

POSTANOWIENIE

Dnia 19 listopada 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Bohdan Bieniek

w sprawie z odwołania H. P.
przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw
Wewnętrznych i Administracji w Warszawie
o wysokość emerytury policyjnej,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 19 listopada 2024 r.,
skargi kasacyjnej odwołującego się od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie
z dnia 16 listopada 2023 r., sygn. akt III AUa 3398/22,

odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w Warszawie, wyrokiem z dnia 16 listopada 2023 r., zmienił wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 14 października 2022 r. i oddalił odwołanie H. P. od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie z dnia 26 czerwca 2017 r.

Sąd Apelacyjny wskazał, że odwołujący się pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa od 1 października 1966 r. do 20 marca 1990 r. Dane stwierdzenie nie wynika tylko z zaświadczenia Instytutu Pamięci Narodowej, lecz zostało zrekonstruowane na podstawie dokumentów znajdujących się w aktach osobowych ubezpieczonego. Stąd wiadomo, że odwołujący się zajmował się

między innymi obserwacją, pozyskiwał osobowe źródła informacji i z uwagi na wysoką jakość swojej pracy był nagradzany, w tym także specjalnymi rozkazami Ministra. Idąc dalej, Sąd odwoławczy nie podzielił zeznań odwołującego się, dostrzegł zaś, że posiada on niezakwestionowany okres służby w wymiarze 8 lat, 4 miesięcy i 4 dni. Następnie Sąd Apelacyjny przedstawił dorobek orzeczniczy Sądu Najwyższego na tle problematyki wysokości świadczeń funkcjonariuszy, odwołując się także do wypowiedzi Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i na tej podstawie wywiódł, iż obniżenie świadczenia nie stanowi ingerencji w prawo do zabezpieczenia społecznego, zwłaszcza że przez wiele lat odwołujący się utrzymywał stan uprzywilejowania w zakresie świadczeń emerytalnych. Tym samym z uwagi na spełnienie przesłanek z art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. b tiret drugie i czwarte oraz lit. c tiret czwarte i lit. d tiret pierwsze ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz.U. z 2022 r., poz. 1626, dalej jako ustawa zaopatrzeniowa) redukcja świadczenia była usprawiedliwiona.

Wyrok Sądu Apelacyjnego zaskarżył w całości skargą kasacyjną pełnomocnik odwołującego się.

We wniosku o przyjęcie jej do rozpoznania wskazał, że zachodzi potrzeba prokonstytucyjnej wykładni art. 15c ustawy zaopatrzeniowej, bo tej zaniechał Sąd drugiej instancji. Po wtóre, skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona, bowiem Sąd Apelacyjny przyjął nieuzasadnione domniemania, zaniechał rozproszonej kontroli konstytucyjności ustawy i nie odmówił zastosowania art. 15c tej ustawy wobec skarżącego, gdy taki mechanizm narusza w sposób oczywisty szereg przepisów Konstytucji RP oraz zasad i norm prawa UE.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie może być przyjęta do rozpoznania, bowiem nie wykazano ani potrzeby dokonania wykładni prawa, ani też skarga kasacyjna nie okazała się oczywiście zasadna.

W sprawie trzeba zwrócić uwagę, że 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 IPN (kryterium formalnej przynależności do służb), lecz na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka służących reżimowi komunistycznemu (art. 13b ust. 1 w związku z art. 13a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej – tak Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20, OSNP 2021 nr 3, poz. 28). Ponadto przy dokonywaniu oceny prawnej służby z perspektywy art. 13b tej ustawy 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 zaopatrzeniowej 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. 26) i z dnia 17 maja 2023 r., I USKP 63/22 (LEX nr 3563400 oraz z dnia 18 czerwca 2024 r., III USKP 18/23, LEX nr 3727712).

W powołanych wyrokach wskazano, że określenie formacji/institucji (z uwzględnieniem jednostek wymienionych w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej) ma istotne znaczenie z uwagi na to, że zakres i przedmiot ich działalności może *prima facie* potwierdzać, że były one bezpośrednio ukierunkowane na realizowanie charakterystycznych dla ustroju totalitarnego zadań i funkcji i takie zadania wykonywali wszyscy - bez wyjątku - funkcjonariusze służący w danej jednostce organizacyjnej, stanowiący jej strukturę, bez której niemożliwe byłoby wykonywanie przypisanych tej jednostce zadań. Nawet brak po stronie odwołującego się indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności człowieka, samoistnie nie wyklucza zatem takiej kwalifikacji. Skoro art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej 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 (art. 231 k.p.c.). Domniemanie to może być obalone w procesie cywilnym. Nie jest jednak tak, że to na organie rentowym ciąży obowiązek udowodnienia (art. 6 k.c. w związku z art. 232 zdanie pierwsze k.p.c.), że dany funkcjonariusz uczestniczył w łamaniu praw człowieka i obywatela. W sytuacji, gdy potwierdzona zostaje służba w instytucjach i formacjach wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, 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).

W odniesieniu do treści art. 15c ustawy zaopatrzeniowej, to ma rację skarżący, że sąd ma prawo do zweryfikowania zgodności z Konstytucją RP rozwiązań zawartych w art. 15c ust. 1 pkt 1 i art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, zwłaszcza 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).

Nie oznacza to jednak, że w każdym wypadku zastosowanie skutków wynikających z art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej należy uznać za nieproporcjonalne. W orzecznictwie Sądu Najwyższego akcentowano możliwość pominięcia art. 15c ust. 3 tej ustawy, gdy służba na rzecz totalitarnego państwa była marginalna względem służby w wolnej Polsce (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, OSNP 2023 nr 9, poz. 104). Taka sytuacja nie występuje w przypadku skarżącego. Zatem obniżenie (zarówno pierwotne, jak i ponowne) świadczenia emerytalnego – obecnie na podstawie art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej - nie może być uznane za „sankcję karną w ujęciu materialnym” a w konsekwencji nie mieści się w pojęciu „ukarania” w jego rozumieniu przyjętym w orzecznictwie ETPCz (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 września 2024 r., I USKP 58/24, LEX nr 3765828). O ile „wyzerowanie” lat służby jest rozwiązaniem radykalnym, o tyle nie jest rozwiązaniem naruszającym art. 32 ust. 1 (zasada równości wobec prawa) oraz art. 32 ust. 2 Konstytucji RP. W judykaturze wyjaśniono też, że prawodawca wprowadził do ustawy zaopatrzeniowej dwa mechanizmy korygujące wysokość emerytur funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa. Pierwszy z nich „zeruje” tak zwane kwalifikowane lata służby. Drugi zaś obniża wysokość świadczenia do przeciętnej emerytury przysługującej w powszechnym systemie ubezpieczenia. W odniesieniu do pierwszego z wymienionych mechanizmów Sąd Najwyższy przyjął, że „wyzerowanie lat służby” (art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej) jest środkiem proporcjonalnym w stosunku do funkcjonariuszy, których lata służby przypadły przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. 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. (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 27 sierpnia 2024 r., I USKP 87/23, LEX nr 3748677; z dnia 18 września 2024 r., II USKP 3/24, LEX nr 3768180).

Według utrwalonego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego zasada ochrony praw nabytych nie ma zastosowania do praw nabytych niesłusznie lub niegodziwie, a także praw niemających oparcia w założeniach obowiązującego w dacie

orzekania porządku konstytucyjnego (zob. np. orzeczenie z dnia 11 lutego 1992 r., K 14/91, OTK 1992 nr 1, poz. 7; wyrok z dnia 23 listopada 1998 r., SK 7/98, OTK ZU 1997 nr 7, poz. 114; wyrok z dnia 22 czerwca 1999 r., K 5/99, OTK ZU 1999 nr 5, poz. 100; wyrok z dnia 20 grudnia 1999 r., K 4/99, OTK ZU 1999 nr 7, poz. 165 i wyrok z dnia z 31 stycznia 2006 r., K 23/03, OTK-A 2006 nr 1, poz. 8). Także więc i w tym aspekcie zastosowanie wobec skarżącego art. 15c ust. 1 pkt 1 oraz art. 22a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej nie może być uznane jako sprzeczne z art. 2 Konstytucji RP.

Oczywistej zasadności skargi kasacyjnej nie ujawnia odwołanie się do norm prawa UE (dość blankietowe zresztą). Utrata przywilejów emerytalnych byłych funkcjonariuszy reżimów totalitarnych była przedmiotem rozstrzygnięcia (w odniesieniu do zmian w ustawie zaopatrzeniowej dokonanych ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r.) zawartego w wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 14 maja 2013 r. w sprawie Cichopek i inni przeciwko Polsce, w którym przyjęto likwidację przywilejów finansowych natury politycznej byłych funkcjonariuszy reżimów totalitarnych przez wyeliminowanie niesprawiedliwych lub nadmiernych świadczeń z ubezpieczeń społecznych otrzymywanych przez członków elity komunistycznej, policji politycznej i sił zbrojnych w krajach postkomunistycznych za uprawniony cel realizowany przez ustawodawcę. Europejski Trybunał Praw Człowieka podkreślił przy tym, że podjęte środki nie mogą być nieproporcjonalne, ale osoby korzystające z takich przywilejów nie mogą w sposób uprawniony oczekiwać, że po zmianach w kierunku demokracji zachowają swoją uprzywilejowaną pozycję. Przy wprowadzaniu polityki społecznej i ekonomicznej, w szczególności w okresie przejściowym od reżimu totalitarnego do państwa demokratycznego, władze państwowe korzystają bowiem z szerokiej swobody oceny tego, co leży w interesie publicznym. Działania takie muszą obejmować przepisy dekomunizacyjne umożliwiające dokonanie rozliczenia z komunistyczną przeszłością i usunięcie jej reliktyw również w takich sferach, jak przywileje specjalne i ekonomiczne wcześniej przyznane byłej elicie, siłom mundurowym, w tym zwłaszcza policji politycznej oraz jej tajnym współpracownikom albo innym osobom odgrywającym, istotną rolę w ochronie niedemokratycznego reżimu. Artykuł 1 Protokołu nr 1 zezwala zaś władzy ustawodawczej na obniżanie albo

zmianę wysokości świadczeń wypłacanych w ramach ubezpieczeń społecznych. Tym bardziej mogą one usuwać, realizując zasadę sprawiedliwości społecznej, nierówności między uprzywilejowanymi emeryturami przyznawanymi określonej grupie i uznanymi za niesprawiedliwe lub nadmiernie wysokie oraz świadczeniami w systemie ogólnym i zwykłymi emeryturami.

Sumując, Sąd drugiej instancji nie naruszył w sposób rażący przepisów prawa, zaś zastosowana przez ten Sąd wykładnia art. 13b ustawy zaopatrzeniowej była dopuszczalna i wbrew twierdzeniom skargi kasacyjnej, uwzględniała realia i okoliczności rozpoznawanej sprawy, gdyż Sąd odwoławczy wskazał argumenty, które – w jego ocenie – przemawiały za objęciem odwołującego się skutkami ustawy nowelizującej. Zaprezentowany ciąg argumentacyjny nie jest oparty na skrajnych modelach interpretacyjnych, a wręcz przeciwnie wpisuje się w bieżącą linię orzeczniczą Sądu Najwyższego (zob. wyroki: z dnia 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22, OSNP 2023 nr 11, poz. 26 i z dnia 17 maja 2023 r., I USKP 63/22, LEX nr 3563400). Z kolei w sprawie III UZP 1/20 chodziło o zapewnienie standardu postępowania, to znaczy, by sąd (sądy) nie orzekały formalnie, pozostając związane stosownym zaświadczeniem wydanym w odniesieniu do konkretnego funkcjonariusza, zaś o ewentualnym zaliczeniu do „służby na rzecz totalitarnego państwa” mogły decydować takie przesłanki, jak długość okresu pełnienia służby, jej historycznego umiejscowienia w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r., miejsca pełnienia służby, zajmowanego stanowiska, czy stopnia służbowego. W doktrynie zwrócono uwagę, by podczas weryfikacji przebiegu służby sięgać do opinii służbowych funkcjonariuszy (szer. zob. B. Jaworski: System opiniowania funkcjonariuszy służb mundurowych, *Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica* 2019 nr 87, s. 105). Przebieg procesu będzie oscylował wokół procesowych zasad dowodzenia i rozkładu ciężaru dowodów, z uwzględnieniem dowodów *prima facie*, domniemań faktycznych (wynikających chociażby z informacji o przebiegu służby) i prawnych oraz zasad ich obalania. Takiej właśnie rekonstrukcji i zasad dowodzenia dotyczą kwestie przedstawione przez skarżącego, a to oznacza, że poruszane przez niego kwestie dotyczą oceny dowodów, co uchyla się spod kontroli Sądu Najwyższego, a na pewno nie mieści się w granicach oczywistej zasadności. Co więcej, wbrew twierdzeniom skarżącej, Sąd Apelacyjny nie przyjął poglądu, że

ustalenie, czy dana osoba służyła na rzecz totalitarnego państwa, powinna opierać się wyłącznie na informacji uzyskanej z Instytutu Pamięci Narodowej, odrzucając możliwość oceny tej kwestii przez pryzmat całokształtu materiału dowodowego. Wręcz przeciwnie, Sąd Apelacyjny dokonał oceny spornego okresu w kontekście art. 13b ustawy zaopatrzeniowej przez pryzmat jednostki, w jakiej służył skarżący i zakresu jej działania, czemu zresztą dał wyraz w obszernych pisemnych motywach swego stanowiska.

Z tych przyczyn Sąd Najwyższy orzekł z mocy art. 398⁹ § 2 k.p.c.

[SOP]

[a.ł.]