa i wolności, ale również realizuje się w „kooperatywnych działaniach” ludzi skupionych w instytucjach, których zadaniem jest ograniczanie praw i wolności obywateli. W rezultacie, w trakcie kwalifikacji dokonywanej z art. 13b ust. 1 w związku z art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej nie jest wystarczające podkreślenie, że

odwołujący się osobiście nikomu nie szkodził. Należy bowiem to ustalenie (niekwestionowane w sprawie) skonfrontować ze spojrzeniem „instytucjonalnym”. Istotnym jest, że służba w WOP miała w tamtych czasach na celu m.in. w jakimś stopniu inwigilację obywateli i wpływ na ich losy. Projekcją tej oczywistości jest konkluzja, zgodnie z którą odwołujący się, pełniąc służbę w WOP prowadził działalność na rzecz państwa totalitarnego (co wynika z uzasadnienia zaskarżonego wyroku). W ocenie Sądu Najwyższego można dojść do wniosku, że w ujęciu „instytucyjnym” pełniona przez odwołującego służba w okresie od 1978 r. do 1990 r. stanowiła projekcję kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa”, jak również, że brak po stronie odwołującego się indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności człowieka samoistnie nie wyklucza takiej kwalifikacji.

Biorąc powyższe pod uwagę przy ponownym rozpoznaniu sprawy Sąd Apelacyjny winien rozważyć wskazaną argumentację.

Z powyższych względów, na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c., Sąd Najwyższy uchylił zaskarżony wyrok i sprawę przekazał do ponownego jej rozpoznania.

[SOP]

[mc]