



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 5 grudnia 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Romuald Dalewski (przewodniczący)

SSN Robert Stefanicki (sprawozdawca)

SSN Renata Żywicka

w sprawie z odwołania U. W.
przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw
Wewnętrznych i Administracji w Warszawie
o wysokość policyjnej emerytury i policyjnej renty inwalidzkiej,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 5 grudnia 2023 r.,
skargi kasacyjnej ubezpieczonej od wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie
z dnia 21 marca 2022 r., sygn. akt III AUa 527/21,

oddala skargę kasacyjną.

UZASADNIENIE

Decyzjami z 25 sierpnia 2017 r. Dyrektor Zakładu Emerytalno - Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie ponownie ustalił wysokość emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej U. W. (KRW [...], KRI [...])¹). Ubezpieczona odwołała się od obu wydanych decyzji. Wniosła o ich zmianę i

przyznanie świadczeń w dotychczasowej wysokości oraz zasądzenie kosztów postępowania.

Stwierdziła, że podstawą do zmniejszenia jej emerytury i renty jest regulacja zawarta 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 (dalej jako ustawy zaopatrzeniowej). Sąd Okręgowy w Gorzowie Wielkopolskim – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wyrokiem z 14 października 2021 r. (VI U 102/21) zmienił zaskarżone decyzje Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie z 25 sierpnia 2017 r. w ten sposób, że przyznał U.W. prawo do ustalenia wysokości policyjnej emerytury i policyjnej renty inwalidzkiej, z pominięciem art. 15c i 22a ustawy zaopatrzeniowej od 1 października 2017 r. wraz ze zwrotem kosztów zastępstwa procesowego.

Od niniejszego wyroku apelację wywiódł organ rentowy, zaskarżając go w całości. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił naruszenie przepisów prawa materialnego – przepisów ustawy zaopatrzeniowej: art. 15c ust. 1-3, 22a ust. 1-3, 13b ust. 1 pkt 5 lit. d, 13a ust. 5, 13b oraz przepisów postępowania, które miały istotny wpływ na treść zaskarżonego rozstrzygnięcia, a mianowicie: art. 252, 232, 233 § 1 k.p.c. Zastosowanie prawa materialnego jest tu istotne. Decyduje ono, jakie postępowanie dowodowe było konieczne dla dostatecznego wyjaśnienia okoliczności spornych i oceny ich znaczenia. W odpowiedzi na apelację ubezpieczona wniosła o oddalenie apelacji. Sąd Apelacyjny w Szczecinie III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wyrokiem z 21 marca 2022 r. (III AUa 527/21) zmienił zaskarżony wyrok i oddalił odwołanie oraz zasądził od ubezpieczonej koszty zastępstwa procesowego za obie instancje. Sąd Apelacyjny odmiennie niż to uczynił Sąd Okręgowy, nie podzielił argumentacji odwołującej się. Dotyczyła ona oceny przydatności uchwały Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r. (III UZP 1/20, LEX nr 3051750), o czym będzie niżej.

Sąd odwoławczy podniósł, że treść art. 15c i 22a w zw. z art. 13b omawianej ustawy jest jasna, zaś ich wykładnia leksykalna 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 r. do 31 lipca 1990 r. w jednej z wymienionych w tym przepisie instytucji lub formacji. Zdaniem tego Sądu pojęcie „służby na rzecz totalitarnego państwa”, zdefiniowane w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej odnoszone jest do służby w wymienionych w tym przepisie jednostkach i w odniesieniu do wskazanego tam okresu. Brak zatem podstaw do odwoływania się w tym przypadku do słownikowego znaczenia przedmiotowego zwrotu, czy sięgania po wykładnię systemową lub celowościową. Ich zastosowanie jest uprawnione co do zasady w sytuacjach, gdy wykładnia językowa pozostawia wątpliwości co do sposobu zastosowania normy prawnej i celu regulacji. Zgodnie z założeniem ustawodawczym pojęciu służby, o której tutaj mowa, nadaje się pejoratywne znaczenie. Chodzi o negatywne oceny wszelkiego rodzaju aktywności w ramach systemu władzy podległej wówczas reżimowi komunistycznemu.

Ograniczenie przywilejów emerytalnych i rentowych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa jest konieczne, ponieważ nie zasługują one na ochronę prawną przede wszystkim ze względu na powszechne poczucie naruszenia w tym zakresie zasady sprawiedliwości społecznej, a jako przywilej należy rozumieć ustalenie świadczeń emerytalnych i rentowych na zasadach znacznie korzystniejszych, wynikających z ustawy zaopatrzeniowej w stosunku do sposobu ustalania emerytur i rent zdecydowanej większości obywateli na podstawie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych po 15 latach służby. Istotnym przywilejem funkcjonariusza policji jest również bardzo korzystna regulacja polegająca na tym, że świadczenie emerytalne wzrasta o 2,6% wymiaru za każdy dalszy rok służby (art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy). Celem ustawy, nowelizującej było zniesienie tego przywileju i przyjęcie za okresy służby na rzecz totalitarnego państwa 0% podstawy wymiaru. Sprzeczne z fundamentalnymi zasadami wykładni pozostaje – w ocenie Sądu Apelacyjnego – twierdzenie o konieczności odkodowania pełnej treści pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa”, poprzez prawotwórcze ustalanie przez Sąd Okręgowy charakteru tej służby. W istocie bowiem taka wykładnia w opozycji do intencji prawodawcy sprowadza się do stworzenia nowej normy prawnej. Dla interpretacji kluczowych pojęć mieszczących się w obszarze rozpatrywanej sprawy Sąd drugiej instancji przytoczył wyroki: Naczelnego Sądu

Administracyjnego z 14 października 2020 r. (I OSK 3208/19, Legalis nr 2529684), Sądu Najwyższego z 3 marca 2011 r. (II UZP 2/11, Legalis nr 288417) oraz Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2010 r. (K 6/09, LEX 560317).

Sąd Apelacyjny w omawianej sprawie podniósł, że art. 15c nie stanowi jakiegokolwiek naruszenia powszechnej zasady równości lub proporcjonalności świadczeń uzyskiwanych z zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych, którzy działali na rzecz totalitarnego państwa, w porównaniu do standardów świadczeń uzyskiwanych z powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego. Nadal mniej korzystne jest ukształtowanie uprawnień emerytalno-rentowych ofiar systemu represji politycznych stosowanych przez organy bezpieczeństwa państwa totalitarnego. Zatem przyjęcie „zerowego” wskaźnika podstawy wymiaru emerytury za okresy świadomej ich służby na rzecz totalitarnego państwa tj. w organach bezpieczeństwa państwa stosujących totalitarną przemoc polityczną, represje polityczne, jest społecznie sprawiedliwe. Jednoznacznie krytycznie ocenia powoływanie się Sądu Okręgowego na jakiekolwiek argumenty zmierzające do utrzymania przywilejów nabytych z tytułu lub w związku z uczestnictwem w systemie zniewolenia i stosowania represji politycznych przez służby komunistyczno-totalitarnego systemu przez świadomych swej służby funkcjonariuszy. Z bezprawnego tytułu uczestnictwa w zwalczaniu przyrodzonych praw człowieka i narodu oraz podstawowych wolności obywatelskich. Nie sposób prawnie ani racjonalnie wywodzić żądania utrzymania niesłusznie, niegodnie lub niegodziwie nabytych przywilejów z zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych, nie ma bowiem tytułu moralnego domagania się utrzymania przywilejów zaopatrzeniowych za okresy zwalczania dążeń niepodległościowych, wolnościowych i demokratycznych narodu polskiego.

Sąd drugiej instancji wskazał, że działania organów bezpieczeństwa państwa miały charakter systemowy. Działania poszczególnych funkcjonariuszy z pozoru nieszkodliwe i nieistotne tworzyły opresyjny system, w którym dopuszczano się też czynów zbrodniczych. Zdaniem Sądu Apelacyjnego nie jest zasadny podnoszony przez ubezpieczoną argument, że osobiście nie przyczyniała się w żaden sposób do naruszania praw człowieka i nie uczestniczyła w zwalczaniu opozycji demokratycznej. Natomiast jeśli chodzi o obniżenie wysokości renty, Sąd Apelacyjny odwołał się do

wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 16 czerwca 2021 r. (P 10/20, LEX nr 3188871), w którym stwierdzono, że art. 22a ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej jest zgodny z art. 2 oraz z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W ocenie Trybunału ustawodawca, pozostając w zgodzie z systemem konstytucyjnych wartości, był uprawniony, pomimo znacznego upływu czasu od rozpoczęcia transformacji ustrojowej, do wprowadzenia kolejnej regulacji obniżającej – w racjonalnie miarkowany sposób – świadczenia rentowe za okres pełnionej służby na rzecz totalitarnego państwa. Standard konstytucyjny jest w tym obszarze wyznaczany przez powszechny system emerytalno-rentowy, a nie systemy preferencyjne, takie jak emerytury i renty mundurowe lub emerytury w obniżonym wieku, które nie należą do istoty konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, zagwarantowanego w art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Pomimo uznania, że prawo do świadczeń nieproporcjonalnie wyższych zostało nabyte w sposób niegodziwy, ustawodawca nie pozostawił byłych funkcjonariuszy bez środków do życia. Zapewniono im świadczenia na poziomie minimum socjalnego. Nie można zatem uznać, by stanowiło to nieproporcjonalną ingerencję w prawo do zabezpieczenia społecznego w rozumieniu art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji RP. W konsekwencji powyższych rozważań ocenić należało, że zaskarżone decyzje były zgodne z obowiązującymi przepisami prawa. Warte zaznaczenia jest to, że Sąd Apelacyjny odmiennie niż uczynił to Sąd Okręgowy, nie uznał spełnienia przesłanek odmowy ich zastosowania. Sąd Okręgowy, stwierdził jedynie na podstawie zeznań ubezpieczonej, że praca w podanym okresie nie prowadziła do naruszenia praw i wolności obywateli i jednocześnie ustalił, że zgodnie z decyzją Ministra Spraw Wewnętrznych z 8 grudnia 1983 r. Wydział Łączności był podporządkowany bezpośredniemu nadzorowi zastępcy szefa Wojewódzkiego Urzędu Spraw Wewnętrznych ds. Służby Bezpieczeństwa. Wobec powyższego zdaniem Sądu Apelacyjnego, zarzuty apelacyjne są uzasadnione, a to prowadzi do uznania, że wyrok Sądu Okręgowego jest nieprawidłowy.

Skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego złożyła odwołująca się, wnosząc o uchylenie zaskarżonego wyroku w części, a mianowicie w punkcie II i III oraz jego zmianę poprzez oddalenie apelacji pozwanego w całości, a także zasądzenie na rzecz skarżącej kosztów postępowania odwoławczego oraz

kasacyjnego według norm przepisanych, a z ostrożności procesowej wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu w celu zmiany zaskarżonego orzeczenia. Skarga została oparta na naruszeniu:

- art. 13b ustawy zaopatrzeniowej poprzez błędną wykładnię i nieuzasadnione przyjęcie, że decydujące znaczenie dla ustalenia okoliczności „służby na rzecz państwa totalitarnego” ma wyłącznie fakt formalnego pełnienia służby w cywilnych i wojskowych formacjach i instytucjach wymienionych w ww. przepisie, podczas gdy prawidłowa i pełna wykładnia tego przepisu prowadzi do wniosku, że dla oceny „służby na rzecz państwa totalitarnego” należy brać pod uwagę rodzaj wykonywanych czynności przez odwołującą, w szczególności czy polegały one na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności i bezpieczeństwa – co w niniejszej sprawie nie zostało stwierdzone,

- art. 15c ustawy zaopatrzeniowej poprzez jego niewłaściwe zastosowanie w sprawie i nieuprawnione przyjęcie, że odwołująca powinna podlegać rygorom przewidzianym w ww. przepisie w sytuacji, gdy bezspornym jest, iż zajmowane przez nią stanowisko pracy miało jedynie pomocniczy, techniczny charakter, a wykonywane przez nią czynności zawodowe polegały wyłącznie na łączeniu rozmów telefonicznych, co nie wyczerpuje pojęcia „służby na rzecz państwa totalitarnego” określonego w art. 13b ww. ustawy, a w związku z tym nie zostały spełnione przesłanki umożliwiające ponowne przeliczenie jej świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych,

- art. 22a ustawy zaopatrzeniowej poprzez jego niewłaściwe zastosowanie w sprawie i nieuprawnione przyjęcie, że odwołująca powinna podlegać rygorom przewidzianym w tym przepisie, w sytuacji gdy bezspornym jest, iż zajmowane przez nią stanowisko pracy miało jedynie pomocniczy, techniczny charakter, a wykonywane przez nią czynności zawodowe polegały wyłącznie na łączeniu rozmów telefonicznych, co nie wyczerpuje pojęcia „służby na rzecz państwa totalitarnego” określonego w art. 13b ww. ustawy, a w związku z tym nie zostały spełnione przesłanki umożliwiające ponowne przeliczenie jej policyjnej renty inwalidzkiej.

Odpowiedź organu rentowego nie została wniesiona.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna podlega oddaleniu. W przedmiotowej sprawie oparto skargę kasacyjną na podstawie naruszenia przepisów prawa materialnego. Tym samym zakres kognicji Sądu Najwyższego wytyczyły zarzuty podniesione w przedmiocie naruszenia tego prawa. Antycypując szczegółowe rozważania, odnoszące się do przedstawionych zarzutów, należy poczynić uwagi natury ogólnej, które w dalszej części będą miały wpływ na dokonane przez Sąd Najwyższy rozstrzygnięcie.

U. W. w uzasadnieniu wniosku o przyjęcie skargi podniosła, że za jej rozpoznaniem przemawia potrzeba wykładni przepisów prawnych wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów, a dokładnie chodzi jej o art. 13b ustawy zaopatrzeniowej w zakresie interpretacji użytego w nim pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa”. Konkretyzując wątpliwości prawne, stwierdza, że sprowadzają się one do pytania, czy każde zatrudnienie w jednostkach wymienionych enumeratywnie w powołanym już art. 13b będzie stanowiło wedle prawa „służbę na rzecz totalitarnego państwa”. Jej zdaniem problem ten pojawił się w chwili wejścia w życie ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy zaopatrzeniowej. Uchylony nią art. 15b ust. 1 stanowił, że w odniesieniu do osoby, która pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa emerytura, co do zasady, ustalana była w wysokości 0,7% podstawy wymiaru – za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990. Natomiast art. 13b i art. 15c ust. 1 aktualnie obowiązującej regulacji zawierają ustalenie, że za każdy rok służby „na rzecz totalitarnego państwa” emerytura funkcjonariusza wynosi 0% podstawy wymiaru. Omawiane tu unormowania istotnie różnią się od siebie.

Przy powoływaniu przesłanki wskazującej na to, że występują istotne wątpliwości dotyczące wykładni przepisów prawnych, wywołujących rozbieżność w orzecznictwie sądów, skarżąca musiałaby posłużyć się stosowną argumentacją z dookreśleniem, które z przepisów wymagają wykładni Sądu Najwyższego, czego dotyczą wątpliwości i jak należałoby problem rozwiązać. Skarga kasacyjna nie jest zwykłym środkiem postępowania instancyjnego. Przedmiotem badania Sądu

Najwyższego jest ocena co do prawa, a więc z konstrukcją tą należy łączyć realizację interesu publicznego. Wątpliwości powinny dotyczyć istotnych problemów interpretacyjnych, których rozwiązanie ma mieć znaczenie dla rozwiązania spornej kwestii w badanej sprawie oraz rozstrzygnięcia w innych podobnych sprawach (J. Paszkowski, Kodeks postępowania cywilnego. Tom I pod red. T. Szanciło, Warszawa 2023, s. 1756). Nie powstaje z kolei taka potrzeba w wypadku dostatecznego wyjaśnienia pożądaney wykładni przez judykaturę, a zwłaszcza orzecznictwo Sądu Najwyższego. Na skarżące ciążył obowiązek przedstawienia stosownej argumentacji odnośnie do potrzeby przyjęcia skargi bez względu na przesłankę zawartą w art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c.

Należy podnieść, że z dniem 1 stycznia 2017 r. weszła w życie ustawa z 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), na mocy której wprowadzono art. 13b ustalający katalog cywilnych i wojskowych instytucji i formacji, w których służba od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. jest uznawana za służbę na rzecz totalitarnego państwa. Organ rentowy otrzymał w związku z powyższym informację z Instytutu Pamięci Narodowej o przebiegu służby strony odwołującej się na rzecz totalitarnego państwa (akta rentowe). W ustawie zmieniającej zawarty został art. 15c określający zasady obliczania wysokości emerytur dla osób, które pełniły służbę na rzecz totalitarnego państwa. Zgodnie z brzmieniem jego ust. 1 w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., wynosi: 0% podstawy wymiaru – za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b; 2,6% podstawy wymiaru – za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, 1a oraz 2-4. Powołany przepis dookreśla w ust. 3, że 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

Spółecznych. Ustawodawca zobowiązał tym samym organ emerytalny do wszczynania z urzędu postępowania w przedmiocie ponownego ustalenia prawa do świadczeń z Funduszu i ich wysokości stosownie do wyżej wymienionych przepisów.

Strona skarżąca kasacyjnie zarzuciła naruszenie art. 22a ustawy zaopatrzeniowej przez jego niewłaściwe zastosowanie w sytuacji, gdy w niniejszej sprawie nie zachodzą podstawy do jego stosowania, jako że nie pełniła ona służby na rzecz totalitarnego państwa. Na uwagę zasługuje fakt, że Trybunał Konstytucyjny (powołany już wyrok z 16 czerwca 2021 r., P 10/20) badał zgodność z Konstytucją art. 22a ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej, a także odniósł się do jego charakteru. Stwierdził m.in., że nie ma on charakteru prawnokarnego ani represyjnego. Nie zawiera w ogóle sankcji karnych ani innych sankcji o charakterze represyjnym, nie przesądza również o winie adresatów wyrażonej w nim normy. Wprowadza natomiast nową zasadę determinującą wysokość kwoty wypłacanej z tytułu wcześniej ustalonego świadczenia rentowego, obniżając wysokość tej kwoty w konkretnej sytuacji, w jakiej znajduje się strona postępowania sądowego, na którego tle zadano pytanie prawne. Trybunał zwrócił też uwagę, że represyjności regulacji nie należy utożsamiać z regulacją ustanawiającą niekorzystne rozwiązania, stanowiącą określoną dolegliwość dla ich adresata. W badanej sprawie mamy do czynienia tylko z drugą z wymienionych konstrukcji.

Sąd Najwyższy, rozstrzygając w sprawie, przyjmuje, że podstawę sankcjonowania służby pełnionej przez funkcjonariusza na rzecz totalitarnego państwa w drodze obniżenia świadczeń rentowo-emerytalnych stanowią indywidualne czyny. Źródła ich weryfikacji pochodzą z dokumentów, w tym aktów emerytalnych oraz zeznań świadków. Natomiast informacje z IPN nie są wiążące dla Sądu, do którego wyłącznej kompetencji należy ustalenie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia w przedmiocie prawa do emerytury policyjnej i jej wysokości oraz odpowiednia kwalifikacja prawna dokonanych ustaleń. Organ rentowy jest związany danymi z IPN, który przy wydawaniu decyzji musi kierować się tymi danymi zawartymi w informacji o przebiegu służby. Definicja ustawowa „służby na rzecz totalitarnego państwa” stanowi jedynie kryterium wyjściowe w analizie sytuacji prawnej indywidualnych funkcjonariuszy. Konstrukcja powyższa tworzy domniemanie ustawowe, w którego świetle osoby pełniące służbę odpowiadającą

kryteriom zawartym w art. 13b w zw. z art. 13c ustawy zaopatrzeniowej pełniące służbę w określonym czasie w ramach określonych stosunków służbowych nie podlegają ogólnym regulacjom art. 15 i art. 22 ustawy zaopatrzeniowej skoro wyraźnie przewidział to w stosunku do osób, które pełniły służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b w zw. z art. 13c wskazanej ustawy, lecz działały w opozycji do zadań i funkcji ustrojowych państwa, tego rodzaju unormowania wskazanych przepisów ustawy mogą nie mieć zastosowania. Domniemanie funkcjonariusz może obalić w postępowaniu administracyjnym lub przed sądami powszechnymi. Nie ma tu zastosowania formuła zbiorowej odpowiedzialności. Z informacji Instytutu Pamięci Narodowej nr [...] z 19 czerwca 2017 r. wynika, że w okresie od 1 kwietnia 1989 r. do 31 lipca 1990 r. U. W. pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Istnieje pokaźny dorobek judykatury i doktryny oraz żyją jeszcze osoby prześladowane przez totalitarny reżim potwierdzający, że Służba Bezpieczeństwa powołana była do podejmowania niejawnych działań operacyjnych wymierzonych przeciwko obywatelom. Odnosząc się do procedury ponownego obniżenia wysokości świadczeń funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa, przedmiotem sporu jest kwalifikacja charakteru zastosowanych sankcji. Zasada *ne bis in idem* nie ma tutaj zastosowania (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 1 grudnia 2016 r., K 45/14, OTK ZU A/2016, poz. 99). Należy zauważyć ewaluowanie koncepcji służby na rzecz totalitarnego państwa. O ile uchylony już art. 15b kładł nacisk na formalny aspekt pełnienia służby, o tyle art. 13b obejmuje swym zakresem służbę na rzecz totalitarnego państwa. Zdaniem Sądu Apelacyjnego można wnioskować, że dla ustalenia emerytury w wymiarze 0% jej podstawy zgodnie z art. 15c ust. 1 nie wystarcza sama formalna służba w organach bezpieczeństwa państwa, ale niezbędna jest kwalifikowana forma tej służby na rzecz totalitarnego państwa zważywszy, że ustawa z 16 grudnia 2016 r. wprowadziła dodatkowe kryterium „służbę na rzecz totalitarnego państwa”.

Sąd Okręgowy słusznie zauważa, że w przeciwieństwie do organu rentowego, nie jest związany określonymi środkami dowodowymi, gdyż zgodnie z treścią kodeksu postępowania cywilnego w postępowaniu przed sądem w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych nie stosuje się przepisów

ograniczających dopuszczalność dowodu ze świadków i przesłuchania stron. Oznacza to, że każdy fakt może być dowodzony wszelkimi środkami, które Sąd uzna za pożądane, o czym stanowi art. 473 § 1 k.p.c. Konsekwencją tego powinno być wskazanie na źródło braku wiarygodności danych przez odwołującą się od decyzji organu rentowego, a na których Sądy się oparły. Skarżąca kasacyjnie bazuje jedynie na ogólnych stwierdzeniach w rodzaju, że nie naruszała podstawowych praw i wolności człowieka. Nie wykazała też naruszenia reguł dowodzenia i oceny dowodów wskazujących, że fakt pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa nie może być ustalony wyłącznie na podstawie kryterium formalnej przynależności do służby. Nie wyprowadziła skutecznie także, że w sprawie dokonano sprzecznych ustaleń w oparciu o materiał dowodowy. W omawianym przypadku miała miejsce różnica stanowisk sądu pierwszej i drugiej instancji. Sąd odwoławczy przeprowadził całościowe postępowanie dowodowe i określił przyczyny odmiennej niż Sąd Okręgowy weryfikacji. Brak pogłębionej analizy, z jaką mamy w wielu wypadkach do czynienia przy przeprowadzaniu postępowania dowodowego mającego na celu przedstawienie rzeczywistego przebiegu służby, uniemożliwia prawidłową subsumpcję i w konsekwencji rzetelny osąd sprawy (postanowienie Sądu Najwyższego z 6 kwietnia 2022 r., I UZ 2/22, LEX nr 3421877). Istotne znaczenie Sąd Apelacyjny przypisał szczególne znaczenie interpretacji kluczowych pojęć ustawy, w tym wykładni zwrotu ustawowego „służby na rzecz totalitarnego państwa”. Z tym łączony jest także problem do rozstrzygnięcia, czy Państwo w stosunkowo krótkim przedziale czasowym może po raz kolejny obniżyć uprawnionemu świadczenie emerytalne lub rentowe z racji tej samej, ujemnie ocenianej podstawy, zwłaszcza w sytuacji, gdy nie zostały wydobyte nowe, uprzednio nieznane, negatywnie oceniane działania funkcjonariusza.

Odnosząc się do interpretacji pojęcia „służby totalitarnego państwa” z uwzględnieniem funkcjonalnej i historycznej perspektywy, Sąd Najwyższy stwierdził, że pojęcie to należy traktować jako punkt wyjścia do analizy sytuacji prawnej indywidualnych świadczeniobiorców. Zdaniem strony skarżącej kasacyjnie nie można zgodzić się ze stanowiskiem, że sam fakt stwierdzenia pełnienia służby – od dnia 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w wymienionych instytucjach i formacjach – jest wystarczający do uzyskania celu ustawy z 2016 r. (uchwała Sądu Najwyższego

z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20, LEX nr 3051750). Sąd Najwyższy przy tym podkreślił, że mamy tutaj do czynienia z ustawowymi pojęciami i zwrotami. Kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej powinno być wykładane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym przede wszystkim indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod omawianym kątem. Chodzi m.in. o dokonanie rekonstrukcji przebiegu służby w spornym okresie, działań mieszczących się w otwartym katalogu okoliczności branych pod uwagę w procesie weryfikacji. W szczególności dotyczyć one mogą długości pełnienia służby w określonej formacji, usytuowania w otoczeniu społecznym i politycznym, stopnia służbowego funkcjonariusza i innych elementów wartościujących (cytowane już postanowienie Sądu Najwyższego z 6 kwietnia 2022 r., I UZ 2/22). W kontekście otwartej konstrukcji wyznaczników branych pod uwagę w stosowanej weryfikacji działań byłych funkcjonariuszy Trybunał Konstytucyjny w wyroku zapadłym jeszcze przed uchwaleniem Konstytucji (wyrok z 15 lutego 1994 r., K 15/93, OTK 1994 nr 1, poz. 4) stwierdził, że „współpraca z organami represji nastawionymi na zwalczanie polskich ruchów niepodległościowych musi być oceniana negatywnie i to bez względu na to, o jakie stanowiska i o jaki charakter zatrudnienia w tych organach chodzi”. Przedmiotem oceny powinien być indywidualny funkcjonariusz. Przywoływany wielokrotnie art. 13b ustawy zaopatrzeniowej stanowi, że bezpośrednią przyczyną obniżenia świadczeń emerytalno-rentowych jest okoliczność, że funkcjonariusz został zaszeregowany do osób pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa. Ten problem był już rozstrzygany w drodze wykładni ustawy dezubekizacyjnej z 2009 r. Zwrot „służba na rzecz totalitarnego państwa” statuuje domniemanie ustawowe, które – jak już wskazano – może być obalone w postępowaniu administracyjnym lub przed sądem powszechnym tak, aby uniknąć obejmowania wszystkich funkcjonariuszy pełniących służbę w czasie i miejscach wskazanych w ustawowej definicji ustawy zaopatrzeniowej. Osoba może dowodzić, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, podjęła współpracę i czynnie wspierała osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości państwa polskiego czy demokratyzacji życia społecznego. Kwestią istotną pozostaje rzeczywiste zabezpieczenie wzruszalnego charakteru tego domniemania, aby dochodzenie prawdy obiektywnej nie było

nadmiernie utrudnione. Decyzja organu emerytalnego podlega kontroli sądowej. Właściwym sądem dokonującym tej kontroli jest sąd powszechny, a ten, podczas rozpoznawania sprawy, jest uprawniony do weryfikacji informacji przekazywanych przez IPN w postępowaniu dowodowym.

Dla Sądu Apelacyjnego dowodem o kluczowym znaczeniu dla prowadzonych ustaleń były informacje i urzędowe dokumenty, z którymi łączone jest domniemanie prawdziwości. Zwrot ustawowy odnoszący się do „służby na rzecz państwa totalitarnego” ma wymiar jednoznacznie negatywny, co było intencją ustawodawcy w toku pracy nad ustawą. Podkreślenia wymaga, że mimo iż podstawowym dowodem w sprawie były dla Sądu Apelacyjnego powyższe informacje, to jednak istotne w sporze było dokonanie też przez Sąd prawidłowej egzegezy przepisów. Motywacja podjęcia służby w określonej instytucji i formacji może być brana pod uwagę w kontekście kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa”. Natomiast w świetle interpretacji dokonanej przez Sąd Najwyższy w uchwale z 16 września 2020 r. to kryterium jest niewystarczające, bowiem uwzględniać należy jednocześnie całokształt aktywności oraz deklaracji i oświadczeń funkcjonariusza, w tym także indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka. Jest to zadanie trudne, zważywszy na odległość czasową między stosowanymi środkami odnoszącymi się do obniżania świadczeń emerytalnych a zdarzeniami, które leżały u podstaw ingerencji w prawo własności. Odwołująca w pełni podziela tezy Sądu Najwyższego wyrażone w uchwale z 16 września 2020 r., prowadzące do wniosku, że kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa”, określone w wykładanym przepisie, 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.

Sąd dokonuje swobodnej oceny materiału dowodowego w granicach określonych prawem. Stąd szczególną wagę przypisuje się uzasadnieniom wyroków. Sędzia, pracując nad uzasadnieniem, niejako przepuszczając przez wewnętrzną cenzurę swoje rozważania, konkretyzuje funkcję samokontroli, przedstawia argumenty, jakie doprowadziły go do rozstrzygnięcia, czym realizuje funkcję interpretacyjną, perswazyjną i kontrolną, a w ramach funkcji pozaprocesowych –

funkcję dydaktyczno-wychowawczą (J. Konecki, P. Zdanikowski, 2.2. Funkcje uzasadnienia (w:) Uzasadnienie orzeczenia sądu powszechnego. Język, struktura, metodyka, red. J. Konecki, P. Nowak, P. Zdanikowski, Warszawa 2022). W niniejszej sprawie Sąd pierwszej instancji bazując na powołanej już uchwale Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r., wyszedł poza granice wykładni językowej pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa” zdefiniowanej w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej. Natomiast przy formalistycznym podejściu stosujący prawo ściśle trzyma się jego litery. Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z 27 kwietnia 2003 r. (III CZP 8/03, OSNC 2004 nr 1, poz. 1) stwierdził, że dopuszczalne jest odstępianie od językowej interpretacji, mimo że przepis jest jasny, gdy jego stosowanie prowadzi do rażąco niesprawiedliwych lub irracjonalnych konsekwencji, gdy przemawiają za tym ważne racje prawne, społeczne czy ekonomiczne. Daje się zauważyć, że Sąd Najwyższy w swoim orzecznictwie niejednokrotnie podnosił, że przepisy regulujące system zabezpieczenia społecznego ze względu na swoją konstrukcję i istotę podlegają wykładni ścisłej, a ogólną zasadą pozostaje priorytet wykładni językowej (M. Zieliński, Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki, Warszawa 2002, s. 49 i n.).

Obniżenie emerytury w ramach odbierania przywilejów funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa stanowi ingerencję w prawo własności. Tutaj do uwzględnienia są dwie kwestie: ochrona praw nabytych oraz gwarancje proporcjonalności i konieczności ingerencji w to prawo. Musi być ona dostatecznie uzasadniona z zachowaniem rozsądnych relacji między użytym środkiem a celem, jaki miał być przy ich pomocy osiągnięty (wyrok Sądu Najwyższego z 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21, OSNP 2022 nr 11, poz. 113). Obniżając wysokość należnych świadczeń emerytalnych funkcjonariuszom, ustawodawca zapewnił jednocześnie, że będą one na poziomie zbliżonym do tego, który przysługuje osobom w przeszłości represjonowanym przez system totalitarny. Nie jest zatem prawdziwe stwierdzenie, że osoby te zostały pozbawione środków do życia, co najwyżej ich sytuacja życiowa przestała być nieproporcjonalnie korzystna, a zatem przywrócone zostaje poszanowanie konstytucyjnych zasad sprawiedliwości społecznej. Wypłacane świadczenie rentowe nie może być niższe od kwoty najniższego świadczenia rentowego według orzeczonej grupy inwalidzkiej. Żaden byłby funkcjonariusz pełniący

służbę na rzecz państwa totalitarnego nie pozostanie bez środków zapewniających minimum egzystencji, czyli poziomu finansowego, na jakim często zmuszone są żyć osoby represjonowane w poprzednim, totalitarnym systemie. Obniżenie świadczeń rentowych funkcjonariuszy wykonujących zadania na rzecz totalitarnego systemu, przede wszystkim funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa PRL, znajduje podstawę aksjologiczną w preambule Konstytucji oraz licznych aktach prawa międzynarodowego (wyrok Trybunału Konstytucyjnego w pełnym składzie z 24 lutego 2010 r., K 6/09, OTK-A 2010, nr 2, poz. 15).

Państwo jest uprawnione do rozliczeń z byłym reżimem, który w warunkach demokratycznego państwa prawa został skutecznie zdyskredytowany. Zasada ochrony praw nabytych nie rozciąga się na prawa ustanowione niesprawiedliwie. Wbrew ocenie wyrażonej w uzasadnieniu uchwały z 16 września 2020 r. stanowisko Sądu Najwyższego w niej przedstawione nie jest utrwalone w orzecnictwie sądów administracyjnych. Zmiany wykładni z reguły następują powoli, jednak zasady tego rozliczenia nie mogą pozostawać w opozycji do gwarancji sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez zbędnej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Ochrony praw nabytych nie można rozumieć w sposób bezwzględny, gdyż stworzyłoby to niebezpieczeństwo blokowania realizacji przez państwo spoczywających na nim zadań (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z: 6 kwietnia 2004 r., SK 56/03, OTK-A 2004 nr 4, poz. 29, 19 grudnia 2012 r., K 9/12, OTK-A 2012 nr 11, poz. 136, uchwała Sądu Najwyższego z 28 listopada 2019 r., III UZP 5/19, OSNP 2020 nr 6, poz. 57). Również w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2007 r. (K 2/07, OTK-A 2007 nr 5, poz. 48) podkreśla się, że demokratyczne państwo oparte na rządach prawa posiada wystarczające instrumenty zabezpieczenia gwarancji, aby sprawiedliwości stało się zadość. Formułę ustrojową demokratycznego państwa, urzeczywistniającego zasadę sprawiedliwości zawiera art. 2 Konstytucji. Sprawiedliwość społeczna jest definiowana jako „dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli”, a także akcentuje się, że „sprawiedliwość społeczna jest celem, który ma urzeczywistniać demokratyczne państwo prawne. Nie jest demokratycznym państwem prawnym państwo, które nie realizuje idei

sprawiedliwości” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 kwietnia 2000 r., K 8/98, OTK 2000 nr 3, poz. 87).

W powyższe rozważania wpisuje się jeszcze jeden istotny kontekst, który został uchwycony także w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W wielu wyrokach potwierdził on swoje stanowisko, że ochronie konstytucyjnej podlegają tylko prawa nabyte słuszenie, co wyklucza stosowanie niniejszej zasady nie tylko w wypadku praw nabytych *contra legem* czy *praeter legem*, lecz także uzyskanych z naruszeniem zasady sprawiedliwości społecznej albo w sposób niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawa (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 grudnia 2012 r., K 9/12, OTK-A 2012 nr 11, poz. 136). Sąd Najwyższy rozstrzygający w obecnym składzie za słuszne uznaje podejście sądów nadających prymat prokonstytucyjnej wykładni instrumentów rozliczania się z przeszłością komunistyczną. W wyroku z 9 czerwca 2022 r. (III USKP 145/21) odnoszącego się do decyzji zmniejszania emerytury Sąd Najwyższy podniósł, że ingerencja taka jest wprawdzie dopuszczalna, musi jednak realizować cele mieszczące się w granicach interesu publicznego, być rozsądnie adekwatna do realizowanego celu oraz ma zachodzić sprawiedliwa równowaga pomiędzy wymogami interesu publicznego a wymogami ochrony praw podstawowych. Te standardy wynikają m.in. z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Jest to podejście spójne z orzecznictwem Trybunału Praw Człowieka, który m.in. w sprawie Mockiené przeciwko Litwie (skarga nr 75916/13) wskazał, że zmniejszenie lub zaprzestanie wypłaty świadczenia emerytalnego może stanowić ingerencję w prawo własności i w mechanizmy jej ochrony. W świetle standardów konstytucyjnych taka ingerencja jest dopuszczalna, jeżeli jest zgodna z prawem, realizuje założone cele mieszczące się w granicach interesu publicznego i następuje z zachowaniem wymogu proporcjonalności. Jeśli nie jest możliwe uzyskanie kontroli konstytucyjnej przez uprawniony do tego organ z jednoczesnym zapewnieniem stronie rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie, to do sądu powszechnego rozpoznającego sprawę – także w omawianym tu zakresie – należy zabezpieczenie obywatelowi właściwej ochrony konstytucyjnej i samodzielne dokonanie oceny wskazanych przepisów ustawy. Sąd Najwyższy rozstrzygający w tej sprawie podnosi jednak stanowisko (podziela argumentację z uzasadnienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z wyroku z 4 sierpnia 2017 r.,

I GSK 562/17, LEX nr 2364633), w którym podniósł, że z przepisów ustrojowych nie wynika, aby Naczelny Sąd Administracyjny miał kompetencje do rozstrzygania kwestii zgodności z Konstytucją przepisów prawa.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z 16 czerwca 2021 r. (P 10/20) celem nowelizacji z 16 grudnia 2016 r. było dalej idące zniesienie przywilejów związanych z uczestnictwem funkcjonariuszy w aparacie bezpieczeństwa przez ponowne ustalenie ich świadczeń emerytalnych oraz – po raz pierwszy – świadczeń rentowych. Tym samym uznano, że dotychczasowe rozwiązania ustawowe nie okazały się skuteczne i ograniczenie przywilejów emerytalno-rentowych było konieczne ze względu na „powszechne poczucie naruszenia w tym zakresie zasady sprawiedliwości społecznej”. Według Trybunału Konstytucyjnego – jak już uczyniono w tym zakresie wzmiankę – art. 22a ust. 2 ustawy nie ma charakteru prawnokarnego ani represyjnego. Nie zawiera w ogóle sankcji karnych ani innych sankcji o charakterze represyjnym, nie przesądza również o winie adresatów wyrażonej w nim normy. Wprowadza natomiast nową zasadę obniżającą wysokość kwoty wypłacanej z tytułu wcześniej ustalonego świadczenia rentowego. Podobny pogląd wyraził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 24 lutego 2010 r. (K 6/09) oraz Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku 14 maja 2013 r. (sprawa nr 15189/10), dotyczącym pierwszego obniżenia świadczeń funkcjonariuszy. Według Trybunału Konstytucyjnego, do przepisu określającego wysokość wypłacanego świadczenia rentowego nie mają zastosowania gwarancje konstytucyjne dotyczące odpowiedzialności karnej, co wynika nie tylko z nazwy zastosowanego środka ustawowego, ale przede wszystkim z treści kontrolowanego przepisu ustawy, który nie ma na celu poddania byłych funkcjonariuszy totalitarnego państwa jakiejś formie ukarania. Przepis ten w ogóle nie został ukształtowany na koncepcji winy i kary. A zatem – skoro przepis poddany kontroli nie ma charakteru represyjnego, a obniżenie wysokości świadczeń rentowych byłych funkcjonariuszy działających na rzecz totalitarnego państwa zostało w nim dokonane po raz pierwszy, oczywisty jest wniosek, iż art. 22a ust. 2 ustawy nie może naruszać konstytucyjnej zasady *ne bis in idem*. Wprowadzona regulacja pozbawiła funkcjonariuszy przywilejów nabytych niesłusznie, z naruszeniem zasad sprawiedliwości społecznej. Obniżając wysokość świadczeń, ustawodawca zapewnił jednocześnie, że będą one na poziomie

zbliżonym do tego, który przysługuje osobom represjonowanym. Nie można zatem twierdzić, że byli funkcjonariusze zostali zupełnie pozbawieni środków do życia, co najwyżej, że ich sytuacja życiowa przestaje być nieproporcjonalnie korzystna, w porównaniu z innymi grupami rencistów, co przywraca poszanowanie konstytucyjnych zasad i uznawanych wartości. Ustawodawca, pozostając w zgodzie z systemem konstytucyjnych standardów, był uprawniony, pomimo znacznego upływu czasu od rozpoczęcia transformacji ustrojowej, do wprowadzenia kolejnej regulacji obniżającej – w racjonalnie miarkowany sposób – świadczenia rentowe za okres służby na rzecz totalitarnego państwa. W związku z powyższym zakwestionowaną regulację należało uznać za zgodną z art. 2 Konstytucji RP.

Mając na uwadze powyższe okoliczności, skarga kasacyjna podlega oddaleniu z mocy art. 398¹⁴ k.p.c.

[SOP]

[ał]