



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 października 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dawid Miąsik (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Jolanta Frańczak

SSN Krzysztof Rączka

w sprawie z odwołania L. Z.

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 16 października 2024 r.,

skargi kasacyjnej odwołującego się od wyroku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku

z dnia 14 marca 2022 r., sygn. akt III AUa 319/22,

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

Jolanta Frańczak Dawid Miąsik Krzysztof Rączka

[SOP]

UZASADNIENIE

Sąd Okręgowy w Gdańsku wyrokiem z 14 grudnia 2021 r., w sprawie VII U 2403/21 zmienił decyzję Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie (organ rentowy) z dnia 24 czerwca 2017 r. (KRW [...]) w ten sposób, że ustalił wysokość emerytury L. Z. (odwołujący się), poczynając od dnia 1 października 2017 r., z pominięciem art. 15c 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, Służby Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. Nr 53, poz. 214, dalej jako ustawa o zaopatrzeniowa) oraz z pominięciem otrzymanej z IPN informacji numer [...] z dnia 7 kwietnia 2017 r. (pkt I); zmienił decyzję organu rentowego z dnia 24 czerwca 2017 r. ([...]) w ten sposób, że ustalił wysokość renty inwalidzkiej odwołującego się poczynając od dnia 1 października 2017 r. z pominięciem art. 22a ustawy zaopatrzeniowej oraz z pominięciem otrzymanej z IPN informacji numer [...] z dnia 7 kwietnia 2017 r. (pkt II).

Sąd Okręgowy ustalił, że odwołujący się w okresie od października 1980 r. do dnia 30 września 1985 r. studiował na Wydziale Prawa. Po studiach zaproponowano mu pracę w kontrwywiadzie, gdzie zajmował się nadawaniem komunikatów szyfrowych, poszukiwaniem osób, zagrożeniami z kierunku angielskiego. Pracę rozpoczął 1 grudnia 1985 r. w Wydziale II na stanowisku inspektora. W okresie od 13 października 1986 r. do 17 lipca 1987 r. ukończył w P. studia podyplomowe i w tym okresie nie wykonywał pracy zawodowej. W okresie od 1 kwietnia 1988 r. do 15 stycznia 1990 r. pracował w Wydziale II w L. na stanowisku starszego inspektora. Skarżący zajmował się w pracy nadawaniem komunikatów szyfrowych, poszukiwaniem osób, zagrożeniami z kierunku angielskiego, dyplomatami. Do obowiązków odwołującego się należało pozyskiwanie współpracowników. Nie zajmował się zwalczaniem opozycji, nie walczył przeciwko kościołowi. We wrześniu 1989 r. został przeniesiony do wydziału kryminalnego milicji. Następnie odwołujący się przeszedł do Samodzielnej Sekcji Ruchu Drogowego, gdzie wykonywał zadania oskarżyciela publicznego w sprawach drogowych. Po rozwiązaniu Służby Bezpieczeństwa został zweryfikowany pozytywnie i pracował w policji do maja 2006

– do czasu przejścia na emeryturę policyjną. W związku z pełnieniem służby w policji otrzymał rentę inwalidzką.

W dniu 7 kwietnia 2017 r. Instytut Pamięci Narodowej Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, na podstawie posiadanych akt osobowych, stwierdził, że w okresie od 1 grudnia 1985 r. do 15 stycznia 1990 r. odwołujący się pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej.

W ocenie Sądu Okręgowego z dokumentów zawartych w aktach osobowych wynikało jednoznacznie, że w spornym okresie od 1 grudnia 1985 r. do 15 stycznia 1990 r. odwołujący się pełnił służbę Wydziale II SB w L. na stanowisku inspektora i starszego inspektora. Sąd Okręgowy z uwagi na materiał dowodowy zgromadzony w aktach sprawy uznał, że informacja IPN dotycząca odwołującego się nie jest wiarygodna, w zakresie w jakim wskazuje, że jego praca była służbą na rzecz totalitarnego państwa. Ustalony stan faktyczny, wskazujący na sposób wykonywania przez odwołującego się pracy, nie pozwalał na uznanie, że jego sposób wykonywania obowiązków służbowych w trakcie pracy w okresie podanym w informacji z IPN miał charakter służby na rzecz totalitarnego państwa. Sąd Okręgowy stwierdził, że odwołujący nie dopuścił się naruszeń podstawowych praw i wolności człowieka, a wykonywane przez niego w spornym okresie czynności nie stanowiły służby na rzecz totalitarnego państwa. L. Z. w okresie od 1985 r. do 1990 r. nie prowadził działalności polegającej na uczestniczeniu w praktykach bezprawia, w narażaniu innej jednostki na utratę zdrowia czy życia, które ewentualnie mogłyby stanowić ograniczenie w prawie własności w rozumieniu przepracowanego okresu pracy.

Sąd pierwszej instancji uznał za niedopuszczalne wyzerowanie lat pracy odwołującego się, nawet w sytuacji, gdy pracował w organach bezpieczeństwa państwa przez okres 4 lat, z czego okres ponad pół roku to okres nauki. Odwołujący się oprócz spornego okresu 4 lat pracy w Służbie Bezpieczeństwa, legitymował się na dzień 1 października 2017 r. okresem pracy 16 lat i ponad 3 miesiące w Policji, 5 lat nieskładkowych oraz 10 lat i 3 miesiące składkowych poza policją, łącznie ponad 31 lat okresów składkowych i nieskładkowych w innych miejscach i innej służbie. Z tak wypracowanego stażu świadczenie przysługujące odwołującemu się w marcu 2017 r. wynosiło 4.821 zł netto, zaś po zastosowaniu przepisów ustawy kwotę

1.716 zł netto, a zatem zostało zmniejszone o 65 procent, przy czym ze łącznego stażu pracy odwołującego się, okres służby spornej wynosił 11 procent stażu ogólnego przy 89 procent stażu pracy niekwestionowanego. Sąd Okręgowy zmienił zaskarżone decyzje dotyczące zarówno renty jak i emerytury odwołującego się, zobowiązując organ rentowy do obliczenia świadczeń z pominięciem art. 15c i art. 22 a ustawy zaopatrzeniowej, co oznacza konieczność przeliczenia świadczenia według zasad uprzednio obowiązujących od daty wskazanej w zaskarżonych decyzjach, tj. od 1 października 2017 r.

Sąd Apelacyjny w Gdańsku wyrokiem z 14 marca 2022 r., III AUa 319/22 w wyniku apelacji organu rentowego wniesionej od powyższego wyroku Sądu Okręgowego zmienił zaskarżony wyrok i oddalił odwołania oraz orzekł o kosztach zastępstwa procesowego za pierwszą instancję.

Sąd Apelacyjny w pełni podzielił wykładnię zaprezentowaną w uchwale III UZP 1/20, zgodnie z którą 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”. Sąd drugiej instancji za niezasadny uznał zarzut naruszenia art. 2 ustawy dezubekizacyjnej z 2016 r. poprzez niezastosowanie. Stosownie do art. 2 ust. 1 tej ustawy „W przypadku osób, w stosunku do których z informacji, o której mowa w art. 13a ustawy zmienianej w art. 1, wynika, że pełniły służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy w art. 1, i które w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy mają przyznane świadczenia na podstawie ustawy zmienianej w art. 1, organ emerytalny właściwy według przepisów ustawy zmienianej w art. 1, wszczyna postępowanie w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości świadczeń, o których mowa w art. 15c lub art. 22a ustawy zmienianej w art. 1.” Adresatem powyższej normy jest organ emerytalny, a nie sąd.

Sąd Apelacyjny uznał również za niezasadny zarzut naruszenia § 14 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 października 2004 r. w sprawie trybu postępowania i właściwości organu w zakresie zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży

Granicznej, Biura Ochrony Rządu i Państwowej Straży Pożarnej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2015 r., poz. 1148 ze zm. - obecnie Dz.U. z 2018 r., poz. 2373), który także - co wynika z samego tytułu rozporządzenia, regulującego tryb i właściwości organu w zakresie zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy - skierowany jest do organu, a nie sądu. Sąd Apelacyjny podzielił pogląd wynikający z uchwały Sądu III UZP 1/20, zgodnie z którym do zastosowania rygorów z art. 24a ustawy zaopatrzeniowej nie wystarczy samo formalne pełnienie służby w jednostkach wymienionych w art. 13b tej ustawy w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r., ale pełnienie służby polegające na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli, łamaniem praw człowieka i obywatela - oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów.

W ocenie Sądu drugiej instancji Sąd Okręgowy nie przeanalizował dogłębnie stanu faktycznego sprawy co wymagało poczynienia niezbędnych ustaleń faktycznych w sprawie. Sąd Apelacyjny dokonał szczegółowej analizy akt personalnych odwołującego się (płyta CD - k.76 i 159 akt sprawy) w wyniku której stwierdził, że z akt osobowych L. Z. oraz wymienionych faktów notoryjnych wynikało, że odwołujący się został wzorowym i aktywnym funkcjonariuszem. Podnosił swoje kwalifikacje, był gratyfikowany finansowo. Sąd drugiej instancji uznał, iż 4 lata i 1 miesiąc czynnej służby w grupie II SB RUSW nie pozwalał przyjąć, iż służba ta nie była *de facto* czynną służbą na rzecz państwa totalitarnego, o jakim mowa w treści art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. W ocenie Sądu Apelacyjnego postawa odwołującego się, jego awanse, opinie służbowe, akcje operacyjne „[...]” i „[...]1.”, pozyskiwanie TW i KO, zlokalizowanie obiektu konspiracyjnego, gratyfikacje finansowe jednoznacznie świadczą o indywidulowanym zaangażowaniu bezpośrednio ukierunkowanym na realizowanie działań charakterystycznych dla państwa totalitarnego, jego zadań i funkcji w tamtym okresie. Trudno bowiem uznać, aby służba w takim wydziale była dla odwołującego się - osoby z wyższym wykształceniem prawniczym, doskonalącym swoje kwalifikacje na studiach podyplomowych resortowych - niezrozumiała, albo nie godził się z jej wykonywaniem.

Sąd Apelacyjny na marginesie dodał, że sam akt weryfikacyjny z 1990 r., nie jest parametrem rozstrzygającym.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku wniósł odwołujący się, zaskarżając wyrok ten w całości. Wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości lub uchylenie i zmianę zaskarżonego wyroku w całości oraz zasądzenie na rzecz odwołującego zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego, w tym zwrotu kosztów zastępstwa procesowego. W skardze kasacyjnej zarzucono naruszenie: 1) art. 228 k.p.c., art. 327¹ k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c., art. 382 k.p.c. w wyniku dokonania przez sąd odwoławczy z urzędu własnych, całkowicie odmiennych od poczynionych przez sąd pierwszej instancji ustaleń faktycznych bez przeprowadzenia postępowania dowodowego i bez dania odwołującemu się możliwości choćby wypowiedzenia się co do ustalanych na nowo faktów, poprzez błędne i pozbawione wszelkiego oparcia faktycznego przypisanie okolicznościom, dotyczącym służby odwołującego się, charakteru faktów powszechnie znanych i uznanie na tej podstawie, że odwołujący służył państwu totalitarnemu; postępowanie apelacyjne zostało przeprowadzone bez udziału stron na posiedzeniu niejawnym; 2) art. 6 k.c. w związku z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej ponieważ naruszenia prawa procesowego w powiązaniu z wadliwym stosowaniem art. 6 k.c. w zakresie rozkładu ciężaru dowodu doprowadziły do nieprawidłowego ustalenia podstawy faktycznej wyroku, a ta stała się następnie przyczyną niewłaściwego zastosowania prawa materialnego. Posługując się bowiem wadliwą podstawą faktyczną Sąd Apelacyjny błędnie przyjął, że postępowanie odwołującego się w czasie pełnienia służby odpowiada znamionom art. 13b ustawy zaopatrzeniowej.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną organ rentowy wniósł o jej oddalenie oraz zasądzenie zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna okazała się zasadna w stopniu uprawniającym Sąd Najwyższy do wydania orzeczenia kasatoryjnego.

Na wstępie należy przypomnieć, że w dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego wyjaśniono, że kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” 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 (uchwała składu siedmiu sędziów z 16 września 2020 r., III UZP 1/20, OSNP 2021 nr 3, poz. 28). W wyroku z 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22 (OSNP 2023, nr 11, poz. 126), Sąd Najwyższy wyjaśnił dodatkowo, że nie można zaaprobować stanowiska, że w każdym przypadku kryterium pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa określone w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej spełnione jest już tylko w przypadku formalnej przynależności do wymienionych w nim służb. Jednakże, 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, iż 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. Wreszcie, w wyroku z 9 stycznia 2024 r., III USKP 102/23 (LEX nr 3652059) wyrażono pogląd, że nawet brak po stronie ubezpieczonego indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności człowieka, samoistnie nie wyklucza kwalifikacji jego służby jako służby na rzecz państwa totalitarnego. 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), że służba w nich była służbą na rzecz totalitarnego państwa. Domniemanie to może być obalone w procesie cywilnym przez ubezpieczonego. 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. Gdy ustalenia faktyczne postępowania sądowego potwierdzą służbę w instytucjach i formacjach wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, to ciężar dowodu

przechodzi na ubezpieczonego (tak też Sąd Najwyższy w wyroku z 30 listopada 2023 r., III USKP 65/23, OSNP 2024 nr 6, poz. 67).

Sąd Najwyższy wypracował również linię orzecniczą, zgodnie z którą art. 15c ust. 3 oraz art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej są sprzeczne z licznymi postanowieniami Konstytucji RP, sądy powszechne są w konsekwencji zobowiązane do niezastosowania tych przepisów, zaś oparcie się na nich przez Sąd drugiej instancji prowadzi do uwzględnienia skargi kasacyjnej odwołującego się funkcjonariusza policji (zamiast wielu zob. wyrok Sądu Najwyższego z 4 czerwca 2024 r., III USKP 72/23, LEX nr 3722751, i powołane tam orzecznictwo oraz argumentację). Wspomniana linia orzecnicza została zapoczątkowana wyrokiem z 16 marca 2022 r., II USKP 120/22 (OSNP 2023 nr 9, poz. 104), w którym wyjaśniono, że prawodawca wprowadził do ustawy zaopatrzeniowej dwa mechanizmy korygujące wysokość emerytur funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa. Pierwszy z nich „zeruje” 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 przypadają przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. Rozwiązanie to nie pozostaje w sprzeczności z przepisami Konstytucji RP. „Wyzerowania” lat służby na rzecz totalitarnego państwa sprawia, że każdy jej rok traktowany jest jako nieistniejący, co w konsekwencji powoduje, że im dłuższa była taka służba w trakcie kariery zawodowej odwołującego się funkcjonariusza, tym bardziej wysokość świadczenia - należnego mu po nowelizacji ustawy zaopatrzeniowej - zbliża się do wysokości najniższej emerytury gwarantowanej przez art. 18 ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej. „Wyzerowanie lat służby” godzi w funkcjonariuszy, których lata służby przypadają przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. Dotkliwość tego rozwiązania jest proporcjonalna i w niewielkim stopniu dotyka osób, które tylko kilka lat służyły w PRL. W rezultacie, rozwiązanie to nadaje się do osiągnięcia celu zakładanego przez ustawodawcę: skutecznie obniża emerytury „osób służących na rzecz totalitarnego państwa”. Sąd Najwyższy uwzględnił również, że analogiczne do

art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej rozwiązanie (obniżające przelicznik służby z 2,6 do 0,7 podstawy wymiaru) zostało już wcześniej wprowadzone do ustawy zaopatrzeniowej (art. 15b) a Trybunał Konstytucyjny uznał je za zgodne z Konstytucją RP (zob. wyrok z 24 lutego 2010 r., K 6/09, OTK-A 2010 nr 2, poz. 15 oraz z 11 stycznia 2012 r., K 36/09, OTK-A 2012 nr 1, poz. 3). Dlatego według Sądu Najwyższego krytyczna ocena art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej nie prowadzi do uznania jego niezgodności z Konstytucją RP, gdyż 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 uznał, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej obniża wysokość świadczeń tych funkcjonariuszy, którzy od 1990 r. służyli wolnej Polsce. W tej sytuacji zastosowanie w stosunku do takich funkcjonariuszy art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej i obniżenie świadczenia należnego funkcjonariuszowi do pułapu przeciętnej emerytury, 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 zaopatrzeniowej (zob. też wyrok Sądu Najwyższego z 17 maja 2023 r., I USKP 63/22, OSNP 2024 nr 1, poz. 9 oraz z 24 maja 2023 r., II USKP 40/23, LEX nr 3568174). Akceptując odmowę zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej jako wyrażającego normę sprzeczną z Konstytucją RP, w szczególności przyjmując sankcję o charakterze nieproporcjonalnym, należy również zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 12 ust. 1 tej ustawy, emerytura policyjna przysługuje funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który w dniu zwolnienia posiada 15 lat służby w Policji, wliczając w to okresy równorzędne, wymienione w art. 13 tej ustawy. Oznacza to, że podstawowego przywileju emerytalnego polegającego na możliwości przejścia na emeryturę po 15 latach służby ze świadczeniem wynoszącym co najmniej 40% podstawy jego wymiaru skarżący nie nabył z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa, lecz z tytułu służby pełnionej w demokratycznym państwie prawa. Niewątpliwie za przywilej należy uznać regulację polegającą na tym, że emerytura

funkcjonariusza wzrasta o 2,6% podstawy wymiaru za każdy dalszy rok służby (art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy). Celem nowelizacji z 2016 r. było zniesienie tego przywileju i przyjęcie za okresy służby na rzecz totalitarnego państwa 0% podstawy wymiaru, co jest zgodne z celem ustawy wyrażającym się w pozbawieniu przywilejów nabytych z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa. Tym samym mechanizm określony w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w istocie niweczy uprawnienie funkcjonariusza do obliczenia wysokości emerytury według wskaźnika podstawy wymiaru 1,3% lub 2,6% za okresy niebędące służbą na rzecz totalitarnego państwa.

Natomiast w odniesieniu do prawa do renty policyjnej przyjęto, że zastosowanie art. 22a ustawy zaopatrzeniowej jest sprzeczne z prawem przypadku obliczenia wysokości policyjnej renty inwalidzkiej na podstawie tego przepisu, gdy w sprawie nie ustalono, by prawo do renty zostało nabyte z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa (zob. również wyrok Sądu Najwyższego z 13 lutego 2024 r., I USKP 110/23, niepublikowany).

Dodatkowo w sprawach takich jak niniejsza Sąd Najwyższy przyjął, że konieczne jest uwzględnienia proporcjonalności ingerencji ustawodawcy w sferę uprawnień emerytalno-rentowych funkcjonariuszy służb PRL. W wyroku z 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21 (OSNP 2022 nr 11, poz. 113) Sąd Najwyższy odwołał się do testu proporcjonalności przeprowadzonego przez ETPCz w sprawie Cichopek (skarga nr 15189/10, A. C. przeciwko Polsce). 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. Jak przyjęto w wyroku Sądu Najwyższego z 18 września 2024 r. (I USKP 58/24) konieczne jest rozważenie relacji zachodzących między następującymi wartościami: 1) wysokością najniższej emerytury (renty) z systemu powszechnego (jako systemu referencyjnego

niezawierającego elementów składających się na przywileje z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa); 2) wysokością miesięcznej kwoty przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, dalej jako przeciętna emerytura); 3) wysokością redukcji świadczenia na podstawie ustawy z 2009 r.; 4) wysokością świadczenia wypłacanego odwołującemu się przed wejściem w życie ustawy nowelizującej; 5) wysokością świadczenia ustalonego w decyzji organu rentowego wydanej na podstawie ustawy nowelizującej. W sprawie Cichopek, nie stwierdzając naruszenia Konwencji, ETPCz uwzględnił, iż obniżka świadczeń wprowadzona w 2009 r. nie przekroczyła 25-30% a średnie świadczenia wypłacane po tej redukcji pozostawały co do zasady nadal powyżej poziomu przeciętnego świadczenia z systemu powszechnego. Uwagę zwraca również, że w wyroku III USKP 145/21 pośrednio zaakceptowano argumentację Sądu drugiej instancji, zgodnie z którą obniżenie świadczenia rentowego w tamtej sprawie nastąpiło z naruszeniem konstytucyjnej zasady proporcjonalności, ponieważ ustalona na nowo renta rodzinna była ponad dwukrotnie mniejsza od dotychczas pobieranej oraz była niższa od kwoty przeciętnej emerytury z systemu powszechnego. 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 w sprawie I USKP 58/24 uznał, 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 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 tak znacząca, jak w sprawie III USKP 145/21. Natomiast ustalenie wysokości świadczenia w kwocie znajdującej się między wysokością minimalnego świadczenia z systemu powszechnego a wysokością przeciętnego świadczenia z tego systemu może budzić poważne zastrzeżenia z punktu widzenia proporcjonalności między celem przyświecającym ustawodawcy (eliminacja niesłusznie nabytych przywilejów emerytalnych) a wybranym rozwiązaniem, w którym wysokość ponownie obliczanego świadczenia nie może być niższa od emerytury (renty) minimalnej i wyższa od przeciętnej emerytury. Proporcjonalność takiej redukcji wysokości świadczenia zależna jest w tej sytuacji od analizy specyfiki służby na rzecz totalitarnego państwa, zarówno w wymiarze instytucjonalnym (jaka jednostka, o jakich zadaniach), funkcyjnym (stanowisko i zakres wykonywanych czynności) jak również sposobu wykonywania zadań przez konkretnego funkcjonariusza i przebiegu jego kariery.

Odnosząc powyższe zapatrywania do okoliczności faktycznych niniejszej sprawy, stanowiska Sądu drugiej instancji oraz podstaw skargi kasacyjnej, można byłoby przyjąć, że art. 13b ustawy zaopatrzeniowej został zastosowany przez Sąd drugiej instancji prawidłowo. Z utrwalonego już stanowiska Sądu Najwyższego wynika, że istotne znaczenie ma zakres i przedmiot działalności jednostek wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, który potwierdza, czy były one bezpośrednio ukierunkowane na realizowanie charakterystycznych dla ustroju totalitarnego zadań i funkcji a wówczas oczywiste jest, że zadania takie wykonywali wszyscy - bez wyjątku - funkcjonariusze służący w danej jednostce organizacyjnej, którzy stanowili jej strukturę, bez której niemożliwe byłoby wykonywanie przypisanych tej jednostce zadań. Jak wynika z motywów przedstawionych przez Sąd Apelacyjny, skarżący pełnił w spornym okresie służbę na rzecz totalitarnego państwa. Wniosek taki Sąd wyprowadził z poczynionych dodatkowych ustaleń faktycznych, jakich dokonał na podstawie akt osobowych. Powołane przez Sąd Apelacyjny dowody (dokumenty z akt osobowych płyty CD: w tym raport z dnia 2 stycznia 1986 r., opinia z dnia 16 maja 1986 r., notatka wdrożeniowa z dnia 22 grudnia 1986 r., opinia partyjno-służbowa z dnia 11 lipca 1987 r., opinia służbowej

z 29 października 1987 r., opinia służbowa 22 marca 1988 r., notatka wdrożeniowa z dnia 21 listopada 1988 r.) dopuszczone i przeprowadzone zostały na posiedzeniu niejawnym, bo w takim trybie orzekał Sąd drugiej instancji.

Dodatkowo Sąd Apelacyjny dokonał analizy sposobu funkcjonowania WUSW w latach 1983-1990, wskazując, że L. wchodził w zasięg terytorialny KWMO S.. Przytoczył informacje na temat zorganizowanych w KW w czerwcu 1975 r. wydziałów SB, II i III. Sąd Apelacyjny wskazał też, że 1 lutego 1983 r. doszło do poważnych zmian organizacyjnych w resorcie spraw wewnętrznych, na mocy Zarządzenia Nr 6 Ministra SW zreorganizowano struktury KWMO. Wybranim komendom miejskim powierzono funkcje jednostek rejonowych „odpowiedzialnych za realizację zadań w zakresie ochrony spokoju, ładu, porządku i bezpieczeństwa publicznego”. Głównym celem tych zmian było umiejscowienie pionów SB w terenie, gdzie dotychczas funkcjonowały tylko grupy operacyjne, bądź referaty SB. Komendę MO w L. dopiero w październiku 1983 r. oficjalnie przemianowano na urząd rejonowy USW. Na początku lat 80-tych w RUSW reaktywowano pion bezpieczeństwa, który aktywnie nękał działaczy opozycji w czasie stanu wojennego w grudniu 1981 r. Sąd Apelacyjny powołał się również na Sprawy Operacyjnego Rozpracowania (SOR) kryptonim „[...]” oraz „[...]1.”, co miało przemawiać za uznaniem służby odwołującego się jako służby na rzecz totalitarnego państwa (bez przywołania stosownych kart z akt osobowych odwołującego się).

Tymczasem z akt osobowych odwołującego się, nie wynika, by uczestniczył on w powołanych wyżej SOR. Powoduje to, że art. 13b ustawy zaopatrzeniowej został zastosowany do nie w pełni ustalonego stanu faktycznego, skoro udział w obu SOR został uznany przez Sąd drugiej instancji za istotną okoliczność przemawiającą za kwalifikacją służby odwołującego się jako służby na rzecz totalitarnego państwa. Czyni to zasadnym uwzględnienie zarzutu naruszenia art. 327¹ k.p.c. oraz art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, a także – z uwagi na rozpoznanie apelacji organu rentowego na posiedzeniu niejawnym i powołanie się na fakty dotyczące działania tzw. bezpieczeństwa w okręgu I. znane sądowi z urzędu - art. 228 § 2 k.p.c.

Mając na uwadze powyższe, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

[a.1]