



## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 19 listopada 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Bohdan Bieniek (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Krzysztof Rączka

SSN Romualda Spyt

w sprawie z odwołania J. T.

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 22 lutego 2022 r., sygn. akt III AUa 1045/21,

**1. oddala skargę kasacyjną,**

**2. zasądza od odwołującego się na rzecz organu rentowego  
kwotę 240 (dwieście czterdzieści) zł tytułem zwrotu kosztów  
zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym.**

Krzysztof Rączka    Bohdan Bieniek    Romualda Spyt

## **UZASADNIENIE**

Sąd Apelacyjny w Warszawie, wyrokiem z dnia 22 lutego 2022 r., zmienił częściowo zaskarżony wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 26 maja 2021 r. i ustalił wysokość emerytury J. T., od 1 października 2017 r., na 62,73% podstawy wymiaru, przy przyjęciu 0% podstawy wymiaru za każdy rok służby od 1 maja 1984 r. do 31 lipca 1990 r. (pkt I); oddalając apelację organu rentowego w pozostałym zakresie (pkt II).

W sprawie ustalono, że odwołujący się od 1 maja 1984 r. pracował w Biurze „W” Ministerstwa Spraw Wewnętrznych jako referent techniki operacyjnej Wydziału I., a następnie został przekazany do dyspozycji Dyrektora BOR i mianowany na stanowisko starszego wywiadowcy Grupy [...] Wydziału I Biura Ochrony Rządu. Od 1 maja 1990 r. mianowany został młodszym inspektorem Grupy [...]1 Wydziału I BOR. Jego czynności polegały na zabezpieczeniu miejsc zamieszkania osób ochraniających. Zajmował się też pracami biurowymi. Prowadził wspólnie z innymi osobami monitoring i przeprowadzał patrole zewnętrzne. Potem przeszedł do Grupy S., aby doskonalić formę fizyczną przez szkolenie w strzelaniu i sportach walki. Był w oddziałach specjalnych, a następnie został przydzielony do ochrony terytorialnej. Pełnił tam służbę jako dowódca zmiany.

Ze służby odszedł w kwietniu 2009 r. w stopniu podpułkownika. Miał obniżone świadczenie w związku z pierwszą ustawą dezubekizacyjną. Przed 1990 r. odwołujący się nie miał przyznawanych dodatków specjalnych, operacyjnych, gdyż w tym okresie przepracował w sumie tylko 5 lat. Ponadto przeszedł pozytywnie weryfikację i pełnił służbę w demokratycznym państwie po 31 lipca 1990 r. najpierw w Wojsku, a później w BOR od 30 marca 2001 r. do 30 kwietnia 2009 r. Ze służby został zwolniony 30 kwietnia 2009 r. Decyzją z 4 czerwca 2009 r. ustalono mu prawo do emerytury policyjnej od 1 maja 2009 r. Emerytura z tytułu wysługi lat wyniosła 75% podstawy wymiaru.

W związku z wejściem w życie ustawy 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 Anty korupcyjnego, Straży Granicznej Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r., poz. 2270) pozwany otrzymał informację z Instytutu Pamięci

Narodowej o przebiegu służby odwołującego się na rzecz totalitarnego państwa od 1 maja 1984 r. do 31 lipca 1990 r. i na jej podstawie dokonał ponownego ustalenia wysokości emerytury od 1 października 2017 r., określając ją na kwotę 2.069,02 zł.

W uzasadnieniu organ emerytalny wskazał, że podstawę wymiaru emerytury odwołującego się ustalono na 65,69 % podstawy wymiaru. Organ emerytalno-rentowy, powołując się na art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej dodatkowo uznał, że wysokość tak ustalonego świadczenia nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, czyli 2.069,02 zł brutto. W związku z tym Dyrektor ZER MSWiA ustalił wysokość świadczenia na taką właśnie kwotę wraz z przysługującymi wzrostami i dodatkami, a po potrąceniu składki na ubezpieczenie zdrowotne i zaliczki na podatek dochodowy - 1.716,81 zł.

Sąd pierwszej instancji zmienił zaskarżoną decyzję i ustalił ubezpieczonemu prawo do emerytury policyjnej w wysokości obowiązującej przed 1 października 2017 r., gdyż ustawa dezubekizacyjna (z dnia 16 grudnia 2016 r.) naruszała ustawę zasadniczą, zwłaszcza w odniesieniu do regulacji zawartych w art. 15c oraz 22a, art. 13 ust. 1 pkt 1c w związku z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej.

Rozpoznając apelację organu rentowego, Sąd Apelacyjny nie zgodził się z poglądem o możliwości samodzielnej oceny zgodności z Konstytucją RP art. 1 ustawy dezubekizacyjnej, zwłaszcza gdy odwołujący się przed 1 sierpnia 1990 r. pełnił służbę w jednostkach organizacyjnych zakwalifikowanych przez ustawodawcę jako organy totalitarnego państwa (co nie budziło wątpliwości). Idąc dalej, Sąd odwoławczy nie zaaprobował rozwiązania, że taka służba może uzasadniać pominięcie art. 15c oraz art. 13 ust. 1 lit. 1c w związku z art. 13b tej ustawy zaopatrzeniowej przy ustalaniu wysokości świadczenia.

Niemniej Sąd Apelacyjny podzielił pogląd Sądu Okręgowego, że informacja o przebiegu służby odwołującego się przedstawiona przez Instytut Pamięci Narodowej - Komisję Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, nie jest dla sądu powszechnego wiążąca. Za słuszością tego stanowiska przemawia utrwalone od lat orzecznictwo sądów powszechnych i Sądu Najwyższego. Przypomnieć należy, że już w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 9 grudnia 2011 r., II UZP 10/11

(OSNP 2012 nr 22-23, poz. 298) wyrażono stanowisko, że sąd ubezpieczeń społecznych, rozpoznający sprawę w wyniku wniesienia odwołania od decyzji organu rentowego w sprawie ponownego ustalenia (obniżenia) wysokości emerytury policyjnej byłego funkcjonariusza Służby Bezpieczeństwa, nie jest związany treścią informacji o przebiegu służby w organach bezpieczeństwa państwa przedstawionej przez Instytut Pamięci Narodowej (por. także uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20 OSNP 2021 nr 3, poz. 28).

Sąd Apelacyjny, uwzględniając zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, uznał, że przynależność odwołującego się do aparatu bezpieczeństwa państwa w strukturach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (na skutek własnych starań i własnej woli) nie budzi wątpliwości, a opinie służbowe wskazują, że identyfikował się on w pełni z ówczesnym totalitarnym ustrojem, który czynnie i aktywnie wspierał z dużym zaangażowaniem, wykonując zlecone mu zadania. Nadto treść informacji z IPN-u nie była kwestionowana w procesie.

Dalej Sąd odwoławczy zauważył, że ustawa dezubekizacyjna obniżyła świadczenia emerytalne, przyjmując w art. 15c, iż w przypadku osoby, która pełniła „służbę na rzecz totalitarnego państwa” emerytura wynosi: 0% podstawy wymiaru - za każdy rok „służby na rzecz totalitarnego państwa” oraz 2,6% podstawy wymiaru - za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą, o których mowa w art. 13 ustawy zaopatrzeniowej. Ustawodawca przewidział przy tym pewne wyjątki, pozwalające na wyłączenie stosowania ustawy w znowelizowanym brzmieniu, wobec osoby, która udowodni, że przed 1990 r., bez wiedzy przełożonych, podjęła współpracę i czynnie wspierała osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego (art. 15c ust. 5 ustawy). Inna możliwość wyłączenia zastosowania omawianych regulacji, to art. 8a ustawy. Jednak w przedmiotowej sprawie odwołujący się nie powoływał się na żadną z nich.

Dlatego sumując, Sąd Apelacyjny przyjął następujące tezy: (-) ustawa zmieniająca ustawę zaopatrzeniową w 2009 r. nie sprzeciwia się ponownej weryfikacji wysokości świadczeń funkcjonariuszy, zwłaszcza gdy poprzednia ustawa nie zrealizowała celów, dla których została uchwalona; (-) ustawa nowelizująca z 2016 r. nie pełni funkcji represyjnej, lecz ma na celu odebranie praw niesłusznie nabytych (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 24 lutego 2010 r., K 6/09,

OTK-A 2010 Nr 2, poz. 15; z dnia 11 stycznia 2012 r., K 36/09, OTK-A 2012 Nr 1, poz. 3); (-) Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał (zob. sprawa Cichopek p-ko Polsce, skarga nr 15189/10), że ograniczenie przywilejów emerytalnych byłych funkcjonariuszy bezpieczeństwa mieści się w granicach marginesu oceny państwa; (-) ustawa nowelizująca nie narusza treści art. 67 Konstytucji RP; (-) art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej nie wprowadza arbitralnego i dyskryminującego kryterium określenia wysokości emerytury funkcjonariusza.

Wobec powyższych ustaleń i rozważań Sąd Apelacyjny uznał apelację organu rentowego - co do zasady - za trafną w odniesieniu do okresu służby obejmującego lata 1984-1990.

Odmierna ocena i konsekwencje dotyczą służby po 31 lipca 1990 r. Odwołujący się został powołany, po przebytej pozytywnie weryfikacji, do dalszej służby, która trwała do 30 kwietnia 2009 r. i skutkowałą nabyciem świadczenia w wysokości 75% podstawy jej wymiaru. Nie znajduje zatem uzasadnienia zastosowanie wynikającej z art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej redukcji emerytury odwołującego się, nabytej z tytułu służby po 31 lipca 1990 r. Pominięcie w procesie stosowania prawa art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, w odniesieniu do okresu służby po 31 lipca 1990 r., staje się konieczne również z uwagi na gwarancje zawarte w art. 64 i 32, a także art. 2 ust. 1 Konstytucji RP. Sąd Apelacyjny stoi na stanowisku dopuszczalności stosowania przez sąd powszechny rozproszonej kontroli konstytucyjnej i pominięcia w procesie subsumpcji takiego przepisu ustawy, który uznaje za niezgodny z Konstytucją, bez konieczności uprzedniego rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego (por. m.in. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 października 2020 r., III CZP 95/19, LEX nr 3066660). Ta kompetencja sądu powszechnego wynika z art. 8 ust. 2 i art. 178 ust. 1 Konstytucji RP -choć stosowana tylko w razie oczywistej sprzeczności – w analizowanej sprawie staje się oczywista.

W rezultacie Sąd Apelacyjny zmienił zaskarżony wyrok (i poprzedzającą go decyzję), ustalając, że wysokość emerytury odwołującego się (od 1 października 2017 r.) wynosi 62,73% podstawy wymiaru (zgodnie z wyliczeniem zawartym w punkcie 6 decyzji), przy przyjęciu 0% podstawy wymiaru za każdy rok służby od 1 maja 1984 r. do 31 lipca 1990 r.

Wyrok Sądu Apelacyjnego zaskarżył skargą kasacyjną pełnomocnik odwołującego się w całości, wskazując na naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, to jest: (-) art. 382 k.p.c. w związku z art. 233 § 1 oraz art. 327<sup>1</sup> § 1 pkt 1 k.p.c., przez pominięcie decyzji organu rentowego z dnia 3 grudnia 2009 r. w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości emerytury policyjnej odwołującego się, która znajduje się w aktach emerytalno-rentowych i na mocy której pozwany po raz pierwszy obniżył emeryturę policyjną odwołującego się za ten sam okres służby w oparciu o tak zwaną „pierwszą ustawę dezubekizacyjną z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji [...], podczas gdy dowód ten miał istotne znaczenie dla rozpoznania istoty sprawy, gdyż za ten sam okres służby emerytura odwołującego się została już obniżona, co powoduje, że zaskarżona decyzja jest środkiem nieproporcjonalnym, wyłącznie o charakterze represyjnym naruszającym art. 2, 30, 32 ust. 1 i 2, art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w związku z art. 14 tej Konwencji oraz jej art. 6 ust. 2 i art. 8; (-) art. 148<sup>1</sup> k.p.c., przez skierowanie sprawy na posiedzenie niejawne i wydanie wyroku na posiedzeniu niejawnym w dniu 22 lutego 2022 r., czyli uznanie, iż można zaniechać przesłuchania odwołującego się, podczas gdy okoliczności sprawy wymagały, aby on mógł przedstawić swoje stanowisko co do przebiegu swojej służby przed 1990 r. i poszczególnych danych zawartych w aktach IPN, na których później Sąd odwoławczy instancji oparł swoje rozstrzygnięcie; (-) art. 299 i 374 k.p.c., przez pominięcie dowodu z przesłuchania strony i umożliwienie odwołującemu się ustosunkowania się do treści zawartych w aktach IPN.

Ponadto skarżący zarzucił naruszenie prawa materialnego, to jest: (-) art. 6 ust. 1 Konwencji, przez niespełnienie wymogu rzetelności procesu, na skutek pominięcia w sprawie istotnej dla odwołującego się dowodu z jego przesłuchania; (-) art. 13b ust. 1 w związku z art. 15c ust. 1 pkt 1, ust. 2 i 3 oraz art. 22a ust. 1-3 ustawy zaopatrzeniowej, przez błędne przyjęcie, że przesłanka „służby na rzecz państwa totalitarnego” określona w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej spełniona jest wyłącznie przez wzgląd na fakt formalnego zatrudnienia odwołującego się w jednostkach wymienionych w tym przepisie bez dokonania oceny przebiegu całej

służby na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka zgodnie z wykładnią art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej dokonaną przez Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20, w szczególności przez pominięcie faktu obniżenia emerytury odwołującego się w 2009 r.; (-) art. 2 w związku z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i 178 ust. 1 w związku z art. 8 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, przez błędne przyjęcie, że ponowne, niekorzystne przeliczenie emerytury odwołującego się pomimo objęcia Go dyspozycją art. 15b ustawy zaopatrzeniowej w brzmieniu nadanym temu aktowi prawnemu ustawą z 2009 r. jest zgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej i w konsekwencji brak odmowy zastosowania art. 13b ust. 1 w związku z art. 15c ust. 1 pkt 1, ust. 2 i 3 oraz art. 22a ust. 1-3 ustawy zaopatrzeniowej na podstawie art. 8 ust. 1 i 2 w związku z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP; (-) art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, przez przyjęcie, że przeliczenie emerytury jest zgodne z zasadą równości wszystkich wobec prawa i w konsekwencji brak odmowy zastosowania art. 13b ust. 1 w związku z art. 15c ust. 1 pkt 1, ust. 2 i 3 oraz art. 22a ust. 1-3 ustawy zaopatrzeniowej na podstawie art. 8 ust. 1 i 2 w związku z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP; (-) art. 10 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, przez przyjęcie, że przeliczenie emerytury zaskarżoną decyzją jest zgodne z zasadą trójpodziału władzy i w konsekwencji brak odmowy zastosowania art. 13b ust. 1 w związku z art. 15c ust. 1 pkt 1, ust. 2 i 3 oraz art. 22a ust. 1-3 ustawy zaopatrzeniowej na podstawie art. 8 ust. 1 i 2 w związku z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP; (-) art. 18 Konwencji w związku z art. 9 oraz art. 91 ust. 2 Konstytucji RP oraz w zw. z art. 15c ust. 1-3 i art. 13 ust. 1 lit. 1c oraz z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, przez nadużycie przez państwo celu jako uzasadnienia ograniczenia prawa do poszanowania mienia odwołującego się, przez wprowadzenie kolejnego ustawowego mechanizmu obniżania emerytur i rent funkcjonariuszy, sprzecznego z zasadą rzetelnej legislacji i zasadą proporcjonalności, którego rzeczywistym celem nie jest „zniesienie przywilejów emerytalnych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa PRL” z zastosowaniem zasady sprawiedliwości społecznej, ale stworzenie nieproporcjonalnego mechanizmu obniżania świadczeń

emerytalno-rentowych uzyskanych godziwie w celu ekonomiczno- politycznej represji adresatów ustawy nowelizującej z 2016 r.

Mając powyższe na uwadze, skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi drugiej instancji.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną pozwany wniósł o jej oddalenie i zasądzenie na jego rzecz zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie jest zasadna.

Postępowanie kasacyjne nie służy kontestowaniu wyników postępowania dowodowego, stąd wszelkie próby polemiki z nimi (one wiążą Sąd Najwyższy - art. 398<sup>3</sup> § 3 i art. 398<sup>13</sup> § 2 k.p.c.) nie mogą przynieść powodzenia. Dlatego nie ma podstaw do podzielnia stanowiska o naruszeniu art. 382 k.p.c. w związku z art. 233 § 1 oraz art. 327<sup>1</sup> § 1 pkt 1 k.p.c. Ostatni z wskazanych przepisów dotyczy koniecznych elementów uzasadnienia, a więc sam w sobie nie stanowi płaszczyzny prawnej do podważenia podstawy faktycznej i materialnej wyroku, skoro uzasadnienie wyroku sporządza się po jego wydaniu i już z tej przyczyny ten przepis nie ma wpływu na rozstrzygnięcie (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 2022 r., III PSK 17/22, LEX nr 3563243).

Również nie jest zasadny argument o naruszeniu art. 148<sup>1</sup> k.p.c., przez skierowanie (i rozpoznanie) sprawy na posiedzeniu niejawnym, skoro wniosek o przeprowadzenie rozprawy nie został zgłoszony. Dowód z przesłuchania stron nie ma charakteru bezwzględnego i aktualizuje się wówczas gdy sąd uzna, że dotychczasowe wyniki postępowania dowodowego nie świadczą o wyjaśnieniu faktów istotnych dla rozstrzygnięcia. Zaniechanie przez sąd przeprowadzenia dowodu z przesłuchania stron nie stanowi naruszenia tego przepisu, jeżeli w ocenie tego sądu fakty istotne zostały już wyjaśnione. W ten sposób tego rodzaju dowodzenie ma akcesoryjny charakter. Aktywuje się w procesie w razie braku dowodów albo w razie ich wyczerpania pozostają wciąż niewyjaśnione istotne fakty

w sprawie (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 października 2020 r., II UK 267/19, LEX nr 3148117). Powołane stanowisko koresponduje z założeniem, że w sprawach o obniżenie emerytury funkcjonariuszom służb bezpieczeństwa przebieg służby powinien być weryfikowany za pomocą opinii służbowych (szer. zob. B. Jaworski: System opiniowania funkcjonariuszy służb mundurowych, *Acta Univesitatis Lodzensis. Folia Iuridica* 2019 nr 87, s. 105).

Nie ma także podstaw do podzielenia stanowiska, że zarzuty naruszenia prawa materialnego są zasadne. Problem weryfikacji wysokości świadczeń emerytalnych funkcjonariuszy został już szeroko omówiony w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Przede wszystkim w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28) wyjaśniono, 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), a kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka. Chodzi w szczególności o długość okresu pełnienia służby i jego historyczne umiejscowienie w wyznaczonym okresie od lipca 1944 r. do lipca 1990 r., miejsce pełnienia służby, stanowisko służbowe, stopień służbowy. Jednocześnie Sąd Najwyższy zaznaczył, że „uchwała III UZP 1/20 nie sprzeciwia się możliwości uznania konkretnej służby za pracę na rzecz totalitarnego państwa, bo nie taki zresztą był cel wypowiedzi poszerzonego składu Sądu Najwyższego. Uchwała miała na celu zapewnienie standardu postępowania, to znaczy, by sąd powszechny nie orzekał tylko formalnie, pozostając związany stosownym zaświadczeniem wydanym w odniesieniu do konkretnego funkcjonariusza, zaś o ewentualnym zaliczeniu do „służby na rzecz totalitarnego państwa” decydować mogły także wyżej już omówione przesłanki (moment i miejsce pełnienia służby, jej długość, czy też chociażby zajmowane stanowisko). Przede wszystkim chodziło o dopuszczenie obalenia domniemania, jakie wynikało z urzędowego dokumentu IPN-u. Z tym z kolei wiąże się założenie określonej

aktywności świadczeniobiorcy w procesie sądowym, a ono nie może ograniczyć się do przedstawienia alternatywnej wersji przebiegu służby.

Skoro art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej łączy służbę na rzecz totalitarnego państwa z samym podjęciem służby w instytucjach i formacjach w tym przepisie wymienionych, to istnieje domniemanie faktyczne (wynikające z informacji o przebiegu służby potwierdzającej służbę w tych jednostkach, uchwała Sądu Najwyższego III UZP 1/20, pkt 60), że służba w nich była służbą na rzecz totalitarnego państwa. 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, to ciężar dowodu przechodzi na ubezpieczonego. W uzasadnieniu wyroków z dnia 16 marca 2022 r., II USKP 120/22 (OSNP 2023 nr 9, poz. 104), z dnia 13 lutego 2024 r., I USKP 110/23 (LEX nr 3670464) oraz z dnia 27 sierpnia 2024 r., I USKP 55/24, LEX nr 3748683, Sąd Najwyższy uwypuklił, 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 rezultacie, w trakcie kwalifikacji dokonywanej z art. 13b ust. 1 w związku z art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej określenie formacji/instytucji (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 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. Ponownie podkreślono, że nawet brak po stronie funkcjonariusza indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności człowieka, samoistnie nie wyklucza zatem takiej kwalifikacji (zob. też wyrok Sądu Najwyższego z dnia 30 listopada 2023 r., III USKP 65/23, OSNP 2024 nr 6, poz. 67

czy z dnia 4 czerwca 2024 r., I USKP 29/24, LEX nr 3723317 i powołane tam orzeczenia).

Tym samym Sąd Najwyższy stwierdza, że art. 13b ustawy zaopatrzeniowej mógł zostać zastosowany w taki sposób, jak to uczynił Sąd drugiej instancji, to jest w oparciu o przynależność odwołującego się do określonej struktury jednostek (na przykład Biura „W” MSW, wywiadowca Grupy [...] i [...]1) oraz na podstawie analizy akt osobowych i przebiegu kariery zawodowej w tej formacji oraz bez potrzeby ustalenia, czy w trakcie służby odwołujący dopuścił się czynów godzących w prawa i wolności obywatelskie. Jednocześnie za ten okres służby (lata 1984-1990) nie było podstaw do pominięcia mechanizmów redukujących wysokość świadczenia w myśl art. 15c ustawy zaopatrzeniowej.

Nie można również podzielić stanowiska skarżącego odnośnie do naruszenia zaskarżonym wyrokiem art. 2, art. 30, art. 32 ust. 1 i 2, art. 42 ust. 1, art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 1 Protokołu nr 1 Konwencji w związku z art. 6 ust. 2, art. 8 tej Konwencji.

Skarga kasacyjna opiera się na założeniu, zgodnie z którym ponowne ustalenie przez organ rentowy wysokości świadczenia emerytalnego pobieranego przez odwołującego się za ten sam okres jest środkiem nieproporcjonalnym i wyłącznie represyjnym i opiera się wyłącznie na formalnej wykładni art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, a pomija przebieg całej służby; nadto godzi w zasady trójpodziału władz, zwłaszcza gdy sprowadza się do zastosowania wobec skarżącego skutków wynikających z art. 15c ustawy zaopatrzeniowej, co tym samym pozostaje w sprzeczności z zasadą rzetelnej legislacji i zasadą proporcjonalności.

Z takim osądem okoliczności normatywnych sprawy nie można się zgodzić, bowiem takie jednostronne spojrzenie sytuację funkcjonariuszy wyjaśnił już Sąd Najwyższy w swoich wypowiedziach, jakie miały miejsce po wydaniu uchwały w sprawie III UZP 1/20.

Przed wszystkim nie można zaakceptować, że ponowna weryfikacja świadczeń może być zakwalifikowana jako element represji, czyli *de facto* naruszenie zasady *ne bis in idem*, zakotwiczoną w art. 2 Konstytucji RP. Tymczasem zastosowanie przez organ rentowy przepisów ustawy zaopatrzeniowej w brzmieniu nadanym ustawą nowelizacyjną nie stanowiło sankcji o charakterze karnym i było

objęte zakresem przedmiotowym zasady *ne bis in idem*. W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 12 września 2023 r., III USKP 52/23 (OSNP 2024 nr 7, poz. 73) wyjaśniono, że zasada *ne bis in idem* z art. 4 Protokołu Nr 7 sporządzonego dnia 22 listopada 1984 r. w Strasburgu do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. z 2003 r. Nr 42, poz. 364) nie ma zastosowania do oceny dopuszczalności ponownego obniżenia wysokości świadczeń funkcjonariuszy pełniących „służbę na rzecz totalitarnego państwa” na podstawie art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej. Stanowisko to zostało powtórzone także w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 18 września 2024 r., I USKP 58/24, LEX nr 3765828).

W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjęto, 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., chociaż jest to rozwiązanie „okrutne” i „nieefektywne funkcjonalnie”, jednak nie pozostaje w sprzeczności z przepisami Konstytucji RP. Zgodnie z zamysłem „wyzerowania” lat służby, każdy jej rok 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 zaopatrzeniowej. 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 (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, OSNP 2023 nr 9, poz. 104).

W ocenie Sądu Najwyższego, w świetle orzecznictwa ETPCZ nie ma podstaw do uznania, że obniżenie (zarówno pierwotne, jak i ponowne) świadczenia emerytalnego – obecnie na podstawie art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej - stanowi sankcję o charakterze karnym. Po pierwsze, obniżanie świadczeń emerytalno-rentowych funkcjonariuszy, nawet jeśli stanowi w istocie „instrument

prowadzenia polityki represyjnej”, to jednak 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. Po drugie, aktywność ustawodawcy i organu rentowego - realizującego jedynie postanowienia ustawy zaopatrzeniowej nie może być oceniana przez pryzmat zasad odnoszących się do procedury karnej. W konsekwencji wskazane w skardze przepisy Konwencji nie znajdują zastosowania do oceny dopuszczalności ponownego obniżenia wysokości świadczeń funkcjonariuszy pełniących „służbę na rzecz totalitarnego państwa”. Po trzecie, decyzja organu rentowego zaskarżona w sprawie została wydana w wykonaniu nowelizacji ustawy zaopatrzeniowej. Zmiana stanu prawnego niewątpliwie stanowi okoliczność uzasadniającą wydanie przez organ rentowy nowej decyzji. Nie dochodzi wówczas do powtórnego orzekania w tej samej sprawie, ponieważ jest to nowa sprawa ubezpieczeniowa wynikająca z konieczności wykonania znowelizowanych przepisów ustawy, przewidujących przeliczenie wysokości świadczeń.

W sprawie takiej jak niniejsza, sąd może przeprowadzić ocenę proporcjonalności regulacji ustawowej, na podstawie której obniżono świadczenie odwołującemu się, w ramach rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa oraz weryfikacji zgodności ustawy z umową międzynarodową. Taki test przeprowadził Sąd Apelacyjny i dał temu wyraz w pisemnym uzasadnieniu swego stanowiska (chodzi o pełnienie służby po 1990 r. do 2009 r., a więc w okresie, który nie mógł być uznany za okres pejoratywnie oceniany). Wracając do decyzji organu rentowego, to sąd powszechny może dokonać takiej oceny, weryfikując, czy wysokość świadczenia ustalona w zaskarżonej decyzji nie skutkuje jego nieproporcjonalnym obniżeniem w stosunku do dotychczas wypłacanej wysokości. Na kwestię oceny proporcjonalności obniżania wysokości świadczeń emerytalno-rentowych byłym funkcjonariuszom służb bezpieczeństwa komunistycznego państwa zwrócono uwagę w wyroku z 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21 (OSNP 2022 nr 11, poz. 113) odwołując się do testu proporcjonalności przeprowadzonego przez ETPCz w sprawie Cichopek (skarga nr 15189/10, A. C. przeciwko Polsce), dotyczącej tego samego problemu prawnego, co występujący w niniejszej sprawie. Uzasadnia to przyjęcie założenia, zgodnie z którym w sprawach z zakresu odwołania od decyzji organu rentowego obniżających świadczenia byłym funkcjonariuszom służb bezpieczeństwa PRL,

respektowanie Konwencji wymaga od sądów odniesienia się do poszczególnych elementów testu proporcjonalności, jaki został przeprowadzony przez sam ETPCz na użytek oceny, czy obniżka świadczeń wprowadzona w 2009 r. była zgodna z Konwencją. W sprawie III USKP 145/21 Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że z wyroku ETPCz wynika konieczność uwzględnienia następujących okoliczności. Po pierwsze, zmiana wysokości świadczeń nie może naruszać samej istoty prawa do świadczenia z systemu ubezpieczeń społecznych. Po drugie, adresat regulacji obniżającej świadczenia nie może być nieproporcjonalnie i nadmiernie obciążony, co wymaga uwzględniania konkretnych okoliczności i osobistej sytuacji skarżącego. Z powyższego wynika, że ocena proporcjonalności interwencji prawodawcy w sferę ukształtowanych już uprawnień osób pobierających świadczenia z systemu ubezpieczeń społecznych jest w wysokim stopniu zindywidualizowana. Uwzględniając cel ustawy nowelizującej (eliminacja utrzymującego się po realizacji ustawy z 2009 r. uprzywilejowania emerytalno-rentowego byłych funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa) oraz istotę prawa do świadczenia z ubezpieczenia społecznego, Sąd Najwyższy stwierdza, że niewątpliwie nieproporcjonalne byłoby ponowne ustalenie wysokości świadczenia na poziomie poniżej emerytury minimalnej z systemu powszechnego. Ustawodawca uniknął jednak naruszenia istoty prawa do ubezpieczenia społecznego, przewidując stosowny mechanizm korygujący (art. 18 ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej). Z kolei – zdaniem Sądu Najwyższego w obecnym składzie - obniżenie wysokości świadczenia do poziomu odpowiadającego wysokości średniego świadczenia z systemu powszechnego realizuje cel ustawodawcy krajowego zaakceptowany przez ETPCz (eliminacja niezasadnie nabytych przywilejów emerytalnych). Nie wyklucza to stwierdzenia przez sąd powszechny – po uwzględnieniu sytuacji osobistej i okoliczności sprawy dotyczącej konkretnego ubezpieczonego – że ponowne obniżenie świadczenia do poziomu przeciętnego świadczenia z systemu powszechnego stanowi nieproporcjonalną ingerencję w sferę uprawnień majątkowych byłego funkcjonariusza, zwłaszcza gdy procentowa skala obniżki świadczenia będzie znacząca.

Nie doszło w sprawie do naruszenia przepisów Konstytucji RP, które to zmultiplikowane w różnych zestawach szeroko powołuje skarżący. I tak art. 67 ust. 1

Konstytucji RP stanowi podstawę do rozróżnienia minimalnego zakresu prawa do zabezpieczenia społecznego, odpowiadającego konstytucyjnej istocie tego prawa, który ustawodawca ma obowiązek zagwarantować oraz sfery uprawnień zagwarantowanych przez ustawę i wykraczających poza konstytucyjną istotę rozważanego prawa. Mając zatem na względzie, że celem ustawy nowelizującej z 2016 r. było pozbawienie przywilejów nabytych z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa oraz że przepisy te nie pozbawiają skarżącego minimum socjalnego, nie sposób uznać, że naruszają one w sposób oczywisty wzorzec z art. 67 ust. 1 i 2 Konstytucji RP (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2010 r., K 6/09), skoro z konstytucyjnej zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa nie wynika, że każdy, bez względu na cechujące go właściwości, może zakładać, że unormowanie jego praw socjalnych nie ulegnie nigdy w przyszłości zmianie na jego niekorzyść. Ochrona praw nabytych nie oznacza przy tym nienaruszalności tych praw i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że odstępianie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne, jeżeli przemawiają za tym inne zasady, normy lub wartości konstytucyjne. Ocena zasadności zarzutu naruszenia zasady ochrony praw nabytych wymaga rozważenia, czy wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych, czy nie istnieje możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych, czy wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi u podstaw zasady ochrony praw nabytych, a także czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji.

„Wyzerowanie” lat służby na rzecz totalitarnego państwa nie jest rozwiązaniem naruszającym art. 32 ust. 1 (zasada równości wobec prawa) oraz art. 32 ust. 2 Konstytucji RP (zakaz dyskryminacji- zob. cytowany już wyżej wyrok w sprawie II USKP 120/22).

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 (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 września 2024 r., II USKP 3/24, LEX nr 3768180).

W końcu wyroku Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 2023 r., II USKP 40/23 (LEX nr 3568174) wskazano, że kwestia ponownego ustalenia wysokości świadczeń dla funkcjonariuszy służb mundurowych z powodu ich służby w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej pozostaje poza zakresem podmiotowym, przedmiotowym i temporalnym zastosowania norm prawa Unii Europejskiej w systemie prawnym obowiązującym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (postanowienie TSUE z dnia 12 czerwca 2014 r., Ryszard Pańczyk, C-28/14). Art. 13b, art. 15c ust. 3 oraz art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej nie wykonują bowiem prawa UE, zaś możliwość powołania się na prawo unijne, jego zasady ogólne i prawa podstawowe, nie wpływa ani fakt służby w formacjach takich jak SB, ani moralna ocena postawy odwołującego się w latach 80-tych. Ograniczenia w możliwości powołania się na prawo unijne mogą wynikać jedynie z tego prawa jako autonomicznego porządku prawnego względem prawa krajowego i prawa unijnego. Takim ograniczeniem jest chociażby zasada zakazująca nadużywania prawa unijnego (wyroki TSUE z dnia 29 marca 2012 r., 3M Italia, C-417/10; z 11 grudnia 2014 r., Azienda sanitaria locale n. 5 "Spezzino", C-113/13; z 6 lutego 2018 r., postępowanie karne przeciwko Ömerowi Altunowi, C-359/16).

Sumując powyższe, skarga kasacyjna odwołującego się podlega oddaleniu z mocy art. 398<sup>14</sup> k.p.c. O kosztach orzeczono w myśl art. 98 § 1 w związku z art. 398<sup>21</sup> k.p.c.

[SOP]

[a.ł.]

