



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 4 grudnia 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dawid Miąsik (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Zbigniew Korzeniowski

SSN Romualda Spyt

w sprawie z odwołania R. G.

od decyzji Dyrektora 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

Społecznych w dniu 4 grudnia 2024 r.,

skargi kasacyjnej odwołującego się od wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu

z dnia 1 czerwca 2022 r., sygn. akt III AUa 1514/21,

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

Zbigniew Korzeniowski Dawid Miąsik Romualda Spyt

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 21 maja 2021 r. VIII U 220/20 Sąd Okręgowy we Wrocławiu w punkcie I zmienił zaskarżoną decyzję Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie (organ rentowy) z dnia 1 sierpnia 2017 r., i ustalił wysokość emerytury policyjnej R.G. (odwołujący się lub ubezpieczony) poczynając od dnia 1 października 2017 r., z pominięciem art. 15c ust. 1 do 3 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r., o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin; w punkcie II zmienił zaskarżoną decyzję i ustalił wysokość policyjnej renty inwalidzkiej R. G., poczynając od dnia 1 października 2017 r., z pominięciem art. 22a ust. 1 do 3 ww. ustawy; w punkcie III zasądził od organu rentowego na rzecz wnioskodawcy kwotę 360 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w sprawie.

Sąd pierwszej instancji oparł powyższe orzeczenie o następujący stan faktyczny. Ubezpieczony od lat 60-tych był członkiem PZPR aż do jej rozwiązania. Dodatkowo przez rok pełnił funkcje Sekretarza OOP (Oddziałowej Organizacji Partyjnej), która zrzeszała kilkanaście osób. W dniu 7 lipca 1981 r. ubezpieczony R. G. został przyjęty do służby w Milicji Obywatelskiej i mianowany funkcjonariuszem na okres służby przygotowawczej na stanowisko młodszego inspektora wydziału IV. Wydział IV zajmował się działalnością kościołów i związków wyznaniowych. Natomiast ubezpieczony zajmował się ochroną działalności gospodarczej prowadzonej przez Z. tj. I. oraz zakłady działające w całej Polsce P. prowadziło między innymi działalność na rzecz stowarzyszenia P., a w szczególności na rzecz wspierania finansowo stowarzyszenia. W tamtym okresie przedstawiciele P. zasiadali w Sejmie, w związku z czym konieczna była ochrona tej działalności. Głównym celem działalności było przeciwdziałanie wyprowadzaniu dewiz, przeciwdziałaniu przestępczości w tym środowisku. Do obowiązków ubezpieczonego należały działania prewencyjne, ochrona patentów i licencji. W tym czasie na rynku był deficyt różnych towarów oraz komponentów. Zadaniem ubezpieczonego było

przeciwdziałanie kradzieżom tych towarów i komponentów. Ubezpieczony prowadził działania operacyjne, które polegały m. in. na pozyskaniu informacji zarówno od TW, którzy zostali pozyskani jak i informatorów. Niektórzy z nich podejmowali współpracę z SB, a niektórzy tylko krótkotrwale chcieli podzielić się posiadaną wiedzą. Ubezpieczony pozyskał około 10 TW.

Od września 1981 r. do lipca 1982 r. ubezpieczony był słuchaczem Studium Poddyplomowego Akademii Spraw Wewnętrznych. Po ukończeniu Studium uzyskał stopień oficerski i został skierowany do pracy w Wydziale IV. Zakres jego obowiązków nie uległ zmianie. Odwołujący się był pracownikiem zdyscyplinowanym i sumiennym. Powierzone obowiązki wykonywał z dużą starannością i poczuciem odpowiedzialności. Z dniem 10 września 1984 r. ubezpieczony został mianowany funkcjonariuszem stałym w związku z upływem okresu służby przygotowawczej. W okresie stanu wojennego nie brał udziału w czynnościach operacyjnych skierowanych przeciwko członkom czy duchownym Kościoła [...] oraz innych związków wyznaniowych. Nie uczestniczył również w tłumieniu strajków i manifestacji. W latach 1981-1989 ubezpieczony uzyskał stopnie podporucznika, porucznika i kapitana. W 1989 r., jeszcze przed rozwiązaniem SB, odwołujący się złożył wniosek o przeniesienie do Milicji Obywatelskiej. Wniosek został uwzględniony i ubezpieczonego przeniesiono do Zespołu Rozpoznawania Skarg i Wniosków w Wydziale Ogólnym WUSW, gdzie pracował do roku 1990.

Rozkazem Personalnym Nr [...] z dnia 9 lipca 1999 r. ubezpieczony został mianowany na stopień podinspektora policji. Poświadczeniem Bezpieczeństwa Nr [...] uzyskał poświadczenie bezpieczeństwa upoważniające go do dostępu do informacji niejawnych stanowiących tajemnicę państwową oznaczanych klauzulą „ściśle tajne”. Rozkazem Personalnym Nr [...] z dnia 7 sierpnia 2002 r. R. G. został zwolniony ze służby w Policji z dniem 31 sierpnia 2002 r.

Decyzją o ustaleniu prawa do emerytury policyjnej z dnia 17 września 2002 r. organ rentowy ustalił ubezpieczonemu prawo do emerytury policyjnej w kwocie 3005,70 zł. Decyzją o ustaleniu prawa do policyjnej renty inwalidzkiej z dnia 17 września 2002 r., organ rentowy ustalił ubezpieczonemu prawo do policyjnej renty inwalidzkiej. Kolejną decyzją z dnia 27 lutego 2017 r. o waloryzacji policyjnej emerytury organ rentowy, na podstawie art. 5 ust. 3 i art. 6 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 (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r., poz. 708 z późn. zm., dalej ustawa zaopatrzeniowa) w zw. z art. 1, 5-6, 8-9 i art. 12 ustawy z dnia 2 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 2, dalej ustawa zmieniająca) od dnia 1 marca 2017 r. ustalił R.G. nową wysokość policyjnej emerytury oraz poinformował, że od dnia 1 marca 2017 r. wysokość świadczenia wynosi kwotę 5.428,74 zł.

Informacją o przebiegu służby z dnia 9 marca 2017 r. Instytut Pamięci Narodowej Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu poinformował, że ubezpieczony w okresie od dnia 1 lipca 1981 r. do dnia 30 listopada 1989 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Decyzją organu rentowego z dnia 1 sierpnia 2017 r., ponownie ustalono wysokość emerytury R. G.. Podstawą decyzji były przepisy art. 15c w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej oraz na podstawie otrzymanej z IPN informacji z dnia 9 marca 2017 r. Wysokość miesięcznego świadczenia wraz z przysługującymi wzrostami i dodatkami od dnia 1 października 2017 r. określono na kwotę 2.069,02zł, a po potrąceniu składki na ubezpieczenie zdrowotne w kwocie 186,21 zł i zaliczki na podatek dochodowy w kwocie 166 zł obliczonej od podstawy opodatkowania w kwocie 2.069,02 zł określono na kwotę 1.716,81 zł. Decyzją organu rentowego z dnia 1 sierpnia 2017 r., ponownie ustalono wysokość renty inwalidzkiej R. G.. Podstawą decyzji były przepisy art. 22 a w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej oraz na podstawie otrzymanej z IPN informacji z dnia 9 marca 2017 r. Wysokość podstawy wymiaru świadczenia określono na kwotę 6.805,35 zł. Ponadto wskazano, że łączna wysokość renty inwalidzkiej z tytułu zaliczenia do II grupy stanowi 0,00% podstawy wymiaru i wynosi kwotę 0,00 zł. Ustalona wysokość renty inwalidzkiej była niższa od kwoty odpowiedniego świadczenia w najniższej wysokości, wobec czego wysokość renty inwalidzkiej została podwyższona do kwoty 1.000,00 zł.

Uznając odwołanie za zasadne, Sąd pierwszej instancji przyjął, że sytuacja osób pełniących służbę w podmiotach wymienionych w art. 13b policyjnej ustawy emerytalnej w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r., powinna być zindywidualizowana i uwzględniać ich osobiste właściwości, zajmowane stanowisko oraz wykonywane w jego ramach czynności. W opinii Sądu Okręgowego zadania wykonywane przez R. G. nie świadczyły w żaden sposób o jego bezpośrednim zaangażowaniu w realizację specyficznych dla działalności państwa totalitarnego zadań, ale dotyczyły czynności podejmowanych również w toku działania instytucji i formacji funkcjonujących w demokratycznym państwie prawnym. W tym miejscu Sąd podkreślił iż dał wiarę wyjaśnieniom ubezpieczonego w zakresie w jakim utrzymywał, iż nie brał udziału w czynnościach operacyjnych skierowanych przeciwko członkom czy duchownym Kościoła [...] oraz innych związków wyznaniowych. Nie uczestniczył on również w tłumieniu strajków i manifestacji. Powyższe wynika bowiem nie tylko z wyjaśnień R. G., ale także ze zgromadzonej w aktach osobowych i aktach IPN dokumentach. Sąd podkreślił również, że ubezpieczony został przyjęty do służby w Policji do Wydziału Prewencji, gdzie był zatrudniony aż do 2002 r., czyli do czasu przejścia na emeryturę.

Apelację od powyższego wyroku wniósł organ rentowy. Sąd Apelacyjny we Wrocławiu wyrokiem z dnia 1 czerwca 2022 r., III AUa 1514/21 zmienił zaskarżony wyrok Sądu Okręgowego we Wrocławiu z dnia 21 maja 2021 r. w całości w ten sposób, że oddalił odwołania (pkt I i II) oraz zasądził od ubezpieczonego na rzecz organu rentowego kwotę 360 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego (pkt III).

Sąd Apelacyjny ustalił dodatkowo, że ubezpieczony w dniu 6 marca 1981 r. zgłosił akces m.in. do SB, motywując to osobistym zainteresowaniem tego rodzaju pracą i celem, któremu służy. Z dniem 1 lipca 1981 r. został on przyjęty do IV Wydziału SB. Odwołujący wykonywał swoje obowiązki na odcinku operacyjnej kontroli, będąc samodzielnym funkcjonariuszem, w pełni dyspozycyjnym, zaangażowanym w pracy operacyjnej. Jako inspektor był osobą zdyscyplinowaną, sumienną oraz przejawiającą inicjatywę w samodzielnym pozyskiwaniu osobowych źródeł informacji oraz planowaniu działań operacyjnych. Wykazywał się dużym poczuciem odpowiedzialności, staranności w wykonywaniu zadań i opracowaniu

dokumentów. Ubezpieczony w swych działaniach był zdecydowany i konsekwentny w dążeniu do wytyczonego celu. Wydział IV SB zajmował się inwigilacją Kościoła, związków wyznaniowych, a także organizacji i stowarzyszeń z nimi powiązanych. Jego funkcjonowanie było nastawione na zwalczanie „antypaństwowej” działalności tych instytucji, ewidencjonowanie i dokumentowanie m.in. działalności kleru [...] i innych wyznań, a także organizacji z nimi powiązanych. Działalność ta została zintensyfikowana w okresie po 1980 roku z uwagi na niepodległościową działalność kościoła i ówczesną sytuację polityczną (fakt powszechnie znany). Wojewódzka Komisja Kwalifikacyjna we W. wydała negatywną opinię o ubezpieczonym uznając, że nie odpowiada on wymogom przewidzianym dla funkcjonariusza lub pracownika Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Wobec wniesionego w dniu 25 lipca 1990 r. odwołania i poręczenia jego kolegów, ww. opinia została uchylona.

Sąd Apelacyjny podkreślił, że jak wynika z ustalonego przez Sąd pierwszej instancji i uzupełnionego w postępowaniu apelacyjnym stanu faktycznego ubezpieczony był funkcjonariuszem operacyjnym począwszy od dnia 1 lipca 1980 r. wykonującym zadania na rzecz IV wydziału SB zajmującego się inwigilacją kościoła, związków wyznaniowych, stowarzyszeń i organizacji, który to wydział był nastawiony nie na ochronę tych instytucji, jak to przedstawiał skarżący, ale ich kontrolowanie, lustrowanie, celem wyeliminowania jakichkolwiek przejawów opozycji w stosunku do ówczesnie panującego systemu politycznego opartego na restrykcjach.

Analiza akt osobowych odwołującego się, wbrew stanowisku Sądu Okręgowego potwierdza, że ubezpieczony wstępując do służby oraz przez cały okres jej pełnienia, miał pełną świadomość celów i zadań realizowanych przez jednostkę, w której był zatrudniony. Nadto w zupełności pominięty został fakt że ubezpieczony w 1990 r. nie przeszedł pozytywnie weryfikacji dokonanej przez Wojewódzką Komisję Kwalifikacyjną we W., która wydała o nim negatywną opinię uznając, że nie odpowiada on wymogom przewidzianym dla funkcjonariusza lub pracownika Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Następnie dopiero wobec wniesionego w dniu 25 lipca 1990 r. odwołania ww. opinia została uchylona z uwagi na „poręczenie” jego kolegów. Nadto Sąd Apelacyjny stwierdził, że nie budzi żadnych wątpliwości z punktu doświadczenia życiowego i zasad logiki, iż to właśnie w oparciu o czynności polegające na inwigilacji, obserwacji obywateli, monitorowaniu zachowań

poszczególnych osób, nadzoru nad nimi, pozyskiwaniu tajnych współpracowników, działał aparat opresji państwa totalitarnego, naruszając prawo do prywatności, wolności słowa, wolności zgromadzeń. A zatem w przypadku ubezpieczonego nie może być mowy o tym, że podejmował on „zwykłe, standardowe działania w służbie publicznej, to jest służbie na rzecz państwa jako takiego, bez bezpośredniego zaangażowania w realizację specyficznych - z punktu widzenia podstaw ustrojowych - zadań i funkcji państwa totalitarnego”. Trudno również przyjąć twierdzenia ubezpieczonego za wiarygodne, że jego działania miały na celu ochronę instytucji państwowych, zważywszy na charakter IV wydziału SB, zwłaszcza w latach 1980-1989. Stąd też w ocenie Sądu Apelacyjnego, w realiach niniejszej sprawy, tak ustalony stan faktyczny co do przebiegu służby odwołującego się jest wystarczający dla wydania rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie i uznanie, że służba wykonywana przez niego w spornym okresie, przy uwzględnieniu całokształtu jego indywidulanych czynów w tamtym okresie, nosiła znamiona „służby na rzecz totalitarnego państwa”.

Skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu wniósł ubezpieczony, zaskarżając ten wyrok w całości i zarzucając naruszenie:

1. art. 382 k.p.c. w zw. z art. 387 § 2¹ pkt 1 k.p.c., a także art. 391 § 1 k.p.c. w zw. z art. 233 § 1 k.p.c. polegające na dokonaniu wadliwej kontroli instancyjnej wyroku Sądu pierwszej instancji i nierozważeniu całokształtu okoliczności ujawnionych w toku postępowania oraz fragmentarycznej, jednostronnej i wybiórczej analizie oraz ocenie zgromadzonego materiału dowodowego, nieodpowiadającej kryteriom wynikającym z treści wskazanych przepisów postępowania cywilnego, w wyniku której Sąd drugiej instancji zmienił ocenę ustaleń faktycznych Sądu pierwszej instancji, wskazując, że ubezpieczony pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa;

2. art. 387 § 2¹ pkt. 1 k.p.c. w zw. z art. 382 k.p.c. polegające na braku ujęcia w treści uzasadnienia wyroku reformatoryjnego ustaleń dotyczących faktów, które Sąd drugiej instancji uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł i przyczyn, dla których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, a uchybienie to, również w zakresie lakoniczności partii uzasadnienia, które mają wyjaśnić powody zmiany wyroku Sądu pierwszej instancji, stawia pod znakiem zapytania prawidłowość dokonanej przez ten Sąd oceny dowodów zgromadzonych w sprawie i nasuwają zasadnicze wątpliwości, co do dokonania tej oceny w sposób

odpowiadający przepisom współwyznaczającym metodologię przeprowadzania oceny dowodów w procesie cywilnym;

3. art. 15 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, poprzez jego niezastosowanie, podczas gdy w ustalonym stanie faktycznym nie sposób stwierdzić, aby R. k. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa;

4. art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej poprzez jego zastosowanie, w sytuacji gdy ubezpieczony, będąc na dzień składania skargi kasacyjnej w wieku 73 lat, w dalszym ciągu pozostaje aktywny zawodowo i na swoim koncie ubezpieczonego w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych tytułem składek na ubezpieczenie emerytalne na dzień 31 grudnia 2021 r. posiada kwotę 142.306,66 zł, która to kwota i tak nie wpłynie na wysokość wypłacanego świadczenia emerytalnego, z uwagi na ograniczenie wynikające z art. 15c ust. 3, co świadczy o nieuzasadnionym naruszeniu praw emerytalnych wnioskodawcy, nie związanych w jakikolwiek sposób ze służbą przed rokiem 1990;

5. art. 8 ust. 2 w zw. z art. 178 Konstytucji RP, poprzez niezastosowanie przez Sąd rozproszonej kontroli konstytucyjności i błędne przyjęcie, że sąd powszechny nie jest władny rozstrzygać w kwestii zgodności z Konstytucją RP przepisów, na których oparł się organ rentowy, podczas gdy w związku z oczekiwaniem na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt P 4/18, który od kilku lat nie wydał rozstrzygnięcia w zakresie konstytucyjności przepisów ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy zaopatrzeniowej, sąd rozpoznający sprawę obowiązany jest do oceny konstytucyjności przepisu ustawy w ramach ustalania, który przepis obowiązującego prawa będzie zastosowany do rozstrzygnięcia danego stanu faktycznego w indywidualnej sprawie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna okazała się zasadna, choć nie wszystkie podniesione w niej zarzuty zasługiwały na uwzględnienie.

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/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, 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. Dlatego w wyroku Sądu Najwyższego 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. „Wyzerowanie” 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 dotyczy 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. Służba taka nie może być traktowana jako służba na rzecz totalitarnego państwa. 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. Natomiast 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 służby niebędące służbą na rzecz totalitarnego państwa.

W dalszej kolejności Sąd Najwyższy przyjął, w odniesieniu do prawa do renty policyjnej, zastosowanie art. 22a ustawy zaopatrzeniowej jest sprzeczne z powołanymi wyżej postanowieniami Konstytucji RP w 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).

W dalszej kolejności należy zwrócić uwagę, że w przypadku ponownego obniżenia wysokości świadczeń emerytalno-rentowych byłym funkcjonariuszom służb bezpieczeństwa komunistycznego państwa, należy zawsze dokonać oceny proporcjonalności takiej redukcji. Zwrócono na to uwagę w wyroku z 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21 (OSNP 2022 nr 11, poz. 113), odwołując się do testu proporcjonalności przeprowadzonego przez ETPCz w sprawie Cichopek (skarga nr 15189/10, A. C. przeciwko Polsce). Oznacza to, że w sprawach z odwołania od decyzji organu rentowego obniżających świadczenia byłym funkcjonariuszom służb bezpieczeństwa PRL, respektowanie EKPC wymaga od sądów odniesienia się do poszczególnych elementów testu proporcjonalności, jaki został przeprowadzony przez sam ETPCz na użytek oceny, czy ponowna obniżka świadczeń wprowadzona w 2017 r. była zgodna z Konwencją.

Przypomnieć należy, że w sprawie III USKP 145/21 Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że z wyroku ETPCz wynika konieczność uwzględnienia następujących okoliczności. Po pierwsze, zmiana wysokości świadczeń nie może naruszać samej istoty prawa do świadczenia z systemu ubezpieczeń społecznych. Po drugie, adresat

regulacji obniżającej świadczenia nie może być nieproporcjonalnie i nadmiernie obciążony, co wymaga uwzględniania konkretnych okoliczności i osobistej sytuacji skarżącego. Z powyższego wynika, że ocena proporcjonalności interwencji prawodawcy w sferę ukształtowanych już uprawnień osób pobierających świadczenia z systemu ubezpieczeń społecznych jest w wysokim stopniu zindywidualizowana. Utrudnia to sformułowanie przez Sąd Najwyższy swoistych wytycznych, według których należy oceniać proporcjonalność obniżki świadczeń przysługujących byłym funkcjonariuszom służby bezpieczeństwa, tym bardziej że stosowanie zasady proporcjonalności wymaga zawsze odniesienia się do sytuacji konkretnego ubezpieczonego. Próbując maksymalnie zobiektywizować proces stosowania zasady proporcjonalności, zdaniem Sądu Najwyższego 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. Należy zwrócić uwagę, że 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 stwierdził w wyroku z 18 września 2024 r., I USKP 58/24, 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. Ocena proporcjonalności takiej redukcji wysokości świadczenia zależna jest w tej sytuacji od okoliczności danej pracy, w tym 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, Sąd Najwyższy stwierdza co następuje. Po pierwsze, Sąd drugiej instancji

nie naruszył przepisów prawa powołanych w skardze kasacyjnej (art. 382 k.p.c. w zw. z art. 387 § 2¹ pkt 1 k.p.c., a także art. 391 § 1 k.p.c. w zw. z art. 233 § 1 k.p.c. oraz art. 387 § 2¹ pkt 1 k.p.c. w zw. z art. 382 k.p.c.), kwalifikując okres służby odwołującego się jako okres służby na rzecz totalitarnego państwa. Oczywistym jest, że zarówno formacja, w której służył odwołujący się, jak i wykonywane przez niego zadania, służyły utrzymaniu niedemokratycznej władzy. W konsekwencji Sąd Apelacyjny we Wrocławiu mógł zastosować art. 15c ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej do okresu służby w latach 80-tych. Po drugie, Sąd drugiej instancji naruszył art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej oraz art. 8 ust. 2 w zw. z art. 178 Konstytucji RP, nie przeprowadzając rozumowania wynikającego z powołanej wyżej linii orzeczniczej Sądu Najwyższego zarówno w odniesieniu do przepisów ustawy ubezpieczeniowej dotyczącej obniżenia świadczenia emerytalnego jak i świadczenia rentowego, w sytuacji, w której ubezpieczony służył w Policji od 1990 r. oraz skoro nie ustalono, by renta inwalidzka została przyznana ubezpieczonemu z tytułu uszczerbku na zdrowiu odniesionego w czasie służby na rzecz totalitarnego państwa. Rozpoznając ponownie sprawę, Sąd drugiej instancji powinien dokonać oceny decyzji organu rentowego z uwzględnieniem przedstawianego wyżej stanowiska Sądu Najwyższego co do zgodności z Konstytucją oraz EKPC przepisów ustawy zaopatrzeniowej w kontekście sytuacji faktycznej i prawnej odwołującego się.

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

[SOP]

[a.ł.]