



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 czerwca 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jolanta Frańczak (przewodniczący)

SSN Piotr Prusinowski

SSN Romualda Spyt (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania K.T.

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

o wysokość emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń

Spółecznych w dniu 17 czerwca 2025 r.,

skargi kasacyjnej ubezpieczonego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie

z dnia 28 lutego 2023 r., sygn. akt III AUa 424/22,

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

[az]

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 15 lipca 2017 r., nr [...], Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie, działając na podstawie art. 15c w związku z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 708 ze zm.; dalej ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy lub ustawa zaopatrzeniowa) oraz na podstawie otrzymanej z Instytutu Pamięci Narodowej (dalej również jako IPN) informacji nr 385191/2017 z dnia 24 maja 2017 r., ponownie ustalił wysokość należnej K.T. emerytury, stwierdzając, że od 1 października 2017 r. wysokość tego świadczenia wynosi - po ograniczeniu – 2 069,02 zł (do wypłaty: 1 716,81 zł), przy przyjęciu, że podstawa wymiaru emerytury to 9 560,99 zł.

Decyzją z dnia 15 lipca 2017 r., nr [...], Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie, działając na podstawie art. 22a w związku z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy oraz przywołanej wyżej informacji Instytutu Pamięci Narodowej, ponownie ustalił wysokość należnej K.T. renty inwalidzkiej, stwierdzając, że od 1 października 2017 r. jej wysokość wynosi 3 364,06 zł, przy przyjęciu, że podstawa wymiaru świadczenia to 9 611,59 zł. Wysokość renty ograniczona została do kwoty przeciętnej renty z tytułu niezdolności do pracy ogłoszonej przez Prezesa ZUS, tj. do kwoty 1 510,71 zł.

Wyrokiem z dnia 13 maja 2022 r. Sąd Okręgowy w Szczecinie zmienił zaskarżone przez K.T. decyzje, stwierdzając, że jego emerytura i renta nie podlegały ponownemu ustaleniu w trybie art. 15c i 22a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

Sąd Apelacyjny w Szczecinie, wyrokiem z dnia 28 lutego 2023 r., zmienił zaskarżony przez organ rentowy wyrok Sądu Okręgowego i oddalił odwołania.

W sprawie ustalono, że K.T. od 1 sierpnia 1985 r. do 30 czerwca 1989 r. zatrudniony był w Zakładzie Poprawczym w I. na stanowisku wychowawcy. W dniu 16 lipca 1989 r. został przyjęty do służby przygotowawczej w Grupie III Służby

Bezpieczeństwa Rejonowego Urzędu Spraw Wewnętrznych w Ł.. Jednocześnie w tym samym dniu ubezpieczony został mianowany sierżantem Milicji Obywatelskiej. Z dniem 1 listopada 1989 r. został mianowany na stanowisko inspektora grupy III SB Rejonowego Urzędu Spraw Wewnętrznych w Ł.. Grupa III SB była terenowym odpowiednikiem Departamentu III MSW.

Zgodnie z zakresem działania SB RUSW w G., do zakresu działania grupy III SB należało rozpoznawanie, wykrywanie, ograniczenie i likwidowanie: zagrożeń naruszenia konstytucyjnych zasad ustroju, działalności antypaństwowej naruszającej porządek prawno-polityczny, współpracy obywateli PRL z ośrodkami dywersji polityczno-ideologicznej, nielegalnej propagandy politycznej, terroryzmu politycznego, sabotażu i szkodliwych aktów politycznych, oddziaływania kościoła rzymskokatolickiego na ochraniane środowiska, nieprawidłowości w funkcjonowaniu ochranianych instytucji i organizacji, nieprawidłowości we współpracy naukowej i kulturalnej oraz wymianie osobowej z ochranianych obiektów, oraz naruszenia tajemnicy państwowej. Celem pracy operacyjnej ubezpieczonego była przede wszystkim analiza nastrojów społecznych. Ubezpieczony zbierał informacje przez kontakty operacyjne, rozmowy z naczelnikami miast, dyrektorami szkół. Z każdego takiego spotkania ubezpieczony sporządzał notatkę służbową.

W dniu 1 lutego 1990 r. ubezpieczony na własną prośbę został przeniesiony do Komisariatu V Milicji Obywatelskiej w S. na stanowisko inspektora Sekcji Kryminalnej. Z dniem 1 sierpnia 1990 r., po pozytywnej weryfikacji przez Wojewódzką Komisję Kwalifikacyjną w S., przyjęty został do służby w Policji, z której z dniem 31 maja 2011 r. został zwolniony ze służby w związku z pogorszeniem stanu zdrowia.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, całościowa lektura akt osobowych ubezpieczonego prowadzi do jednoznacznego wniosku, że K.T., wstępując do SB, doskonale zdawał sobie sprawę z tego, czemu służy przedmiotowa formacja i jakie metody działania stosuje. Mimo to, podjął świadomą i dobrowolną decyzję o wejściu w jej szeregi.

Sąd Apelacyjny stwierdził, że ocena zgodności z Konstytucją RP danej normy to materia, która należy do wyłącznej właściwości Trybunału Konstytucyjnego i sąd nie może ani w nią wkraczać, ani zastępować Trybunału Konstytucyjnego pod pozorem bezpośredniego stosowania Konstytucji. Zwrócił uwagę, że treść art. 15c i

22a w związku z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej 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 roku do 31 lipca 1990 r. w jednej z wymienionych w tym przepisie instytucji i formacji. Przepis art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej zawiera definicję legalną pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa”, odnosząc ją właśnie do służby w wymienionych w przepisie jednostkach we wskazanym tam okresie. Brak zatem podstaw do odwoływania się w tym przypadku do słownikowego znaczenia przedmiotowej frazy czy tym bardziej - sięgania po wykładnię systemową lub celowościową. Tym samym Sąd Apelacyjny nie podzielił zapatrywań prawnych sformułowanych w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28).

Sąd Apelacyjny zauważył, że celem ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (Dz.U. z 2016 r., poz. 2270) była likwidacja przywilejów emerytalnych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa związanych z ustaleniem wysokości świadczeń (podstawa wymiaru emerytury lub renty stanowi uposażenie należne na ostatnio zajmowanym stanowisku, zaś kwota emerytury lub renty inwalidzkiej może stanowić nawet 80% - emerytura lub 90% -renta inwalidzka tego uposażenia) i przyjęcie za okresy służby na rzecz totalitarnego państwa 0% podstawy wymiaru. Cel ten w swoim generalnym założeniu i co do zasady uzasadnia ingerencję ustawodawcy zwykłego w ustalone uprawnienia emerytalne i rentowe funkcjonariuszy, gdyż uprawnienia te - o ile ich istnienie lub wysokość mają ścisły związek z tą służbą - zostały nabyte niegodziwie, co potwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 lutego 2010 r., akt K 6/09 (OTK-A 2010 nr 2, poz. 15) oraz Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 3 marca 2011 r. (II UZP 2/11, OSNP 2011 nr 15-16, poz. 210). Dlatego, w ocenie Sądu Apelacyjnego, art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej nie narusza powszechnej zasady równości lub proporcjonalności świadczeń uzyskiwanych z zaopatrzenia emerytalno-rentowego służb mundurowych przez osoby pełniące służbę na rzecz totalitarnego państwa, które stosowały bezprawne, niegodne lub niegodziwe akty lub metody przemocy politycznej wobec innych obywateli, w porównaniu do standardów świadczeń uzyskiwanych z powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego.

Oceniając obniżenie renty policyjnej, Sąd Apelacyjny podkreślił, że w wyroku dnia 16 czerwca 2021 r., P 10/20 (OTK-A 2021 poz. 40) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 22a ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, jest zgodny z art. 2 oraz z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

W skardze kasacyjnej od powyższego wyroku ubezpieczony zarzucił:

1. naruszenie prawa materialnego:

a) art. 15c ust. 1 pkt 1, 2 i ust. 3 w związku z art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, przez jego błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie polegające na uznaniu, że nie narusza on praw ubezpieczonego (który pracował przez krótki okres, tj. od 16 lipca 1989 r. do 31 stycznia 1990 r. w strukturach służb uznanych za służby systemu totalitarnego państwa, jednak w zdecydowanej większości pracował na rzecz wolnej Polski po 1990 r.) i da się go pogodzić z niżej wskazanymi normami konstytucyjnym, podczas gdy przepis ten nie ma zastosowania z uwagi na naruszenie zasad sprawiedliwości społecznej określonej w art. 2 Konstytucji RP oraz nierówne traktowanie i dyskryminację ubezpieczonego względem funkcjonariuszy, którzy podjęli służbę po 1990 r. i którzy legitymują się takim samym okresem służby, „czym narusza art. 32 ust. 1 ust. 2 Konstytucji RP, jak również art. 64 ust. 1, 2, 3 i art. 67 ust. 1 Konstytucji RP z uwagi na indywidualny przebieg służby ubezpieczonego”,

b) art. 22a ust. 1 i 2 ustawy zaopatrzeniowej, przez jego zastosowanie w sytuacji, gdy w niniejszej sprawie nie zachodzą podstawy jego zastosowania, jako że ubezpieczony nie pełnił służby na rzecz totalitarnego państwa;

2. naruszenie przepisów postępowania, które to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy:

a) art. 45 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 367 § 3 k.p.c. w związku z art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i w związku z art. 15zzs¹ ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (jednolity tekst: Dz.U. z 2021 r., poz. 2095 ze zm.; dalej ustawa covidowa), przez rozpoznanie sprawy przez Sąd w składzie jednoosobowym, podczas gdy skład sądu ukształtowany zgodnie z

art. 15zszs¹ ust. 1 pkt 4 ustawy covidowej ogranicza prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy,

b) art. 379 pkt 4 k.p.c. w związku z art. 367 k.p.c. w związku art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i w związku z art. 15zszs¹ ust. 1 pkt 4 ustawy covidowej, przez rozpoznanie sprawy w składzie sprzecznym z przepisami prawa,

c) art. 233 § 1 k.p.c. w związku z 391 k.p.c., przez dokonanie ustaleń sprzecznych z materiałem dowodowym, że pięciomiesięczna służba odwołującego się miała charakter działań wykonywanych na rzecz totalitarnego państwa, podczas gdy jej przebieg wynikający z dowodów zgromadzonych w sprawie, w tym fakt nienaruszania przez niego wolności i praw człowieka potwierdza, że nie pełnił on służby na rzecz totalitarnego państwa oraz nie wykonywał czynności zmierzających ani przyczyniających się do stosowanych przez reżim represji,

d) art. 232 k.p.c. w związku art. 227 k.p.c. w związku z art. 231 k.p.c., przez przyjęcie nieuprawnionego domniemania, że skoro powód w okresie od 16 lipca 1989 r. do 31 stycznia 1990 r. pełnił służbę w Grupie III SB Rejonowego Urzędu Spraw Bezpieczeństwa w Ł., to już z tego faktu wynika, że pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa.

Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i zmianę orzeczenia przez oddalenie apelacji organu rentowego, ewentualnie przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi drugiej instancji oraz zasądzenie od organu rentowego na swoją rzecz kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

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

Odnosząc się w pierwszej kolejności do zarzutu nieważności postępowania (art. 379 pkt 4 k.p.c.), Sąd Najwyższy uznaje, że nie ma on uzasadnionej podstawy. Należy wyjaśnić, że kolegalność składu orzekającego, będąca ugruntowaną zasadą w postępowaniach odwoławczych, zapewnia wyższy standard kontroli odwoławczej, pozwala bowiem na kształtowanie się decyzji w drodze dyskursu i ścierania stanowisk, umacnia bezstronność, niezależność i niezawisłość orzekania oraz

zwiększa legitymację rozstrzygnięcia sądu w odbiorze społecznym, a tym samym jest pożądana z punktu widzenia właściwej ochrony praw stron i uczestników postępowania (zob. uchwała Sądu Najwyższego z 1 lipca 2021 r., III CZP 36/20, OSNC 2021, Nr 11, poz. 74 i powołane tam judykaty). W związku z pandemią COVID - 19 ustawą covidową, w wersji obowiązującej od dnia 3 lipca 2021 r. (por. art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1090), postanowiono, że w czasie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania tego z nich, który obowiązywał jako ostatni, w sprawach rozpoznawanych według przepisów k.p.c. w pierwszej i drugiej instancji sąd rozpoznaje sprawy w składzie jednego sędziego, z wyjątkiem spraw rozpoznawanych w składzie jednego sędziego i dwóch ławników; prezes sądu mógł zarządzić rozpoznanie sprawy w składzie trzech sędziów, jeśli uznał to za wskazane ze względu na szczególną zawłość sprawy lub precedensowy jej charakter (zob. art. 15 zzs¹ ust. 1 pkt 4, uchylony art. 28 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego, ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy - Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1860). Na gruncie tych przepisów w judykaturze Sądu Najwyższego wypowiedziano pogląd, że odstępstwo od zasady kolegialności składu sądu odwoławczego nie jest równoznaczne z oczywistym naruszeniem art. 45 ust. 1 Konstytucji RP (zob. uzasadnienie postanowienia z dnia 29 kwietnia 2022 r., III CZP 77/22, LEX nr 3361825). Ostatecznie w związku z licznymi rozbieżnościami w orzecnictwie, Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów, mającej moc zasady prawnej, z dnia 26 kwietnia 2023 r., III PZP 6/22 (OSNP 2023 nr 10, poz. 104) wyjaśnił, że rozpoznanie sprawy cywilnej przez sąd drugiej instancji w składzie jednego sędziego ukształtowanym na podstawie art. 15zszs¹ ust. 1 pkt 4 ustawy covidowej ogranicza prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), ponieważ nie jest konieczne dla ochrony zdrowia publicznego (art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji) i prowadzi do nieważności postępowania (art. 379 pkt 4 k.p.c.), przy czym zastrzegł, że przyjęta w tej uchwale wykładnia prawa obowiązuje od dnia jej podjęcia.

Z uwagi na datę wydania zaskarżonego wyroku brak jest podstaw do przyjęcia nieważności postępowania opartej na niedochowaniu wymogu kolegialności składu orzekającego w drugiej instancji.

Bezskuteczny jest zarzut naruszenia art. 233 § 1 k.p.c., ponieważ wyłączenie w art. 398³ § 3 k.p.c. z podstaw skargi kasacyjnej zarzutów dotyczących oceny dowodów pozbawia skarżącego możliwości powoływania się na zarzut naruszenia zasady swobodnej oceny dowodów przewidzianej w art. 233 § 1 k.p.c. Przepis art. 398³ § 3 k.p.c. wprawdzie nie wskazuje *expressis verbis* konkretnych przepisów, których naruszenie, w związku z ustalaniem faktów i przeprowadzaniem oceny dowodów, nie może być przedmiotem zarzutów wypełniających drugą podstawę kasacyjną, nie ulega jednak wątpliwości, że obejmuje on art. 233 k.p.c., bowiem właśnie ten przepis określa kryteria oceny wiarygodności i mocy dowodów (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 26 kwietnia 2006 r., V CSK 11/06, LEX nr 230204; z dnia 4 stycznia 2007 r., V CSK 364/06, LEX nr 238975; z dnia 5 września 2008 r., II UK 370/07, LEX nr 785533; z dnia 23 września 2005 r., III CSK 13/05, OSNC 2006, nr 4, poz. 76; z dnia 19 października 2010 r., II PK 96/10, LEX nr 687025; z dnia 24 listopada 2010 r., I UK 128/10, LEX nr 707405 oraz z dnia 24 listopada 2010 r., I PK 107/10, LEX nr 737366). Oznacza to, że spór o ocenę poszczególnych dowodów i ustalenie stanu faktycznego nie może być przenoszony do postępowania przed Sądem Najwyższym, który jest związany - zgodnie z art. 398¹³ § 2 k.p.c. - ustaleniami faktycznymi stanowiącymi podstawę zaskarżonego orzeczenia (tak też Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 29 października 2008 r., IV CSK 228/08, OSNC-Zd 2009, nr 3, poz. 66).

Sąd Najwyższy nie podziela także zarzutu naruszenia art. 232 k.p.c. w związku art. 227 k.p.c. w związku z art. 231 k.p.c., w którym skarżący twierdzi, że Sąd zastosował bezpodstawnie domniemanie faktyczne, że w spornym okresie pełnił on służbę na rzecz totalitarnego państwa, o czym niżej – przy ocenie zarzutów naruszenia prawa materialnego.

Przechodząc do zarzutów materialnoprawnych, wstępnie Sąd Najwyższy podkreśla, że w jego dotychczasowym orzecznictwie w sprawach, w których postępowanie zostało zainicjowane odwołaniem wniesionym od decyzji organu rentowego obniżających świadczenia emerytalne na podstawie przepisów ustawy

zaopatrzeniowej, po jej zmianie dokonanej ustawą nowelizującą z dnia 16 grudnia 2016 r., wypracowano już następujące stanowisko w przedmiocie wykładni i stosowania tych przepisów zarówno co do kwalifikacji służby jako służby w organach totalitarnego państwa, jak i co do zawartych w tej ustawie mechanizmów korygujących wysokość emerytur i rent.

Po pierwsze, stwierdzenie pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. nie może być dokonane wyłącznie na podstawie informacji Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (kryterium formalnej przynależności do służb), lecz na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka służących reżimowi komunistycznemu (art. 13b ust. 1 w związku z art. 13a ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy - tak Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20, OSNP 2021 nr 3, poz. 28).

Po drugie, przy dokonywaniu oceny prawnej służby z perspektywy art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy bierze się pod uwagę przede wszystkim formację, w której była pełniona służba, a także zajmowane stanowisko czy stopień służbowy oraz przebieg służby. W ujęciu „instytucjonalnym” sam fakt pełnienia służby w określonej jednostce może bowiem wypełniać kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa”, mimo braku po stronie odwołującego się indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności człowieka (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, OSNP 2023 nr 9, poz. 104 oraz z dnia 30 listopada 2023 r., III USKP 65/23, LEX nr 3635453). Zauważa się bowiem, że „naruszanie podstawowych praw i wolności człowieka” jest wypadkową działań „instytucjonalnych” oraz „indywidualnych”, wyjaśniając, że „totalitaryzm” jako cecha określonego państwa jest wypadkową indywidualnych działań łamiących podstawowe prawa i wolności, ale również realizuje się w „kooperatywnych działaniach” ludzi skupionych w instytucjach, których zadaniem jest ograniczanie praw i wolności obywateli. W trakcie dokonywanej na podstawie art. 13b ust. 1 w związku z art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy kwalifikacji służby nie jest więc

wystarczające podkreślenie, że odwołujący się osobiście nikomu nie szkodził i nie prowadził sam działalności operacyjnej. Ustalenie to należy skonfrontować ze spojrzeniem „instytucjonalnym”, a więc z tym, czym zajmowała się dana jednostka.

Taki sam pogląd został wyrażony w wyrokach Sądu Najwyższego: z dnia 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22 (OSNP 2023 nr 11, poz. 126) i z dnia 17 maja 2023 r., I USKP 63/22 (LEX nr 3563400). Wyjaśniono w nich też, że określenie formacji/instytucji (z uwzględnieniem jednostek wymienionych w art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy) ma istotne znaczenie z uwagi na to, że zakres i przedmiot ich działalności może *prima facie* potwierdzać, że były one bezpośrednio ukierunkowane na realizowanie charakterystycznych dla ustroju totalitarnego zadań i funkcji i takie zadania wykonywali wszyscy - bez wyjątku - funkcjonariusze służący w danej jednostce organizacyjnej, stanowiący jej strukturę, bez której niemożliwe byłoby wykonywanie przypisanych tej jednostce zadań. Nawet brak po stronie odwołującego się indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności człowieka, samoistnie nie wyklucza zatem takiej kwalifikacji. Skoro art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy łączy służbę na rzecz totalitarnego państwa z samym podjęciem służby w instytucjach i formacjach wymienionych w tym przepisie, to istnieje domniemanie faktyczne (wynikające z informacji o przebiegu służby potwierdzającej służbę w tych jednostkach), że służba w nich była służbą na rzecz totalitarnego państwa. Domniemanie to może być obalone w procesie cywilnym. Nie jest więc tak, że to na organie rentowym ciąży obowiązek udowodnienia (art. 6 k.c. w związku z art. 232 zdanie pierwsze k.p.c.), że dany funkcjonariusz uczestniczył w łamaniu praw człowieka i obywatela. W sytuacji, gdy potwierdzona zostaje służba w instytucjach i formacjach wymienionych w art. 13b ustawy z o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, ciężar dowodu przechodzi na ubezpieczonego (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 24 maja 2023 r., II USKP 40/23, LEX nr 3568174; z dnia 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22, OSNP 2023 nr 11, poz. 126).

Po trzecie, prawodawca wprowadził do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy dwa mechanizmy korygujące wysokość emerytur funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa. Pierwszy z nich „zeruje” tak zwane kwalifikowane lata służby. Drugi obniża wysokość świadczenia do przeciętnej

emerytury przysługującej w powszechnym systemie ubezpieczenia. Zdaniem Sądu Najwyższego, sąd ma przy tym prawo do zweryfikowania zgodności z Konstytucją RP rozwiązań zawartych w art. 15c ust. 1 pkt 1 i art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy wobec wieloletniej, autodestruktywnej bezczynności Trybunału Konstytucyjnego w sprawach o dokonanie kontroli konstytucyjności art. 13b i art. 15c tej ustawy (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21, LEX nr 3353118 i z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, OSNP 2023 nr 9, poz. 104).

W odniesieniu do pierwszego z wymienionych mechanizmów Sąd Najwyższy przyjął, że „wyzerowanie lat służby” (art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy) jest środkiem proporcjonalnym w stosunku do funkcjonariuszy, których lata służby przypadły przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. W sprawie II USKP 120/22 wyjaśniono też, że co prawda jest to rozwiązanie „okrutne” i „nieefektywne funkcjonalnie”, jednak nie pozostaje w sprzeczności z przepisami Konstytucji RP. Zgodnie z zamysłem „wyzerowania” lat służby, każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa traktowany jest jako nieistniejący, czyli nie ma żadnego wpływu na wysokość świadczenia. Sprawia to, że im więcej takich „pustych” lat, tym wysokość świadczenia szybciej zbliża się do wysokości najniższej emerytury - gwarantowanej przez art. 18 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. W przeciwieństwie do rozwiązania przyjętego w art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, „wyzerowanie lat służby” godzi w funkcjonariuszy, których lata służby przypadły przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. Dotkliwość tego rozwiązania jest proporcjonalna - w niewielkim stopniu dotyka takie osoby, które tylko kilka lat służyły w PRL. W rezultacie, rozwiązanie to - przez swoją proporcjonalność - wpisuje się w cel promowany przez 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.

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 o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (art. 15b). Trybunał Konstytucyjny uznał je za zgodne z Konstytucją RP (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 24 lutego 2010 r., K 6/09, OTK-A 2010 nr 2, poz. 15 i z dnia 11 stycznia 2012 r., K 36/09, OTK-A 2012 nr 1, poz. 3). Dlatego, jak wyjaśnił Sąd Najwyższy w powołanym wcześniej wyroku w sprawie II USKP 40/23, krytyczna ocena art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy nie prowadzi do uznania niezgodności tego przepisu z Konstytucją RP, ponieważ nie ma możliwości jednoznacznego zakwalifikowania tego przepisu jako pozostającego w opozycji do wzorców wynikających z Konstytucji RP, zwłaszcza jej art. 2.

Natomiast w odniesieniu do drugiego z wymienionych mechanizmów Sąd Najwyższy w wyroku II USKP 120/22 przyjął, że art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy zawiera mechanizm swoistej „gilotyny” obniżającej wysokość świadczeń tych funkcjonariuszy, którzy pomyślnie przeszli weryfikację w 1990 r. i w kolejnych latach służyli wolnej Polsce. Obniżenie świadczenia do pułapu przeciętnej emerytury (art. 15c ust. 3), gdy wysokość „ponad” ten wskaźnik została wypracowana po 1990 r.:

- a) w sposób oczywisty narusza art. 32 ust. 1 ust. 2 Konstytucji RP;
- b) godzi w art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP;
- c) narusza prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP;
- d) narusza art. 2 Konstytucji RP.

Przemawia to za odmową zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Zastosowane w art. 15c ust. 3 ustawy „równanie w dół” ma bowiem charakter „ślepy”. Dotyczy każdego, kto pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, bez względu na czasowy wymiar tej służby do dnia 31 lipca 1990 r., jak również bez względu na okres służby po dniu 31 lipca 1990 r. Artykuł 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy ma więc właściwości represyjne. Karze finansowo za pełnienie służby na rzecz totalitarnego państwa tych, którzy relatywnie najkrócej służyli totalitarnemu państwu a swój staż emerytalny

wypracowali po upadku reżimu. Ponadto funkcjonariusze mający taki sam staż służby po dniu 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. Sprawia to, że mechanizm z art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy jest oderwany całkowicie od reguły proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), abstrahuje od powszechnie rozumianego i akceptowanego poczucia sprawiedliwości, które polega na występowaniu racjonalnej adekwatności między czynem a sankcją oraz narusza zasadę równego traktowania ubezpieczonych. Dlatego w wyroku II USKP 120/22 przyjęto, że art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy narusza model wyznaczony przez art. 2 Konstytucji RP.

W demokratycznym państwie prawa nie mogą korzystać z ochrony rozwiązania normatywne w jawny sposób nierówno traktujące obywateli, które w nieprawidłowy (odwetowy) sposób sankcjonują na gruncie prawa zabezpieczenia społecznego „rozliczenia historyczne”. Sąd Najwyższy, wobec nieusprawiedliwionej i destrukcyjnej bezczynności Trybunału Konstytucyjnego (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21, OSNP 2022 nr 11, poz. 113; uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 17 listopada 2022 r., III PZP 2/21, OSNP 2023 nr 3, poz. 25, uchwałę składu siedmiu sędziów z dnia 26 kwietnia 2023 r., III PZP 6/22, OSNP 2023 nr 10, poz. 104), uznał, że art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, z uwagi na jego niezgodność z art. 2, art. 32 ust. 1 i ust. 2, art. 64 ust. 1, 2 i 3 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji RP, nie może kształtować sytuacji prawnej ubezpieczonego. Ustalenie wysokości emerytury oraz renty, poczynawszy od dnia 1 października 2017 r., powinno się odbyć bez zastosowania art. 15c ust. 3 oraz analogicznego art. 22a ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, do którego mają również zastosowanie powyższe wywody w kontekście niezgodności jego treści z Konstytucją RP.

Sąd Najwyższy w obecnym składzie w pełni aprobuje opisane wyżej poglądy, a odnosząc je do ustaleń faktycznych poczynionych w sprawie przez Sądy obu instancji (z mocy art. 398¹³ § 2 k.p.c. mających wiążący charakter w postępowaniu kasacyjnym), stwierdza, że informacja IPN będąca podstawą decyzji wydanych przez organ rentowy w stosunku do skarżącego była przedmiotem weryfikacji w oparciu

zebrany w sprawie materiał dowodowy, która potwierdziła, że skarżący w spornym okresie pełnił służbę „na rzecz totalitarnego państwa” w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, tj. w formacji ukierunkowanej bezpośrednio na realizowanie charakterystycznych dla ustroju totalitarnego zadań i funkcji (w terenowym odpowiedniku Departamentu III MSW, który zajmował się rozpoznawaniem, wykrywaniem, ograniczeniem i likwidowaniem: zagrożeń naruszenia konstytucyjnych zasad ustroju, działalności antypaństwowej naruszającej porządek prawno-polityczny, współpracy obywateli PRL z ośrodkami dywersji polityczno-ideologicznej, nielegalnej propagandy politycznej, terroryzmu politycznego, sabotażu i szkodliwych aktów politycznych, oddziaływania kościoła rzymskokatolickiego na ochroniane środowiska).

Wypada natomiast zauważyć, że w dniu 4 czerwca 1989 r. odbyły się częściowo wolne wybory, a od dnia 24 sierpnia 1989 r. premierem został Tadeusz Mazowiecki (jego rząd został zaprzysiężony w dniu 12 września 1989 r.). W tych okolicznościach wysoce problematyczne jest twierdzenie, że służba odwołującego się w okresie od 12 września 1989 r. do 31 stycznia 1990 r. realizowana była „na rzecz totalitarnego państwa”. Można wnosić, że dostrzega to również ustawodawca, czemu dał wyraz w art. 13c ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Przepis ten stanowi, 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. (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 marca 2023 r., II USKP 120/22). W związku z tym nie ma podstaw, aby powyższy okres służby skarżącego uznawać za okres służby na rzecz totalitarnego państwa.

Zauważyć należy, że Sąd Apelacyjny milczeniem pominął mechanizm obniżania świadczeń, o którym mowa w art. 15 ust. 3 i art. 22a ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Wypowiedział się jedynie co do mechanizmu „wyzerowania” lat służby na rzecz totalitarnego państwa, natomiast ani słowem nie odniósł się do mechanizmu „gilotyny” zawartego w tych przepisach. Podkreślić też należy, że argumentacja Sądu Apelacyjnego skupia się na negatywnej ocenie służby ubezpieczonego na rzecz totalitarnego państwa (co doprowadziło do akceptacji „wyzerowania” czy obniżenia o 10% podstawy wymiaru za lata tej służby), a przecież nie sposób przenieść te poglądy na okres służby ubezpieczonego w

wolnej Polsce. Ponadto, zgodnie z poglądem wyrażonym w sprawie I USKP 110/23 (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 lutego 2024 r., LEX nr 3670464), podzielanym przez Sąd Najwyższy w obecnym składzie, art. 22a ustawy zaopatrzeniowej nie znajduje zastosowania do obliczenia wysokości policyjnej renty inwalidzkiej, do której prawa zostały nabyte z tytułu służby w Policji, a nie z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa, a jak się wydaje, taki właśnie przypadek występuje w niniejszej sprawie, czego nie dostrzegł Sąd Apelacyjny.

Z tych motywów orzeczono jak w sentencji (art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. oraz art. 108 § 2 k.p.c. w związku z art. 398²¹ k.p.c.).

[az]

[r.g.]