



**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 15 stycznia 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Bohdan Bieniek (przewodniczący)

SSN Piotr Prusinowski

SSN Romualda Spyt (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania W. W.

od decyzji Dyrektora 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 15 stycznia 2025 r.,

skargi kasacyjnej odwołującego się od wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu

z dnia 29 września 2022 r., sygn. akt III AUa 1583/21,

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

Piotr Prusinowski Bohdan Bieniek Romualda Spyt

UZASADNIENIE

W.W. odwołał się od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno- Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie z dnia 7 czerwca 2017 r. ponownie ustalającej wysokość jego emerytury.

Wyrokiem z dnia 22 czerwca 2021 r. Sąd Okręgowy w Świdnicy zmienił zaskarżoną decyzję i zobowiązał organ rentowy do przeliczenia od 1 października 2017 r. emerytury W.W. z pominięciem art. 15c ust. 1, 2 i 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, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz.U. z 2023 r., poz. 1280; dalej jako ustawa zaopatrzeniowa lub ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy).

Sąd Apelacyjny we Wrocławiu, wyrokiem z dnia 29 września 2022 r., zmienił zaskarżony przez organ rentowy wyrok Sądu Okręgowego i oddalił odwołanie.

W sprawie ustalono, że W.W., urodzony [...] 1953 r., w okresie od 15 września 1973 r. do 19 lipca 1975 r. pełnił zasadniczą służbę wojskową. W okresie od 16 grudnia 1975 r. do 31 lipca 1990 r. pełnił służbę w KWMO Wydziale „B” KWMO w W.; w okresie od 1 sierpnia 1990 r. do 15 lipca 1998 r. - w UOP.

Z informacji Instytutu Pamięci Narodowej wynika, że odwołujący się pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, od 16 grudnia 1975 r. do 31 lipca 1990 r.

Decyzją z dnia 7 czerwca 2017 r., na podstawie art. 15c w związku z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy oraz na podstawie informacji Naczelnika Oddziałowego Archiwum Instytutu Pamięci Narodowej we Wrocławiu, Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA ponownie ustalił wysokość emerytury odwołującego się przy uwzględnieniu okresu wskazanego w informacji z IPN (podstawa wymiaru świadczenia wynosi 7.367,67 zł a emerytura wynosi 26% podstawy wymiaru).

Odwołujący się, zajmujący stanowisko młodszego inspektora Wydziału „B” KWMO w W., we wniosku o nadanie stopnia Milicji Obywatelskiej z dnia 29 lipca 1977 r., był oceniany

pozytywnie. Wskazano w nim, że mimo krótkiego okresu pracy w Służbie Bezpieczeństwa i braku przeszkolenia zawodowego realizuje należycie zadania operacyjno-obserwacyjne, przejawiając dużą samodzielność, pozostając zdyscyplinowanym i sumiennym funkcjonariuszem.

W latach 15 grudnia 1975 r. do 15 listopada 1977 r. odwołujący się pracował w sekcji hotelowej, opracowując i pozyskując osobowe źródła informacji. Wskazano, że „[w] trakcie swojej pracy wykazuje własną inwencję oraz dobre umiejętności organizatorskie, posiada duże umiejętności w wykorzystaniu sprzętu techniki operacyjnej i właściwie stosuje go w różnych sytuacjach operacyjnych”.

W okresie od 15 grudnia 1977 r. do 15 grudnia 1978 r. odwołujący się prowadził sprawę pod kryptonimem „[...]”, pozyskał 7 tajnych współpracowników, z którymi pracował dobrze. „Samodzielnie pozyskał natomiast 3”. Samodzielnie dokonywał oceny uzyskanych informacji i zaistniałych sytuacji na obiekcie przed jego rozpracowaniem, podejmując trafne decyzje w zakresie prowadzonego rozpoznania cudzoziemców z krajów kapitalistycznych.

W opinii służbowej z 20 stycznia 1981 r. - za okres od 10 grudnia 1978 r. do 20 stycznia 1981 r. - wskazano, że odwołujący się samodzielnie prowadzi sprawę obiektową, na swym koncie posiada źródła informacji w postaci tajnych współpracowników i kontaktów operacyjnych. Pracuje bezpośrednio w prowadzeniu obserwacji zewnętrznej, wykazując duże zaangażowanie w pracy, pracując po godzinach służbowych.

We wniosku o nadanie stopnia z dnia 14 czerwca 1983 r. odwołujący się został oceniony jako osoba, która potrafi kierować podległym zespołem, który osiąga pozytywne wyniki w likwidacji kolportażu nielegalnej literatury.

Sąd Apelacyjny stwierdził, że organ rentowy, po zastosowaniu przepisów art. 15c w związku z art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, wyliczył wysokość emerytury odwołującego się, uznając okres od 16 grudnia 1975 r. do 31 lipca 1990 r. za służbę na rzecz totalitarnego państwa.

Sąd Apelacyjny wskazał na kierunek wykładni mających w sprawie zastosowanie przepisów, w szczególności art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy,

wyrażony w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28), zgodnie z którym kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” zawarte w art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, z uwzględnieniem indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka. W konsekwencji, dla zastosowania skutków z art. 15c ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, nie jest wystarczające jedynie stwierdzenie formalnej przynależności czy pełnienia służby w wymienionych w art. 13b tej ustawy cywilnych i wojskowych instytucjach czy formacjach, ale wymagana jest również ocena merytoryczna dotycząca rzeczywistego przebiegu tej służby i pełnionych funkcji i ról pełnionych lub braku udziału w zwalczaniu wszelkich ruchów wolnościowych i dążeń demokratycznych.

Sąd Apelacyjny zauważył, że odwołujący się nie był jedynie funkcjonariuszem pomocniczym czy technicznym SB, lecz jego działalność miała charakter całkowicie merytoryczny, operacyjny, przy czym w tej działalności wyróżniał się pozytywnie w oczach swoich przełożonych. Zwraca uwagę, że pełnił funkcje kierowniczą w SB, kierując określonym zespołem ludzkim. Do jego obowiązków należało pozyskiwanie i prowadzenie kontaktów operacyjnych, co stanowiło najważniejszą część działalności SB. Odwołujący się był pozytywnie oceniany za prace mające na celu likwidowanie kolportażu - jak to ujęto - nielegalnej wówczas literatury, co w sposób oczywisty wiązało się z naruszaniem praw i wolności obywatelskich osób, które tą literaturę posiadały. Powyższe, w ocenie Sądu Apelacyjnego, jednoznacznie wskazuje, że indywidualna ocena działań W.W. pozwala uznać jego służbę za służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, która to służba przyczyniała się do umocnienia władzy komunistycznej i jednocześnie osłabienia praw i wolności osobistych obywateli.

W skardze kasacyjnej od powyższego wyroku odwołujący się zarzucił:

1. naruszenie prawa materialnego:

- art. 13b i art. 15c ust. 1, 2 i 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym polegające na niewłaściwym zastosowaniu tych przepisów,

- art. 2 Konstytucji RP, co naruszyło zasadę ochrony praw nabytych i zasadę sprawiedliwości społecznej, a także zasadę zaufania obywatela do Państwa i tworzonego przez to Państwo prawa, a także niedziałania prawa wstecz, które to zasady są zasadami demokratycznego Państwa Polskiego,

- art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, prowadzące do nieproporcjonalnego i niezasadnego naruszenia przysługującego prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego.

2. naruszenie przepisów postępowania, mające istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:

a. art. 382 k.p.c. w związku z art. 241 k.p.c. i art. 232 zdanie drugie k.p.c. w związku 227 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c., polegające na ich niezastosowaniu, podczas gdy:

1. dokonanie nowej oceny stanu faktycznego przez Sąd drugiej instancji wymagało uzupełnienia materiału dowodowego przez przeprowadzenie dodatkowego uzupełniającego dowodu z zeznań strony – W.W. lub ewentualnie dalszych dowodów przez niego wskazanych,

2. celem tego dowodu powinna być weryfikacja dowodu prowadząca do wyjaśnienia okoliczności sporządzenia i treści opinii z dnia 14 czerwca 1983 r., stanowiącej podstawę zmiany rozstrzygnięcia Sądu pierwszej instancji: wskazany wyżej sposób weryfikacji notatki wynika z konieczności ustalenia przyczyn jej sprzeczności ze wszystkimi dokumentami dotyczącymi przebiegu służby odwołującego się, a także sprzeczności z zakresem działania wydziału „B”, ze wskazaniem, że powyższe ustalenia mogłyby doprowadzić do uznania opinii za niewiarygodną, a tym samym zmiany merytorycznej treści orzeczenia Sądu drugiej instancji, uznającego zasadność orzeczenia Sądu pierwszej instancji, a niezasadność możliwości zastosowania wobec odwołującego się art. 13b w związku z art. 15c ust. 1, 2 i 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy;

b. art. 227 k.p.c. w związku z art. 235² § 1 pkt 2 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c., polegające na nieprzeprowadzeniu dowodu z uzupełniającego przesłuchania odwołującego się, a tym samym nieprzeprowadzeniu weryfikacji dowodu z opinii z dnia 14 czerwca 1983 r.

i niewyjaśnieniu sprzeczności pomiędzy tą opinią a pozostałą częścią materiału dowodowego, ze wskazaniem, że powyższe ustalenia mogłyby doprowadzić do uznania opinii za niewiarygodną, a tym samym zmiany merytorycznej treści orzeczenia Sądu drugiej instancji, „uznającego zasadność orzeczenia Sądu pierwszej instancji”, a niezasadność możliwości zastosowania wobec odwołującego się art. 13b w związku z art. 15c ust. 1, 2 i 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i orzeczenie co do istoty sprawy, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Sądowi drugiej instancji do ponownego rozpoznania oraz o zasądzenie od organu rentowego na rzecz odwołującego się kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa prawnego przed Sądem Najwyższym według norm przepisanych.

Organ rentowy, w odpowiedzi na skargę, wniósł o jej oddalenie i zasądzenie od skarżącego na swoją rzecz kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna jest w części uzasadniona z uwagi na naruszenie przepisów prawa materialnego, natomiast nie zasługują na uwzględnienie zarzuty naruszenia przepisów postępowania.

Odnosząc się do stanowiska skarżącego, że dokonanie nowej oceny stanu faktycznego przez Sąd drugiej instancji wymagało uzupełnienia materiału dowodowego przez przeprowadzenie dodatkowego uzupełniającego dowodu z zeznań strony (ewentualnie dalszych dowodów przez niego wskazanych) - należy zauważyć, że znajduje ono swoje zakotwiczenie w art. 232 zdanie drugie k.p.c. Skarżący bowiem uważa, że Sąd drugiej instancji powinien przeprowadzić z urzędu dowód z przesłuchania strony (odwołującego się) celem zweryfikowania treści zawartych w aktach IPN (na nośniku CD) – a potem z ewentualnych innych dowodów zgłoszonych przez skarżącego.

Zgodnie z art. 232 zdanie drugie k.p.c., sąd może dopuścić dowód niewskazany przez stronę, przy czym norma ta znajduje zastosowanie również w postępowaniu odwoławczym (art. 391 § 1 k.p.c.). Nie można pominąć, że wskazana norma znajduje się w art. 232 k.p.c., który w zdaniu pierwszym stanowi, że strony są obowiązane wskazywać dowody dla stwierdzenia faktów, z których wywodzą skutki prawne. Z przepisu tego wynika zatem, że regułą jest przeprowadzanie dowodów na wniosek stron, a dopuszczanie ich z urzędu stanowi wyjątek od tej zasady. Stosowanie tego wyjątku pozostawione jest dyskrecjonalnej władzy sądu, na co wyraźnie wskazuje użyty w art. 232 zdanie drugie k.p.c. zwrot „sąd może”. Z tego powodu nieprzeprowadzenie dowodu z urzędu z reguły nie stanowi uchybienia, które mogłoby zostać skutecznie wytknięte w skardze kasacyjnej (m.in. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 19 maja 2000 r., III CZP 4/00, OSNC 2000 nr 11, poz. 195; wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 25 marca 1998 r., II CKN 656/97, OSNC 1998 nr 12, poz. 208; z dnia 25 czerwca 1998 r., III CKN 384/98, LEX nr 34226; z dnia 9 lipca 1998 r., II CKN 657/97, LEX nr 50630; z dnia 26 stycznia 2000 r., III CKN 567/98, LEX nr 52772; z dnia 14 grudnia 2000 r., I CKN 661/00, LEX nr 52781; z dnia 17 kwietnia 2008 r., I CSK 79/08, LEX nr 395251; z dnia 5 listopada 2008 r., I CSK 138/08, LEX nr 548795, i z dnia 20 grudnia 2019 r., II CSK 518/18, LEX nr 2779486).

Przyjmuje się, że dla przeprowadzenia dowodu z urzędu, a zatem w istocie zastąpienia inicjatywy dowodowej strony inicjatywą dowodową sądu, konieczne jest zaistnienie szczególnych okoliczności, przykładowo zachodzi potrzeba ochrony interesu publicznego, istnieje podejrzenie fikcyjności procesu lub próby obejścia prawa przez strony. W przypadku strony działającej bez profesjonalnego pełnomocnika z reguły wskazane jest w pierwszej kolejności skorzystanie przez sąd z uprawnienia do udzielenia pouczeń co do czynności procesowych zgodnie z art. 5 k.p.c., a dopiero, gdyby to okazało się niewystarczające, przeprowadzenie dowodu z urzędu. W ocenie Sądu Najwyższego w składzie rozpoznającym sprawę, jeżeli strona jest reprezentowana przez adwokata lub radcę prawnego inicjatywa dowodowa sądu powinna być ograniczona do przypadków zupełnie wyjątkowych, albo wręcz całkowicie wykluczona (wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 26 marca 2009 r., I CSK 415/08, LEX nr 577152; z dnia 24 listopada 2010 r., II CSK 297/10, LEX nr 970074, i cytowany wyżej wyrok z dnia 20 grudnia 2019 r., II CSK 518/18, LEX nr 2779486).

Trzeba przypomnieć, że dowód z akt IPN (na nośniku CD) nie był nowym dowodem i został już dopuszczony w postępowaniu pierwszoinstancyjnym. Skarżący miał więc możliwość ustosunkowania się do treści zawartych w tych aktach i zgłosić stosowne wnioski dowodowe, a z obowiązku tego nie zwalniało go wybiórcze skorzystanie z tego dowodu przez Sąd pierwszej instancji (na korzyść skarżącego).

Odnosząc się do zarzutów dotyczących kwalifikacji części okresu służby ubezpieczonego jako służby na rzecz totalitarnego państwa, przypomnieć należy, że w dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego wyjaśniono już, 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 Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28). W wyroku z dnia 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, 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. Wreszcie, w wyroku z dnia 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. 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. Tak też przyjął Sąd Najwyższy w uchwale III UZP 1/20, w której stwierdzono, że w razie stosowanego zarzutu przeciwko osnowie tej informacji, sąd będzie zobowiązany do rekonstrukcji przebiegu służby w konkretnym przypadku (tak też Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 30 listopada 2023 r., III USKP 65/23, OSNP 2024 nr 6, poz. 67).

Odnosząc powyższe zapatrywania do okoliczności faktycznych niniejszej sprawy oraz stanowiska Sądu drugiej instancji, Sąd Najwyższy stwierdza, że art. 13b ustawy zaopatrzeniowej został zastosowany przez Sąd drugiej instancji prawidłowo co do okresu służby od 16 grudnia 1975 r. – ale nie do 31 lipca 1990 r. (o czym w końcowej części uzasadnienia).

Nie można podzielić argumentacji skarżącego, że sporny okres jego służby nie powinien być oceniony jako „służba na rzecz totalitarnego państwa” w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Skarżący twierdzi, że w zakres zadań Biura „B”, pomimo działań techniczno-operacyjnych, które rzeczywiście były wykonywane przez pracowników tegoż wydziału, nie wchodziła inwigilacja osób związanych z ówczesną opozycją. Tymczasem Biuro „B” należało do jednostek techniczno-operacyjnych MSW. Oznaczało to, że było jednostką usługową realizującą zlecenia pionów operacyjnych Służby Bezpieczeństwa – wywiadu, kontrwywiadu, Departamentu III (przeciwdziałanie opozycji), IV (walka z Kościołem), Milicji – na przeprowadzenie obserwacji. Do zadań pionu należała również pomoc w czynnościach operacyjno-technicznych aparatu bezpieczeństwa (m.in. w tajnych zatrzymaniach, przeszukaniach oraz instalowaniu podsłuchów). Tego rodzaju służba wypełnia kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, nawet mimo braku po stronie funkcjonariusza indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności człowieka, co znalazło potwierdzenie w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Naruszanie podstawowych praw i

wolności człowieka jest wypadkową działań „instytucjonalnych” oraz „indywidualnych”, zaś „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 sprawie II USKP 120/22 Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że w trakcie kwalifikacji na mocy art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej nie jest wystarczające podkreślenie, że funkcjonariusz osobiście nikomu nie szkodził i że nie prowadził sam działalności operacyjnej. Należy bowiem to ustalenie skonfrontować ze spojrzeniem „instytucjonalnym”, a więc z tym, czym zajmowała się dana jednostka.

Z utrwalonego stanowiska Sądu Najwyższego wynika, że istotne znaczenie ma zakres i przedmiot działalności jednostek wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, który 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, którzy stanowili jej strukturę, bez której niemożliwe byłoby wykonywanie przypisanych tej jednostce zadań.

Przechodząc do oceny zasadności zarzutów skargi kasacyjnej odwołującego się dotyczących wysokości świadczenia emerytalnego, Sąd Najwyższy wypracował już linię orzecniczą, zgodnie z którą art. 15c 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 dnia 4 czerwca 2024 r., III USKP 72/23, LEX nr 3722751 i powołane tam orzecznictwo oraz argumentacja). Wspomniana linia orzecnicza została zapoczątkowana wyrokiem z dnia 16 marca 2023 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 dnia 24 lutego 2010 r., K 6/09, OTK-A 2010 nr 2, poz. 15 oraz z dnia 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.

„Wyzerowanie” lat służby na rzecz totalitarnego państwa nie jest rozwiązaniem naruszającym art. 32 ust. 1 Konstytucji (zasada równości wobec prawa) oraz art. 32 ust. 2 (zakaz dyskryminacji). Zasada równości praw i będąca jej lustrzanym odbiciem zasada niedyskryminacji obowiązują w polskim systemie prawnym na mocy Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.), mającej - zgodnie z art. 91 ust. 2 Konstytucji RP - pierwszeństwo stosowania przed ustawodawstwem krajowym. W myśl art. 14 tej

Konwencji, korzystanie z praw i wolności w niej wymienionych powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów, jak: płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne i inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie bądź z jakichkolwiek innych przyczyn. W świetle utrwalonej w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz) wykładni cytowanego przepisu, przywołanej w wyrokach Sądu Najwyższego z dnia 29 marca 2011 r., I PK 231/10 (OSNP 2012 nr 9-10, poz. 118) i z dnia 7 kwietnia 2011 r., I PK 232/10 (OSNP 2012 nr 11-12, poz. 133), dyskryminacją jest taka różnica w traktowaniu podmiotów prawa, która nie ma obiektywnego i rozsądnego uzasadnienia, a więc nie realizuje uprawnionego celu oraz nie istnieje rozsądna proporcja między zastosowanymi środkami i tym celem. Nie dochodzi do naruszenia zasady równego traktowania (zakazu dyskryminacji), jeśli wybrane środki (przepisy) odzwierciedlają uzasadniony cel polityki społecznej oraz są odpowiednie i konieczne do osiągnięcia tego celu (por. w odniesieniu do zakazu dyskryminacji ze względu na płeć: wyrok TSUE z dnia 6 lipca 2000 r., C-407/98, Katarina Abrahamsson i Leif Anderson przeciwko Elisabet Fogelqvist LEX nr 82937; w odniesieniu do zakazu dyskryminacji ze względu na wiek: wyrok TSUE z dnia 22 listopada 2005 r., C-144/04, Verner Mangold przeciwko Rudiger Heim, LEX nr 225999; wyrok TSUE z dnia 16 października 2007 r., C-411/05, Felix Palacios de la Villa przeciwko (...) S.A., LEX nr 319479; w odniesieniu do prawa do renty z pracowniczego programu emerytalnego: wyrok TSUE z dnia 11 lipca 2006 r., C-13/05, Sonia Chocón Navas przeciwko Eurest, LEX nr 226783).

Również Trybunał Konstytucyjny, wykładając powyższe zasady, wyjaśnia, że wszystkie podmioty prawne, charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, mają być traktowane równo, tzn. według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminacyjnych, jak i faworyzujących. Dopuszczalne jest zatem różne traktowanie przez prawo różnych podmiotów. Prawo wspólnotowe nie zawiera zakazu wszelkiej dyskryminacji. Jednak odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą znajdować podstawę w odpowiednio przekonywających argumentach. Argumenty te muszą zaś mieć charakter relewantny i proporcjonalny (waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów

podobnych) i muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (por. orzeczenia z dnia 9 marca 1988 r., U 7/87, OTK 1988, poz. 1; z dnia 3 marca 1987 r., P 2/87, OTK 1987, poz. 2; z dnia 28 listopada 1995 r., K 17/95, OTK 1995 nr 3, poz. 18; z dnia 3 września 1996 r., K 10/96, OTK ZU 1996 nr 4, poz. 33; z dnia 29 września 1997 r., K 15/97, OTK ZU 1997 nr 3-4, poz. 37 i z dnia 14 maja 2001 r., SK 1/00, OTK ZU 2001 nr 4, poz. 84). Nie narusza zasady równości usprawiedliwione i racjonalne zróżnicowanie (dyferencjacja) sytuacji prawnej podmiotów ze względu na różniącą je cechę istotną, relewantną (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 23 października 1996 r., I PRN 94/96, OSNAPiUS 1997 nr 8, poz. 131; z dnia 10 września 1997 r., I PKN 246/97, OSNAPiUS 1998 nr 12, poz. 360; z dnia 16 listopada 2001 r., I PKN 696/00, OSNP 2003 nr 20, poz. 486; z dnia 12 grudnia 2001 r., I PKN 182/01, OSP 2002 nr 11, poz. 150; z dnia 23 listopada 2004 r., I PK 20/04, OSNP 2005 nr 13, poz. 185; z dnia 14 lutego 2006 r., III PK 109/05, OSNP 2007 nr 1-2, poz. 5; oraz uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 8 stycznia 2002 r., III ZP 31/01, OSNAPiUS 2002 nr 12, poz. 284).

Ważenie interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów norm art. 15c ust. 1 i art. 22a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej (zniesienie nieuzasadnionych przywilejów wynikających z godnej potępienia służby na rzecz totalitarnego państwa) i interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych, nie prowadzi do wniosku o oczywistej sprzeczności tych norm ze standardami konstytucyjnymi wskazanymi w podstawach kasacyjnych. Tak też ocenił to Sąd Najwyższy w sprawie II USKP 120/22, stwierdzając, że to, że ustawodawca posługuje się drakońskimi mechanizmami ("wyzerowuje" lata służby na rzecz totalitarnego państwa) a jego działania prowadzą do fermentu, a nie stabilizowania relacji społecznych, samoistnie nie świadczy o konflikcie z wzorcem demokratycznego państwa prawa i urzeczywistnianiem zasady sprawiedliwości społecznej. Tam gdzie ścierają się przeciwstawne wartości, chronione w państwie prawa - tam dokonywanie zdecydowanego wyboru jednej z nich, kosztem drugiej, nie jest co do zasady działaniem sprzecznym z Konstytucją. Porządek konstytucyjny zakłada bowiem pewną autonomię decyzyjną siły politycznej, która dostała od społeczeństwa mandat do sprawowania władzy. W rezultacie, krytyczna ocena Sądu Najwyższego w zakresie rozwiązania przewidzianego w art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej, a wręcz

przekonanie, że mechanizm ten w ostatecznym rozrachunku jest szkodliwy dla Polski, nie jest wystarczające dla uznania niezgodności tego przepisu z Konstytucją RP.

Podobnie rzecz się ma z oceną tych przepisów w kontekście wzorca wskazanego w art. 2 Konstytucji RP. Powracając znowu do rozważań zawartych w wyroku II USKP 120/22, należy przyznać rację twierdzeniu, że w tym przypadku ścierają się przeciwstawne racje. Dla zdecydowanej większości społeczeństwa służenie totalitarnemu państwu jest i było karygodne. Inna część społeczeństwa, prezentująca bardziej wyważone sądy, będzie podkreślać inne okoliczności - że minęło już tyle lat, że wykonujący taką służbę przeszedł pozytywnie weryfikację, że i służył wolnej Polsce, że już poniósł odpowiedzialność, gdyż ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy zaopatrzeniowej 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 (Dz.U. z 2009 r. Nr 24, poz. 145) potraktowała te lata służby jako „0,7 podstawy wymiaru”.

Z kolei Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 lutego 2010 r., K 6/09 (OTK-A 2010 nr 2, poz. 15) wskazał, że artykuł 67 ust. 1 Konstytucji RP stanowi podstawę do rozróżnienia:

1) minimalnego zakresu prawa do zabezpieczenia społecznego, odpowiadającego konstytucyjnej istocie tego prawa, który ustawodawca ma obowiązek zagwarantować, oraz

2) sfery uprawnień zagwarantowanych przez ustawę i wykraczających poza konstytucyjną istotę rozważanego prawa.

W pierwszym wypadku ustawodawca ma znacznie węższy zakres swobody przy wprowadzaniu zmian do systemu prawnego. Nowe rozwiązania prawne nie mogą bowiem naruszać konstytucyjnej istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. W drugim wypadku ustawodawca może - co do zasady - znieść uprawnienia wykraczające poza konstytucyjną istotę prawa do zabezpieczenia społecznego. W każdym przypadku zmiany te powinny jednak być dokonywane z poszanowaniem pozostałych zasad i norm konstytucyjnych wyznaczających granice swobody prawodawcy wprowadzania zmian do systemu prawnego, a w szczególności zasady

ochrony zaufania jednostki do państwa, zasady ochrony praw nabytych oraz wymogu zachowania odpowiedniej *vacatio legis*.

W przywołanym wyroku Trybunału Konstytucyjnego wskazano także, że zgodnie z art. 30 Konstytucji RP, „Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”. W wyroku z dnia 4 kwietnia 2001 r., K 11/00 (OTK 2001 nr 3, poz. 54), Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „będąc źródłem praw i wolności jednostki, pojęcie godności determinuje sposób ich rozumienia i urzeczywistniania przez państwo. Zakaz naruszania godności człowieka ma charakter bezwzględny i dotyczy wszystkich. Natomiast obowiązek poszanowania i ochrony godności nałożony został na władze publiczne państwa. W konsekwencji wszelkie działania władz publicznych powinny z jednej strony uwzględniać istnienie pewnej sfery autonomii, w ramach której człowiek może się w pełni realizować społecznie, a z drugiej działania te nie mogą prowadzić do tworzenia sytuacji prawnych lub faktycznych odbierających jednostce poczucie godności. Przestanką poszanowania tak rozumianej godności człowieka jest między innymi istnienie pewnego minimum materialnego, zapewniającego jednostce możliwość samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie oraz stworzenie każdemu człowiekowi szans na pełny rozwój osobowości w otaczającym go środowisku kulturowym i cywilizacyjnym”. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, godność człowieka może w szczególności zostać naruszona przez stanowienie regulacji prawnych, których celem jest poniżenie człowieka.

Biorąc pod uwagę przedstawiony wyżej cel ustawy polegający na pozbawieniu przywilejów nabytych z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa oraz to, że komentowane przepisy nie pozbawiają funkcjonariuszy minimum socjalnego, nie sposób uznać, że zastosowanie tych przepisów narusza w sposób oczywisty wzorzec z art. 67 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP.

Dalej idąc, w przywołanym wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego K 6/09 podkreślono, że 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.

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 przypadku zastosowanie wobec funkcjonariuszy art. 15c ust. 1 pkt 1 i art. 22a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej nie jawi się w sposób oczywisty jako sprzeczne z art. 2 Konstytucji RP.

W podsumowaniu tego wątku należy przypomnieć (o czym wyżej), że odmowa zastosowania przepisu ustawy z uwagi na jego sprzeczność przepisami Konstytucji RP może nastąpić wyłącznie w wypadku, gdy sąd rozpoznający sprawę nie ma wątpliwości co do ich niezgodności z Konstytucją RP, a sprzeczność ma charakter oczywisty.

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 dnia 17 maja 2023 r., I USKP 63/22, OSNP 2024 nr 1, poz. 9 oraz z dnia 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.

Oznacza to, że zaskarżony wyrok naruszył prawo materialne przez zastosowanie art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, mimo oczywistej sprzeczności tego przepisu z powołanymi w skardze kasacyjnej przepisami Konstytucji RP.

Zaznaczyć też trzeba, że dyskusyjne jest kwalifikowanie okresu od 12 września 1989 r. do 31 lipca 1990 r. Wprawdzie w grudniu 1989 r. na czele Ministerstwa Spraw Wewnętrznych stał jeszcze generał Czesław Kiszczak, to jednak w dniu 4 czerwca 1989 r. odbyły się częściowo wolne wybory, a od 24 sierpnia 1989 r. premierem został Tadeusz Mazowiecki (jego rząd został zaprzysiężony w dniu 12 września 1989 r.). W tych okolicznościach wysoce problematyczne jest twierdzenie, że służba odwołującego się we wskazanym okresie realizowana była „na rzecz totalitarnego państwa”. Można wnosić, że dostrzega to również ustawodawca, czemu dał wyraz w art. 13c ustawy zaopatrzeniowej. Przepis ten głosi, że za służbę na rzecz totalitarnego państwa nie uznaje się służby, która rozpoczęła się po raz pierwszy nie wcześniej niż w dniu 12 września 1989 r. (data zaprzysiężenia rządu Tadeusza Mazowieckiego).

Kierując się przedstawionymi motywami oraz opierając się na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c., a w odniesieniu do kosztów postępowania kasacyjnego na podstawie art. 108 § 2 k.p.c. w związku z art. 398²¹ k.p.c., Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji wyroku.

[az]

[a.ł]