



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 22 maja 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dawid Miąsik (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Maciej Pacuda

SSA Marek Szymanowski

w sprawie z odwołania J. O.

od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA w Warszawie

o wysokość emerytury policyjnej,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń

Spółecznych w dniu 22 maja 2024 r.,

skargi kasacyjnej odwołującego się od wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie

z dnia 22 marca 2022 r., sygn. akt III AUa 764/21,

1. uchyla zaskarżony wyrok i zmienia poprzedzający go wyrok Sądu Okręgowego w Lublinie z 8 lipca 2021 r., VIII U 3390/19 w ten sposób, że przyznaje J. O. prawo do ustalenia wysokości emerytury policyjnej od dnia 1 października 2017 r. z pominięciem art. 15c ust. 3 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 2023 r. poz. 1280 ze zm.);

2. oddala skargę kasacyjną w pozostałym zakresie;

3. zasądza od organu rentowego na rzecz odwołującego się kwotę 480 (czterysta osiemdziesiąt) złotych wraz z odsetkami z art. 98 par. 1¹ k.p.c. tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym oraz przed sądem drugiej instancji.

SSA Marek Szymanowski Dawid Miąsik Maciej Pacuda

UZASADNIENIE

Sąd Okręgowy w Lublinie wyrokiem z 8 lipca 2021 r., VIII 3390/19 zmienił zaskarżoną decyzję Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie (organ rentowy) z 11 sierpnia 2017 r. i ustalił J. O. (odwołującemu się) wysokość emerytury policyjnej od dnia 1 października 2017 r. w wysokości obowiązującej do dnia 30 września 2017 r.

Zaskarżoną decyzją organ rentowy, działając na podstawie art. 15c w zw. 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 zaopatrzeniowa) oraz na podstawie otrzymanej z Instytutu Pamięci Narodowej (IPN) informacji nr [...] z 1 marca 2017 r. ponownie ustalił wysokość emerytury policyjnej odwołującego się. Zgodnie z tą decyzją podstawę wymiaru świadczenia odwołującego się stanowiła kwota 12.251,06 zł, a emerytura wynosiła 68,25% tej podstawy, tj. 8.361,35 zł. Tak ustalona emerytura była wyższa od przeciętnej emerytury ogłoszonej przez Prezesa ZUS i wobec tego wysokość emerytury została ograniczona do kwoty 2.069,02 zł.

Sąd Okręgowy ustalił, że odwołujący się rozpoczął służbę wojskową jako student podchorąży Wyższej Szkoły Oficerskiej [...] w W., którą ukończył 30 sierpnia 1987 r. Odwołujący się od 1 października 1987 r. rozpoczął zawodową służbę wojskową jako oficer Wojska Polskiego w stopniu porucznika w Strażnicy Wojsk Ochrony Pogranicza (WOP) w H. na stanowisku Zastępcy Dowódcy Strażnicy ds. kontroli ruchu granicznego. W strukturze organizacyjnej WOP oprócz odwołującego się, był też drugi Zastępca Dowódcy ds. operacyjnych, który realizował i nadzorował czynności *stricto* operacyjne i rozpoznawcze, jemu też podlegali oficerowie i podoficerowie rozpoznawczy, czyli pracujący z osobowymi źródłami informacji. Do zadań odwołującego się należał nadzór i bezpośrednia realizacja czynności w zakresie kontroli ruchu granicznego osób i środków transportu. W spornym okresie służby odwołującego się odbywał się tylko ruch towarowy po linii hutniczo-siarkowej, w związku z tym nie miał on styczności z osobami podróżnymi, kontrolował tylko pociągi towarowe. W czasie nieobecności dowódcy odwołujący się nadzorował ochronę granicy zielonej o długości 52 km tj. poza przejściami. Wówczas planował patrole oraz wysyłał żołnierzy w teren. Do zadań odwołującego się należało też rozpoznawanie i przeciwdziałanie takim zjawiskom jak przemył i kłusownictwo na granicy zielonej. Polegało to na odpowiednim planowaniu patroli, zasadzek oraz obserwacji. Odwołujący się często sam bezpośrednio uczestniczył w zasadzkach. Ponadto, zajmował się sprawami kadrowymi podległych funkcjonariuszy oraz ich szkoleniem. Służbę tę pełnił do 11 kwietnia 1991 r., tj. do rozwiązania WOP. Z tym dniem odwołujący się zaczął pełnić służbę jako funkcjonariusz Straży Granicznej w H.. Z dniem 8 kwietnia 2011 r. odwołujący się został zwolniony ze służby w Straży Granicznej. Na dzień zwolnienia ze służby wysługa lat odwołującego się wynosiła 3 lata, 11 miesięcy i 29 dni służby wojskowej, 1 miesiąc i 1 dzień służby w SG, 6 lat i 9 miesięcy służby w SG (1:1,5) oraz 16 lat, 9 miesięcy i 8 dni służby w SG.

Decyzją z 5 lipca 2012 r. w związku z przepisami ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy zaopatrzeniowej oraz na podstawie otrzymanej z IPN informacji o przebiegu służby Nr [...] z dnia 12 czerwca 2012 r. organ rentowy zmniejszył odwołującemu się emeryturę policyjną przyjmując 70,23% podstawy wymiaru. W stosunku do okresu służby odwołującego się w organach bezpieczeństwa państwa od 1 października 1987 r. do 31 lipca 1990 r. organ rentowy

zastosował przelicznik 0,7% podstawy wymiaru za każdy rok służby. Odwołujący nie odwoływał się od tej decyzji. Po uwzględnieniu kolejnych waloryzacji zwaloryzowana podstawa wymiaru emerytury policyjnej odwołującego się wynosiła na dzień 1 marca 2017 r. 12.251,06 zł, a wysokość świadczenia 8.603,92 zł brutto. Dalej Sąd Okręgowy ustalił, że w 2017 r. IPN sporządził informację o przebiegu służby nr [...], zgodnie z którą odwołujący się w okresie od 1 października 1987 r. do 31 lipca 1990 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Jednocześnie IPN wskazał, że z dokumentacji osobowej odwołującego się nie wynika, aby podjął bez wiedzy i zgody przełożonych czynną współpracę z osobami lub organizacjami działającymi na rzecz niepodległości Państwa Polskiego. Organ rentowy dokonał ponownego ustalenia wysługi emerytalnej. Ustalając wysokość świadczenia odwołującego się, organ rentowy za okres wskazany w informacji z IPN przyjął 0% podstawy wymiaru.

Sąd Okręgowy wyjaśnił, że w całości uznał za wiarygodne zeznania świadków J. M. i P. W., którzy służyli razem z odwołującym się w WOP w spornym okresie. Zdaniem tego Sądu, wskazani świadkowie w sposób niebudzący wątpliwości przedstawili zakres i charakter wykonywanych przez odwołującego się czynności w spornym okresie wskazując, że zajmował się ochroną granicy państwa z ówczesnym ZSRR. Jednocześnie świadkowie podkreślali, że odwołujący się nie był zaangażowany w żadną działalność mającą na celu zwalczanie opozycji czy też godzącą w fundamentalne prawa człowieka. Ich relacja znalazła oparcie w danych zawartych w aktach osobowych odwołującego się. Z uwagi na to, że świadkowie są obcy dla odwołującego się, a tym samym niezainteresowani wynikiem sporu oraz ze względu na okoliczność, iż pozwany organ rentowy nie kwestionował ich zeznań, opierając się jedynie na treści zaświadczenia IPN, Sąd Okręgowy stwierdził, że nie mógł odmówić im waloru wiarygodności. Także jako wiarygodne Sąd ten ocenił zeznania odwołującego się jako spójne z zeznaniami świadków oraz zgromadzonymi w sprawie dokumentami. Odwołujący się szczegółowo opisał przebieg swojej służby w spornym okresie oraz rzetelnie wyliczył wykonywane w trakcie służby czynności. Podkreślał, że jest oficerem Wojska Polskiego, natomiast nigdy nie służył dla SB.

Sąd pierwszej instancji wyjaśnił, że ustalenia IPN nie wiążą sądu powszechnego, w związku z czym sąd ubezpieczeń społecznych samodzielnie określa, czy w okresie spornym ubezpieczony faktycznie pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, stosując się do wykładni przepisów ustawy zaopatrzeniowej dokonanej w uchwale siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021, nr 3, poz. 28). Przenosząc powyższe rozważania na grunt rozpatrywanej sprawy, Sąd Okręgowy doszedł do przekonania, że dane zawarte w aktach osobowych odwołującego się, uzupełnione zeznaniami świadków oraz odwołującego się, nie pozwalają na przypisanie mu wykonywania służby na rzecz totalitarnego państwa. Odwołujący się wykonywał obowiązki, które mając na uwadze zadania WOP, a potem Służby Granicznej, rozkładały się na obszary bezpieczeństwa państwa, które są istotne w każdym jego modelu. Brak jest ponadto jakichkolwiek podstaw do przyjęcia, że odwołujący się w okresie spornym służby podejmował aktywne działania wywiadowcze i kontrwywiadowcze przeciwko ruchom demokratycznym wolnościowym, godzących w fundamentalne prawa i wolności człowieka. W aktach służby brak jest opisu, z którego wynikało, że w spornym okresie realizował obowiązki, które można by zestawić z metodami totalitarnymi, uderzającymi w podstawowe prawa i wolności. Odwołujący się realizował zadania, które są wykonywane przez służby graniczne w każdym modelu państwa. Sąd Okręgowy podniósł również, że nie można tracić z pola widzenia, że odwołujący się po dniu 31 lipca 1990 r. przez ponad 20 lat kontynuował służbę najpierw w WOP, a potem w Straży Granicznej, aż do 8 kwietnia 2011 r., zajmując szereg stanowisk kierowniczych.

Organ rentowy zaskarżył powyższy wyrok apelacją. Wyrokiem z 22 marca 2022 r., III AUa 764/21 Sąd Apelacyjny w Lublinie zmienił wyrok Sądu pierwszej instancji i oddalił odwołanie od decyzji organu rentowego oraz rozstrzygnął o kosztach postępowania.

W uzasadnieniu wydanego orzeczenia Sąd drugiej instancji przedstawił następującą argumentację. Po pierwsze, dla przyjęcia, że dana osoba pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa wystarczające jest formalne wykazanie, że osoba ta pełniła służbę w jednej z enumeratywnie wymienionych w tym przepisie instytucji czy

formacji, która została uznana przez ustawodawcę za służbę na rzecz totalitarnego państwa. Ustawodawca nie przewidział po stronie takiego funkcjonariusza uprawnienia do kwestionowania faktu pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa poprzez dowodzenie, że służba pełniona w tym czasie, we wskazanych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej instytucjach i formacjach, nie była służbą na rzecz totalitarnego państwa.

Po drugie, Sąd Apelacyjny nie podzielił stanowiska Sądu Najwyższego zajętego w uchwale III UZP 1/20, uznając przyjętą tam wykładnię za interpretację *contra legem*. Sąd Apelacyjny stoi na stanowisku, że sąd stosując przepisy prawa z zakresu ubezpieczeń społecznych powinien je stosować ściśle, nie stosując wykładni celowościowej, funkcjonalnej lub aksjologicznej w opozycji do wykładni językowej, jeżeli ta ostatnia prowadzi do jednoznacznych rezultatów interpretacyjnych. Sąd Apelacyjny podniósł, że pojęcie „służby na rzecz totalitarnego państwa” wprowadzone zostało do ustawy zaopatrzeniowej mocą ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. Katalog formacji i instytucji wskazanych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej został opracowany przez IPN na podstawie wieloletnich badań historycznych, które pozwoliły na enumeratywne wyliczenie tych jednostek, w których służba została uznana za służbę na rzecz totalitarnego państwa. Katalog ten, według projektodawców, zawierał wszystkie struktury organizacyjne, które ówczesne władze same zaliczały do organów bezpieczeństwa państwa.

Według informacji o przebiegu służby z dnia 1 marca 2017 r. przedstawionej przez IPN odwołujący się w okresie od dnia 1 października 1987 r. do dnia 31 lipca 1990 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Była to służba w [...] Oddziale Straży Granicznej. Z akt osobowych odwołującego się jednoznacznie wynika, że w okresie wskazanym w informacji IPN odwołujący się służył w Zwiadzie Nadbużańskiej Brygady WOP. Rozkazem [...] z dnia 25 sierpnia 1987 r. został mianowany na stopień podporucznika w korpusie oficerów Ochrony pogranicza, w grupie zwiadowczej, specjalność: 40-5-01. Ponadto z akt tych wynika, że pełnił on funkcję zastępcy dowódcy strażnicy do spraw operacyjnych (k. 0045 akt osobowych zapisanych na płycie CD - koperta k. 39 - wniosek z dnia 23 lutego 1989 r. o przeniesienie

odwołującego się ze stanowiska zastępcy dowódcy strażnicy ds. KRG na zastępcę dowódcy strażnicy ds. operacyjnych; u dołu wniosku, po lewej stronie, na k. 0045 - zapisano, że dotychczas oprócz swojej funkcji spełniał też rolę zastępcy ds. operacyjnych; we wniosku tym także zaznaczono jednostka wojskowa: [...] Brygada WOP; korpus osobowy: Jednostka WOP, Grupa: Zwiadu; nr specjalności wojskowej: [...]).

Zdaniem Sądu Apelacyjnego ustalanie przez Sąd pierwszej instancji tego co robił dany funkcjonariusz w czasie służby wyłącznie w oparciu o akta osobowe, zeznania samego zainteresowanego i świadków, z pominięciem czynności taktycznie przypisanych tej służbie, a wynikających z obowiązujących wówczas przepisów, nie mieści się w ramach rzetelnego postępowania dowodowego. W analizowanym okresie służby odwołującego się obowiązywały m.in. Wytyczne Szefa Zarządu Zwiadu WOP o zakresie działania operacyjnego organów zwiadu brygad WOP, GPK i lądowych strażnic kadrowych oraz uprawnień przełożonych operacyjnych, wyprowadzone Zarządzeniem Dowódcy Wojsk Ochrony Pogranicza nr [...] z dnia 15 grudnia 1984 r. w miejsce zarządzenia nr [...]. Sąd Okręgowy, koncentrując się na czynnościach wykonywanych przez odwołującego się w spornym okresie czasu, w ogóle nie pochylił się nad rzeczywistymi zadaniami pracy operacyjnej Zwiadu Wojsk Ochrony Pogranicza. Tymczasem były one określone m.in. w Wytycznych Szefa Zarządu Zwiadu WOP o zakresie działania operacyjnego organów zwiadu brygad WOP, GPK i lądowych strażnic kadrowych oraz uprawnień przełożonych operacyjnych. Zakres czynności odwołującego się zakreślony był zakresem jego obowiązków, którego w jego aktach osobowych brak. W ocenie Sądu Apelacyjnego w tych okolicznościach ustalanie czynności wykonywanych przez odwołującego się w oderwaniu od zakresu jego obowiązków wynikających z powołanych Wytycznych Szefa Zarządu Zwiadu WOP nie może być uznane za rzetelne poprowadzenie postępowania dowodowego.

Odwołujący się zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego skargą kasacyjną w całości wnosząc o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania temu Sądowi, ewentualnie w razie uznania przez Sąd Najwyższy, że podstawa naruszenia prawa materialnego okaże

się oczywiście uzasadniona, uchylenie zaskarżonego orzeczenia i rozstrzygnięcie sprawy co do istoty, przez zmianę decyzji organu rentowego z dnia 11 sierpnia 2017 r. i zobowiązanie go do przeliczenia od 1 października 2017 r. emerytury odwołującego się z pominięciem art. 15c ustawy zaopatrzeniowej oraz zasądzenie kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego wedle norm przepisanych.

Skarga kasacyjna została oparta na podstawie naruszenia przepisów prawa materialnego, a mianowicie: 1) art. 32 ust. 1 w zw. z art. 32 ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej przez pominięcie treści tych przepisów co skutkowało oddaleniem odwołania skarżącego pomimo, że skarżona decyzja została wydana pomimo niezłożenia przez odwołującego wniosku o ustalenie prawa do zaopatrzenia emerytalnego, zaś zgodnie z treścią pominiętego przepisu decyzję o ustaleniu zaopatrzenia emerytalnego wydaje się na skutek postępowania wszczętego na wniosek zainteresowanego, a tym samym w sprawie brak było podstaw do wszczęcia i prowadzenia postępowania na skutek, którego doszło do wydania skarżonej decyzji; 2) art. 33 ust. 4 pkt 2 w zw. z art. 33 ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej przez ich pominięcie przez Sąd Apelacyjny i oddalenie odwołania skarżącego pomimo, że skarżona decyzja wydana została rzekomo w oparciu o nowe informacje dostarczone przez IPN, co stanowi przesłankę zmiany decyzji określoną w ust. 1 pkt 1 art. 33 ustawy zaopatrzeniowej podczas gdy jak wynika z art. 33 ust. 4 pkt 2 tej ustawy zmiana decyzji o wysokości świadczenia pieniężnego z zaopatrzenia emerytalnego nie może zostać uchylona lub zmieniona jeżeli od jej wydania upłynęło 5 lat, zaś decyzja ustalająca prawo skarżącego do zaopatrzenia emerytalnego wydana została w dniu 5 lipca 2012 r., a więc wydanie skarżonej decyzji nastąpiło już po upływie terminu wskazanego ustawie zaopatrzeniowej; 3) art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, polegającym na błędnym przyjęciu, iż przepis ten jest jednoznaczny i niewymagający jakiegokolwiek interpretacji i dlatego też należy w pierwszej kolejności brać pod uwagę jego wykładnię językową w kontekście służby odwołującego się na rzecz „państwa totalitarnego”, podczas gdy takie rozumowanie jest absolutnie błędne, albowiem nie jest tak, że definicja ta jest czytelna i jednoznaczna, nastręcza ona bowiem szereg problemów interpretacyjnych, dlatego nie można ograniczyć się do bezrefleksyjnej wykładni językowej art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, bowiem zakodowane w nim

pojęcie stanowi kryterium wyjściowe, a więc przybiera postać domniemania możliwego do obalenia w procesie cywilnym czego Sąd Apelacyjny w Lublinie w ogóle nie wziął pod uwagę przy rozpoznawaniu niniejszej sprawy i tym samym błędnie przyjął, że służba odwołującego się była służbą na rzecz „państwa totalitarnego”; 4) art. 2, art. 30, art. 32 ust. 1, art. 42 ust. 1, art. 45 ust. 1 w zw. z art. 10, art. 47, art. 64 ust. 1 i 2, art. 67 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 2, art. 8, art. 14 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności przez absolutnie błędne uznanie, iż art. 15c ustawy zaopatrzeniowej nie narusza zasady ochrony praw nabytych, równości wobec prawa, zaufania obywateli do państwa, ochrony dobrego imienia oraz prawa do zabezpieczenia społecznego, poszanowania godności, prawa do ochrony czci, dobrego imienia, prawa do prywatności i prawa do poszanowania życia rodzinnego jak również zakazu ponownego karania, zasady proporcjonalności, prawa do sprawiedliwego rozpoznania sprawy, w sytuacji gdy wspomniane powyżej przepisy, w sposób drastyczny i arbitralny łamiąc podstawowe zasady konstytucyjne obniżają uposażenia rentowe i emerytalne osobom objętym zakresem tejże ustawy, nosząc one znamiona niczym nieuprawnionego odwetu na osobach objętych przedmiotową nowelizacją i nie mają nic wspólnego z próbą zniwelowania nieuzasadnionych przywilejów niesłusznie przyznanym funkcjonariuszom „państwa totalitarnego”.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna okazała się zasadna w stopniu uprawniającym Sąd Najwyższy do wydania orzeczenia reformatoryjnego, choć nie wszystkie podniesione w niej zarzuty zasługiwały na uwzględnienie.

W pierwszej kolejności należy wyjaśnić, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego w sprawach takich jak niniejsza wypracowano już następujące stanowisko w przedmiocie wykładni i stosowania przepisów ustawy zaopatrzeniowej, zarówno co do kwalifikacji służby jako służby w organach totalitarnego państwa jak i co do zawartych w tej ustawie mechanizmów korygujących wysokość emerytur (m.

in. wyroki Sądu Najwyższego: z 6 lutego 2024 r., I USKP 114/23, LEX nr 3668529; z 16 stycznia 2024 r., I USKP 63/23, LEX nr 3656105; z 9 stycznia 2024 r., I USKP 121/23, niepublikowany; z 24 maja 2023 r., II USKP 40/23, LEX nr 3568174; z 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22, LEX nr 3602783; z 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, LEX nr 350673).

Po pierwsze, stwierdzenie pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. nie może być dokonane wyłącznie na podstawie informacji IPN - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (kryterium formalnej przynależności do służb), lecz na podstawie wszystkich okoliczności sprawy (art. 13b ust. 1 w związku z art. 13a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej).

Po drugie, przy dokonywaniu oceny prawnej służby z perspektywy art. 13b ustawy zaopatrzeniowej bierze się pod uwagę przede wszystkim formację, w której pełniona była służba, a także zajmowane stanowisko czy stopień służbowy oraz przebieg służby. 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 *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 takiej kwalifikacji. 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 - pkt 60 uzasadnienia uchwały Sądu Najwyższego, III UZP 1/20), 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.

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 zaś obniża wysokość świadczenia do przeciętnej emerytury przysługującej w powszechnym systemie ubezpieczenia. Zdaniem Sądu Najwyższego 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 wobec wieloletniej, autodestruktywnej bezczynności Trybunału Konstytucyjnego w sprawach o dokonanie kontroli konstytucyjności art. 13b i art. 15c tej ustawy (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21, LEX nr 3353118).

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. W sprawie II USKP 120/22 wyjaśniono, 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 zaopatrzeniowej. W przeciwieństwie do rozwiązania przyjętego w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, "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, jak odwołujący się, 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 tej ustawy (art. 15b). Trybunał Konstytucyjny uznał je za zgodne z Konstytucją RP (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2010 r., K 6/09, OTK-A 2010 Nr 2, poz. 15 i z 11 stycznia 2012 r., K 36/09, OTK-A 2012 Nr 1, poz. 3). Dlatego jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku w sprawie II USKP 40/23, krytyczna ocena art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej 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 zaś 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 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 zaopatrzeniowej.

Zastosowane w art. 15c ust. 3 ustawy "równanie w dół" ma charakter "ślepy". Dotyczy każdego, kto pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, bez względu na czasowy wymiar tej służby do 31 lipca 1990 r., jak również bez względu na okres służby po 31 lipca 1990 r. Artykuł 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej ma więc właściwości represyjne. Karze finansowo za pełnienie służby na rzecz totalitarnego państwa tych, którzy relatywnie najkrócej służyli totalitarnemu państwu a staż emerytalny wypracowali po "upadku" tego reżimu. Ponadto, funkcjonariusze mający taki sam staż służby po 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 przed tą datą. 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 już w wyroku II USKP 120/22 przyjęto, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej narusza model wyznaczony przez Konstytucję 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 (wyroki Sądu Najwyższego: z 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21, OSNP 2022 nr 11, poz. 113; uchwała Sądu Najwyższego z 17 listopada 2022 r., III PZP 2/21, OSNP 2023 nr 3, poz. 25, uchwała składu siedmiu sędziów z 26 kwietnia 2023 r., III PZP 6/22, OSNP 2023, nr 10, poz. 104), uznał, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, 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 odwołujących się funkcjonariuszy w odniesieniu do uprawnień emerytalnych wynikających ze służby na rzecz demokratycznego państwa.

Po czwarte, w wyroku Sądu Najwyższego z 9 stycznia 2024 r., I USKP 121/23 wyjaśniono, że zgodnie z Zarządzeniem Dowódcy WOP nr [...] z 10 października 1978 r. w sprawie wprowadzenia do użytku służbowego Wytycznych Szefa Zarządu Zwiadu WOP dotyczących zakresu działania operacyjnego Wydziałów [...] Brygad, GPK i strażnic lądowych oraz stanowiącymi załącznik do zarządzenia Dowódcy WOP nr [...] z 15 grudnia 1984 r. Wytycznymi Szefa Zarządu Zwiadu WOP o zakresie działania operacyjnego organów zwiadu brygad WOP, GPK i lądowych strażnic kadrowych oraz uprawnień przełożonych operacyjnych, w lądowej strażnicy kadrowej WOP działania operacyjne i rozpoznawcze w pełnym zakresie prowadzą dowódca strażnicy i jego zastępcy oraz oficer operacyjny i pomocnik dowódcy strażnicy. Pełnienie jednej z tych funkcji uzasadnia nadanie odpowiedniej wagi czynnikowi funkcjonalno-instytucjonalnemu, o którym mowa w art. 13b ustawy

zaopatrzeniowej. Należy bowiem podkreślić, że Sąd Najwyższy stoi na stanowisku, iż „w ujęciu „instytucjonalnym” sam fakt pełnienia służby w określonej jednostce może wypełniać kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa”, mimo braku po stronie odwołującego się indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności człowieka (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 16 marca 2023 r., II USKP 120/22 (OSNP 2023 nr 9, poz. 104). W wyroku tym podkreślono, 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 rezultacie Sąd Najwyższy podkreślił, że w trakcie kwalifikacji dokonywanej na podstawie art. 13b ust. 1 w związku z art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej nie jest wystarczające podkreślenie, że odwołujący się osobiście nikomu nie szkodził i że nie prowadził sam działalności operacyjnej. Należy bowiem to ustalenie (niekwestionowane w sprawie) skonfrontować ze spojrzeniem „instytucjonalnym”, a więc z tym, czym zajmowała się dana jednostka. Taki sam pogląd wyrażony został w wyrokach Sądu Najwyższego: z 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22 (OSNP 2023 nr 11, poz. 26) i z 17 maja 2023 r., I USKP 63/22 (LEX nr 3563400), w których stwierdzono, że istotne znaczenie ma zakres i przedmiot działalności formacji/instytucji (z uwzględnieniem jednostek wymienionych w art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy), który 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, którzy stanowili jej strukturę, bez której niemożliwe byłoby wykonywanie przypisanych tej jednostce zadań. W wyroku w sprawie I USKP 40/22 wyjaśniono również, że przy dokonywaniu oceny prawnej służby z perspektywy art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy bierze się pod uwagę przede wszystkim formację, w której pełniona była służba, a także zajmowane stanowisko czy stopień służbowy oraz przebieg służby. 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 *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.

Odnosząc powyższe zapatrywania do podstaw skargi kasacyjnej, 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 zajmowane stanowisko zastępcy dowódcy strażnicy do spraw operacyjnych bez potrzeby ustalenia, czy w trakcie służby odwołujący się dopuścił się czynów godzących w prawa i wolności obywatelskie. Nawet brak po stronie odwołującego się indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności człowieka, samoistnie nie wyklucza kwalifikacji realizowania charakterystycznych dla ustroju totalitarnego zadań i funkcji. 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 (por. wyrok Sądu Najwyższego z 30 listopada 2023 r., III USKP 65/23, OSNP 2024, nr 6, poz. 67).

Z drugiej strony zastosowania nie mógł znaleźć art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w odniesieniu do wysokości emerytury jako przepis oczywiście niekonstytucyjny. Tymczasem w niniejszej sprawie w wyniku zastosowania opisanych wyżej mechanizmów odwołujący się najpierw - na podstawie pierwszego mechanizmu - zmniejszono podstawę wymiaru z 70,23% do 68,25% z uwagi na "wyzerowanie" okresu służby na rzecz totalitarnego państwa, a następnie drastycznie obniżono świadczenie emerytalne na podstawie drugiego z mechanizmów (do kwoty 2.069,02 zł), chociaż zostało – z pominięciem wyzerowanego okresu – wypracowane służbą wykonywaną wyłącznie na rzecz państwa demokratycznego.

Za nieuzasadniony należało natomiast uznać zarzut naruszenia art. 32 oraz 33 ust. 4 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, ponieważ przepis ten nie dotyczy zmiany wysokości świadczenia emerytalnego lub rentowego z przyczyn wynikających z wprowadzenia do systemu prawnego art. 15c ustawy zaopatrzeniowej.

Mając powyższe na względzie, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji, przyjmując, że odwołującemu się przysługuje prawo do świadczeń w wysokości odpowiadającej stażowi ubezpieczeniowemu wypracowanemu od przełomu 1989 r. bez zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

[SOP]

[ms]