



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 czerwca 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dawid Miąsik (przewodniczący)

SSN Maciej Pacuda (sprawozdawca)

SSN Romualda Spyt

w sprawie z odwołania E. D. i H. W. - następców prawnych Z. W.
od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA
o wysokość policyjnej emerytury i renty inwalidzkiej,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 18 czerwca 2024 r.,
skargi kasacyjnej odwołujące się H. W. od wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie
z dnia 15 marca 2022 r., sygn. akt III AUa 101/22,

oddala skargę kasacyjną.

Maciej Pacuda Dawid Miąsik Romualda Spyt

UZASADNIENIE

Ubezpieczony Z. W. odwołał się od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 sierpnia 2017 r. w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości emerytury i z dnia 3 lipca 2017 r. w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości renty inwalidzkiej.

W dniu [...] 2019 r. ubezpieczony zmarł, a spadek po nim na podstawie ustawy nabyły żona H. W. i córka E. D., które przystąpiły do udziału w sprawie zainicjowanej odwołaniem ubezpieczonego.

Sąd Okręgowy – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Radomiu wyrokiem z dnia 14 grudnia 2021 r. oddalił odwołania.

Sąd Okręgowy ustalił, że ubezpieczony od dnia 1 lipca 1990 r. nabył prawo do emerytury milicyjnej na podstawie decyzji organu rentowego z dnia 28 lipca 1990 r. Decyzją z dnia 16 kwietnia 2010 r. przyznano z kolei ubezpieczonemu prawo do renty inwalidzkiej, która stanowiła 80% podstawy wymiaru, to jest kwotę 3.383.93 zł. Ponieważ była świadczeniem mniej korzystnym niż emerytura policyjna (4.229.91 zł), została zawieszona. Następnie decyzją z dnia 5 sierpnia 2010 r. organ rentowy na podstawie art. 15b w związku z art. 32 ust. 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 (Dz.U z 2004 r. Nr 8, poz. 67 ze zm., dalej jako ustawa zaopatrzeniowa) oraz na podstawie otrzymanej informacji z IPN ponownie ustalił wysokość przysługującej ubezpieczonemu emerytury od dnia 1 września 2010 r. w kwocie 2.371.71 zł. Wypłatę emerytury w tak ustalonej wysokości wstrzymano z uwagi na posiadanie prawa do korzystniejszej renty inwalidzkiej. Kolejną decyzją z dnia 3 lipca 2017 r. organ rentowy ponownie ustalił od dnia 1 października 2017 r. wysokość renty inwalidzkiej ubezpieczonego na podstawie art. 22a w związku z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej oraz na podstawie otrzymanej z IPN informacji z dnia 24 maja 2017 r., w kwocie 1.000 zł brutto plus dodatek pielęgnacyjny w kwocie 209,59 zł. Tak ustalonej renty inwalidzkiej nie wypłacono się z uwagi na posiadanie przez ubezpieczonego prawa do korzystniejszej emerytury policyjnej, która decyzją organu rentowego z dnia 2 sierpnia 2017 r. wydaną na podstawie art. 15c w związku z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej oraz na podstawie otrzymanej z IPN informacji z dnia 25 lipca 2017 r. została ustalona od dnia 1 października 2017 r. w kwocie 1.593,48 zł brutto. Do tak ustalonej emerytury wliczono dodatek pielęgnacyjny w kwocie 209,59 zł.

Sąd pierwszej instancji ustalił ponadto, że ubezpieczony urodził się w dniu 3 lipca 1938 r. Posiadał wykształcenie wyższe w zakresie administracji. W dniu 15 marca 1962 r. rozpoczął służbę w organach Milicji Obywatelskiej, zajmując kolejno stanowiska w SB KWMO w L., a potem w R., w Wydziałach: „B”, „T”, Wydziale III, Wydziale II, jako kierownik, wywiadowca, oficer techniki operacyjnej, inspektor, zastępca naczelnika, naczelnik. Służbę pełnił do 1984 r. W trakcie pełnienia służby od dnia 18 lipca 1962 r. posiadał stopień kaprała, a następnie stopień podporucznika, porucznika, kapitana i majora.

Z informacji Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu Oddział w L. Delegatura w R. (dalej jako IPN), sporządzonej dla organu rentowego w dniu 25 lipca 2017 r. wynikało zaś, że ubezpieczony w okresach od dnia 15 marca 1962 r. do dnia 15 maja 1971 r. i od dnia 1 lipca 1972 r. do dnia 31 stycznia 1984 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej.

Sąd Okręgowy przypomniał, że ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy zaopatrzeniowej (Dz.U. z 2016 r., poz. 2270) wprowadzono zmiany między innymi przez dodanie art. 13b w nowym brzmieniu, uchyleniu art. 15b oraz dodaniu art. 15c, art. 22a i art. 24a. Zgodnie z treścią art. 15c tej ustawy w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., emerytura wynosi 0% podstawy wymiaru - za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b i 2,6% podstawy wymiaru - za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 1a oraz. 2-4. Wysokość emerytury ustalonej zgodnie z tymi przepisami nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Na skutek wprowadzonych regulacji organ rentowy został uprawniony do wszczęcia z urzędu postępowania w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości świadczeń emerytalnych i rentowych w stosunku do osób, wobec których z informacji o przebiegu służby sporządzonej przez IPN wynikało, że pełniły one służbę na rzecz totalitarnego państwa, o którym mowa w art. 13b oraz które w chwili wejścia w życie ustawy nowelizującej miały przyznane

świadczenie emerytalne bądź rentowe na podstawie przepisów ustawy zaopatrzeniowej (art. 2 powołanej ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r.).

Ustawa nowelizująca wprowadziła także w art. 15c ust. 3 i 5 i art. 22a ust. 3 i 5 mechanizm obniżenia świadczeń poprzez uwzględnienie przez organ rentowy przy obliczaniu wysokości emerytury/renty, że wysokość ustalonego świadczenia - emerytalnego bądź rentowego - nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnego świadczenia o odpowiednim charakterze wypłacana przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Mechanizm ten nie obejmuje jedynie osób, które udowodniły, że przed 1990 r., bez wiedzy przełożonych, podjęły współpracę i czynnie wspierały osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego.

Sąd pierwszej instancji podniósł również, że wcześniej ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy zaopatrzeniowej (Dz.U. Nr 24, poz. 145) dokonano obniżenia świadczeń emerytalnych funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa (dalej jako SB). Zmiany w ustawie zaopatrzeniowej, dokonane nowelizacją z 2009 r. zostały poddane kontroli Trybunału Konstytucyjnego, który utrzymał domniemanie ich zgodności z Konstytucją (por. wyrok z dnia 24 lutego 2010 r., K 6/09, DTK ZU nr 2/A/2010, poz. 15). W tej sprawie Trybunał Konstytucyjny badał przepisy obniżające wskaźnik podstawy wymiaru emerytury z 2,6% na 0,7% za każdy rok służby w formacjach SB i uznał je za zgodne z konstytucyjnymi wzorcami kontroli. Trybunał Konstytucyjny w sprawie K 6/09 nie wypowiedział się jednak na temat rent inwalidzkich byłych funkcjonariuszy. Zostały one obniżone po raz pierwszy dopiero wskutek wejścia w życie przepisów ustawy nowelizującej z 2016 r. Jej celem było bardziej pogłębione zniesienie przywilejów związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa PRL przez ponowne ustalenie świadczeń emerytalnych (po raz drugi) oraz - po raz pierwszy - świadczeń rentowych osobom pełniącym służbę na rzecz totalitarnego państwa w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. Z uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej wynika, że w ocenie projektodawcy dotychczasowe rozwiązania ustawowe nie okazały się skuteczne również dlatego, że szereg przepisów ustawy zaopatrzeniowej skutkowało możliwością zwiększenia wysokości obniżonej emerytury. Istotnym czynnikiem

wpływającym na brak skuteczności wprowadzonych zmian było objęcie jej zakresem jedynie emerytów policyjnych i pozostawienie poza jej oddziaływaniem policyjnych rencistów inwalidzkich. Zdaniem projektodawcy, konieczne było ograniczenie przywilejów rentowych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa PRL, ponieważ nie zasługują one na ochronę prawną przede wszystkim ze względu na powszechne poczucie naruszenia w tym zakresie zasady sprawiedliwości społecznej. Również stąd wynika ustalona w zaskarżonych przepisach wysokość renty inwalidzkiej osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa. W tym celu został określony przelicznik 2% podstawy wymiaru renty za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa i w zależności od liczby lat takiej służby obniżono wymiar procentowy renty inwalidzkiej, a w konsekwencji wysokość całej renty inwalidzkiej. Wysokość renty inwalidzkiej nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej renty z tytułu niezdolności do pracy wypłacanej przez ZUS, która będzie ogłoszona przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Sąd Okręgowy podkreślił także, że nie posiada kompetencji do uznania bądź nieuznania konstytucyjności przepisów lub ustawy, gdyż należy to do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego. Niemniej na etapie stosowania prawa - ustalania przepisu mającego zastosowanie przy rozstrzygnięciu danego stanu faktycznego - na Sąd nałożony jest obowiązek analizy danego przepisu w świetle całego systemu prawnego.

Zdaniem Sądu pierwszej instancji, spornych przepisów ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. nie można czytać w oderwaniu od całego systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. Na uwagę zasługuje to, iż znowelizowany art. 13b ust. 1 nie jest zupełnie nowym przepisem, bowiem do kwestii tej odnosiła się tzw. pierwsza ustawa „dezubekizacyjna”, to jest ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy zaopatrzeniowej. Zgodnie z brzmieniem art. 15b ust. 1 tej ustawy sam fakt pełnienia służby w organach bezpieczeństwa skutkował obniżeniem świadczenia emerytalnego. Nie wprowadzono dodatkowych opisów czy też przesłanek. Wówczas, zgodnie ze stanowiskiem Sądu Najwyższego, nie istniała potrzeba analizy rodzaju wykonywanej przez danego funkcjonariusza służby w celu ustalenia, czy przysługujące mu świadczenia podlega zmniejszeniu (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 24 czerwca 2015 r., II UK 246/14 oraz z dnia 25 maja 2016 r., II BU 7/15).

Ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. zostało natomiast wprowadzone nowe kryterium, jakim jest „służba na rzecz totalitarnego państwa”. Ustawodawca umożliwił ingerencję w uprawnienia emerytalno-rentowe, bowiem wprowadzono odesłanie do faktycznych okoliczności pełnienia służby przez funkcjonariusza. Z uwagi na brak w ustawie zaopatrzeniowej definicji, czym dokładnie będzie służba na rzecz totalitarnego państwa, należało - zdaniem Sądu Okręgowego - sięgnąć do preambuły ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (tzw. ustawy lustracyjnej), w treści której wskazano, że służbą w organach bezpieczeństwa państwa komunistycznego są działania polegające na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli oraz trwale związane z łamaniem praw człowieka i obywatela na rzecz komunistycznego ustroju totalitarnego. Obecnie z treści przepisu art. 15c ustawy zaopatrzeniowej wynika domniemanie służby na rzecz totalitarnego państwa. Domniemanie to może zostać obalone w toku postępowania przed sądem w czasie badania konkretnych spraw indywidualnie określonych osób. W związku z tym Sąd pierwszej instancji doszedł do przekonania, iż samo pozostawanie w strukturach jednej z jednostek wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej nie jest równoznaczne z pełnieniem przez byłego funkcjonariusza służby na rzecz totalitarnego państwa. Oparcie odpowiedzialności danej jednostki wyłącznie na pozostawaniu w określonych strukturach jest sprzeczne z zasadami rządów prawa, zaufania obywateli do państwa, jak również prawem do niezawisłego i bezstronnego sądu. Wobec czego w toku postępowania sąd powinien nie tylko ustalić, czy osoba ubezpieczona służyła w jednostkach uznanych w ustawie za działające na rzecz totalitarnego państwa, lecz również dojść do przekonania, że służba ta spełnia kryteria wskazane w ustawie lustracyjnej.

W ocenie Sądu Okręgowego, ubezpieczony w okresach od dnia 15 marca 1962 r. do dnia 15 maja 1971 r. i od dnia 1 lipca 1972 r. do dnia 31 stycznia 1984 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Sąd ten miał na uwadze kontekst historyczny struktur, w ramach których ubezpieczony pełnił służbę. Zgodnie z zarządzeniem Ministra Spraw

Wewnętrznych z dnia 17 maja 1958 r. w strukturze organizacyjnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych znalazły się między innymi jednostki SB. Struktura organizacyjna przewidywała jednostki centralne w samym Ministerstwie, to jest Biuro „B” oraz podległe im jednostki terenowe - Wydziały „B” w Komendach Wojewódzkich. Były one odpowiedzialne za prowadzenie obserwacji zewnętrznej - tajnej osób pozostających w operacyjnym zainteresowaniu jednostek służby bezpieczeństwa oraz wykonywały inne przedsięwzięcia dla tych jednostek wchodzące w zakres pracy obserwacyjnej oraz organizację i prowadzenie obserwacji zewnętrznej działalności pracowników placówek dyplomatyczno-konsularnych. Biuro „B” MSW oraz wydziały „B” KWMO werbowały tajnych współpracowników dla prowadzenia obserwacji i przedsięwzięć operacyjnych w stosunku do osób obserwowanych. Z kolei zgodnie z zarządzeniem nr 0074/65 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 27 lipca 1965 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Biura „T” Ministerstwa Spraw Wewnętrznych do zakresu działania Biura „T” Ministerstwa Spraw Wewnętrznych należało między innymi: stosowanie środków techniki w zakresie podsłuchu i fotografii operacyjnej na zlecenie jednostek Służby Bezpieczeństwa, Komendy Głównej MO, WSW i II Zarządu Sztabu Generalnego MON; opracowywanie i wykonywanie dokumentów legalizacyjnych zagranicznych i krajowych na zamówienie jednostek wymienionych w ppkt 1 dla konspirowania realizowanych przedsięwzięć operacyjnych; badanie fałszywych dokumentów używanych przez agentów obcych państw i elementy antypaństwowe w kraju; udzielanie pomocy w pracach technicznych związanych z ochroną przedstawicielstw Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej przed wrogim podsłuchem i penetracją; utrzymywanie kontaktów z pokrewnymi jednostkami w ZSSR i krajach demokracji ludowej dla wzajemnej wymiany doświadczeń, metod pracy, aparatury, sprzętu i materiałów. Wreszcie zgodnie z zarządzeniem nr 0052/68 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 czerwca 1968 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Departamentu III MSW Departament III MSW był powołany do: zapobiegania, ujawniania, rozpracowywania i zwalczania wrogiej działalności wymierzonej przeciwko ustrojowi PRL, prowadzonej przez środowiska i grupy naukowe, kulturalne, ekonomiczne, młodzieżowe, w advokaturze i organizacjach społecznych, działające wewnątrz kraju samorzutnie lub z inspiracji ośrodków dywersji ideologiczno-politycznej i ekonomicznej z zagranicy. Wydział II zajmował się

zwalczaniem terroru i zorganizowanej działalności antypaństwowej. Wydział III obejmował zwalczanie dywersji ideologiczno-politycznej.

Sąd pierwszej instancji zaznaczył równocześnie, że żona ubezpieczonego H. W. nie kwestionowała przebiegu jego służby ustalonego przez IPN. Stwierdziła, że nie miała wiedzy na temat pracy męża w wydziale IX Biura „B”, ponieważ obowiązywała ich tajemnica. Przyznała, że Wydział „B” zajmował się przede wszystkim tajną obserwacją osób lub obiektów, które zlecał zleceniodawca. Zeznania H. W. korelowały z dokumentami znajdującymi się w aktach osobowych IPN ubezpieczonego. Z licznych opinii służbowych i wniosków wynikało, że jako wywiadowca prowadził on obserwację ruchomą, wykonywał zdjęcia operacyjne, ustalał kontakty. Jako inspektor Wydziału III SB w L. zajmował się organizowaniem pracy operacyjnej w środowisku prywatnej inicjatywy, osiągał wyniki w organizowaniu źródeł informacji i rozpoznawaniu osób będących w zainteresowaniu służby. Osiągał pozytywne rezultaty w zakresie ujawniania nieprawidłowości i nadużyć na odcinku powiązań prywatnej inicjatywy z zakładami gospodarki społecznej, za aktywne zaangażowanie był kilkakrotnie premiowany. Jako starszy inspektor Wydziału II SB KWMO w L. wykonywał zadania operacyjne. Wielokrotnie był wyróżniany za wyniki w pracy operacyjnej. Z zaangażowaniem przystąpił do rozpoznania wrogich struktur w powierzonym mu do ochrony operacyjnej obiekcie. Przyczynił się do zniwelowania wpływu opozycji na pozostałą część załogi.

W opinii Sądu Okręgowego, wszystkie wyżej powołane okoliczności niewątpliwie wskazywały, że ubezpieczony w całym spornym okresie wykonywał czynności, które były bezpośrednio skierowane przeciwko podstawowym wolnościom i prawom człowieka. Mając zatem na uwadze całokształt okoliczności, w tym liczne opinie służbowe, wnioski personalne, wyróżnienia, a także zeznania H. W., to, że ubezpieczony był wywiadowcą, prowadził obserwacje, zajmował się organizowaniem pracy operacyjnej wskazywał, że w pełni świadomie pełnił swoją wieloletnią służbę w ramach struktur SB, odchodząc z niej w stopniu majora. Niewątpliwie nie pełnił tylko funkcji technicznych i pomocniczych w strukturach formacji państwa totalitarnego, ale aktywnie przyczyniał się do funkcjonowania państwa totalitarnego, zajmując w służbie wysokie stanowiska.

Sąd Apelacyjny – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Lublinie wyrokiem z dnia 15 marca 2022 r. oddalił apelację wniesioną przez E. D. i H. W. od wyroku pierwszej instancji.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, Sąd pierwszej instancji prawidłowo przyjął, że ubezpieczony w spornych okresach wykonywał służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Ustalenia tego Sądu znajdowały oparcie w zgromadzonym materiale dowodowym, w szczególności w danych zawartych w aktach osobowych ubezpieczonego.

Sąd drugiej instancji podkreślił, że nowe kryterium, jakim jest „służba na rzecz totalitarnego państwa” zostało wprowadzone ustawą nowelizującą z dnia 16 grudnia 2016 r. Przepis art. 13b ustawy zaopatrzeniowej nie określa kryteriów uznania służby w formacjach i jednostkach w nim wymienionych za służbę na rzecz totalitarnego państwa. Z treści art. 15c ustawy zaopatrzeniowej wynika z kolei domniemanie służby na rzecz totalitarnego państwa. Domniemanie to może zostać obalone w toku postępowania przed sądem w czasie badania konkretnych spraw indywidualnie określonych osób. Samo pojęcie służby na rzecz określonego podmiotu odnosi się do zindywidualizowanego charakteru służby, w którym zostaje wyrażone osobiste zaangażowanie w celu osiągnięcia korzyści bądź realizacji potrzeb podmiotu, na rzecz którego świadczona jest służba. To kryterium powinno być więc oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka (por. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20, OSNP 2021 nr 3, poz. 28).

Sąd pierwszej instancji w toku postępowania, nie tylko ustalił zaś, że ubezpieczony służył w jednostkach uznanych w ustawie za działające na rzecz totalitarnego państwa, lecz również doszedł do przekonania, iż służba ta spełniała kryteria wskazane w ustawie. Sąd Okręgowy ustalił, że ubezpieczony rozpoczął swoją karierę zawodową w organach milicji jako wywiadowca w sekcji obserwacji Wydziału „B” SB KW MO w L.. Świadomie i dobrowolnie służył na rzecz aparatu władzy, był wzorowym funkcjonariuszem, wykazywał się inicjatywą i zaangażowaniem, za co był odznaczany i nagradzany. Służył jako wywiadowca do zadań specjalnych, po ukończeniu Szkoły Oficerskiej nr 3 w Centrum Wyszko-

Legionowie, gdzie nabył nowe umiejętności, pełnił służbę jako oficer techniki operacyjnej Sekcji I Wydziału „T” SB KWMO w L. a następnie jako inspektor Wydziału III Służby Bezpieczeństwa KWMO. Zajmował się organizowaniem pracy operacyjnej w środowisku prywatnej inicjatywy, osiągał wyniki w organizowaniu źródeł informacji i rozpoznawania osób będących w zainteresowaniu służby. Jako starszy inspektor Wydziału II SB KWMO w L. wykonywał zadania operacyjne. Od dnia 15 grudnia 1976 r. został oddany do dyspozycji Komendanta Wojewódzkiego MO KWMO w R.. W R. kontynuował służbę jako zastępca naczelnika i naczelnik Wydziału „B” SB KWMO. Okres od dnia 10 grudnia 1981 r. do dnia 31 stycznia 1984 r. to służba w wydziale IX Biura „B” MSW na stanowisku inspektora. Wielokrotnie był wyróżniany za wyniki pracy operacyjnej, z zaangażowaniem przystąpił do rozpoznania wrogich struktur w powierzonym mu do ochrony operacyjnej obiekcie. Przyczynił się do zniwelowania wpływu opozycji na pozostałą część załogi.

Sąd Apelacyjny podkreślił w związku z tym, że jak słusznie uznał Sąd pierwszej instancji, wszystkie te okoliczności wskazywały, że ubezpieczony w całym spornym okresie wykonywał czynności, które bezpośrednio były skierowane przeciwko podstawowym wolnościom i prawom człowieka. Były też skierowane przeciwko demokratycznej opozycji. Ubezpieczony prowadził obserwacje, a pełniąc służbę w R. na stanowisku kierowniczym, zajmował się organizowaniem pracy operacyjnej. Jako funkcjonariusz w sposób oczywisty wspierał, propagował, utożsamiał się z zasadami państwa totalnego. Wykonując swoje obowiązki, brał udział w systemowym procesie zniewolenia i stosowania represji wobec osób nieprzychylnych ówczesnej władzy. Jego czynności nie miały charakteru technicznego czy pomocniczego, ale były wyrazem zaangażowania w utrzymanie obowiązującego systemu. Był wzorowym funkcjonariuszem, wykazywał się inicjatywą i zaangażowaniem, za co był systematycznie nagradzany i awansowany, o czym świadczyło to, że zakończył służbę w stopniu majora. Nie poddał się weryfikacji. Realizował zadania rządu, jak i wówczas rządzącej partii. Wykonywane przez niego zadania należy ocenić pejoratywnie. Obowiązki w kontekście systemowych zadań jednostek, w których pełnił służbę, obejmowały nie tylko ogólnie rozumiane bezpieczeństwo państwa i obywateli, ważne bez względu na panujący

ustrój, ale także związane były z działaniami wymierzonymi przeciwko prawom człowieka i miały na celu tłumienie demokratycznych i niepodległościowych ruchów.

W toku postępowania sądowego ubezpieczony nie zdołał więc obalić domniemania, że jego służba w spornym okresie nosiła znamiona służby na rzecz totalitarnego państwa. Przepis art. 13 b ustawy został zastosowany prawidłowo. Determinowało to natomiast określone konsekwencje w odniesieniu do ustalonych świadczeń z tytułu zaopatrzenia emerytalnego. Sporny okres służby na rzecz totalitarnego państwa skutkował zastosowaniem przy obliczeniu policyjnej emerytury i renty zasad wynikających z art. 15c ust. 1 i art. 22a ust. 1-3 ustawy zmieniającej.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, ustawodawca jest uprawniony do przyjmowania środków mających na celu zakończenie uprzywilejowania emerytalnego uznawanego za niezasadne i nieuczciwie uzyskane. Zmniejszenie przywilejów emerytalnych osób, które przyczyniły się do utrzymania władzy lub które czerpały korzyści z opresyjnego ustroju, nie może być uznawane za formę represji czy kary. Jest wynikiem oceny, że przywileje emerytalne zostały przyznane z powodów politycznych i stanowią rażącą niesprawiedliwość.

Następczyni prawna ubezpieczonego H. W. wniosła do Sądu Najwyższego skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia 15 marca 2022 r., zaskarżając ten wyrok w całości i zarzucając naruszenie prawa materialnego, to jest art. 13b, 15c i 22a ustawy zaopatrzeniowej, przez ich zastosowanie w sytuacji, gdy w niniejszej sprawie nie zachodzą podstawy do ich stosowania, jako że zmarły ubezpieczony - jak wyjaśniono - nie pełnił służby na rzecz totalitarnego państwa, a także naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, to jest art. 232 k.p.c. z związku z art. 227 k.p.c. w związku z art. 231 k.p.c. oraz art. 233 k.p.c. w związku z art. 391 k.p.c., polegające na:

(-) dokonaniu w sprawie ustaleń sprzecznych z zebrany w sprawie materiałem dowodowym, iż służba zmarłego odwołującego miała charakter służby na rzecz totalitarnego państwa, podczas gdy przebieg jego służby wynikający z dowodów zgromadzonych w sprawie - w tym fakt nienaruszania przez powoda wolności i praw człowieka - wskazuje, iż nie pełnił on służby na rzecz totalitarnego państwa (nie ma żadnych konkretnych dowodów ani faktów dających podstawę do

twierdzeń przeciwnych), a przeciwne ustalenia Sądu, oparte są na domysłach i nieuprawnionych domniemaniach, a przez to dowolne;

(-) naruszeniu reguły dowodzenia i oceny dowodów wskazującej, iż fakt pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. nie może być ustalony wyłącznie na podstawie informacji IPN (kryterium formalnej przynależności do służb), lecz na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka służących reżimowi komunistycznemu - poprzez *de facto* niedokonanie takiej weryfikacji i pominięcie okoliczności wynikających z akt osobowych i zeznań strony;

(-) przyjęciu nieuprawnionego domniemania, iż skoro ubezpieczony w spornym okresie służył w Wydziale „B”, „T” oraz w Wydziałach III i II, to z samego tego faktu wynika, że pełnił on służbę na rzecz totalitarnego państwa - przez przyznawanie nadmiernego znaczenia „kontekstowi historycznemu struktur, w ramach których ubezpieczony pełnił służbę” i ogólnikom wynikającym z tego kontekstu - bez ujawnienia indywidualnie w stosunku do zmarłego funkcjonariusza jakiegokolwiek nagannego czynu czy zachowania;

(-) nieuwzględnieniu dowodów przemawiających za przyjęciem, iż służba skarżącego nie miała charakteru służby na rzecz totalitarnego państwa, to jest akt osobowych funkcjonariusza i zeznań strony, z których jednoznacznie wynika, iż ubezpieczony nie naruszał prawa oraz podstawowych praw i wolności człowieka, a więc nie pełnił służby na rzecz totalitarnego państwa;

(-) przypisywanie nadmiernej wagi dowodom nieznaczącym, niezbadanie kontekstu ich powstania, w tym: - np. opinii służbowej z dnia 13 lipca 1983 r., której treść wskazuje, iż miała ułatwić ubezpieczonemu zmianę miejsca pracy, nie dokumentuje zaś jakichkolwiek nagannych zachowań zmarłego funkcjonariusza;

(-) przypisywanie pejoratywnego znaczenia faktowi, iż ubezpieczony odszedł ze służby w połowie 1990 r. i nie przechodził weryfikacji, podczas gdy funkcjonariusz ten odszedł ze służby jedynie w związku z wysługą lat (32 lata służby), a gdyby podjął decyzję przeciwną i zamierzał pozostać, to i tak z uwagi na charakter jednostki, w której służył, weryfikacji by nie przechodził z uwagi na brak prawnego obowiązku i automatycznie zostałby policjantem.

Dodatkowo skarżąca zarzuciła naruszenie art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864, dalej jako TUE), art. 1 Karty Praw Podstawowych (dalej jako KPP) w związku z art. 6 TUE, art. 4 KPP w związku z art. 6 TUE, art. 20-21 KPP w związku z art. 6 TUE, art. 25 KPP w związku z art. 6 TUE, art. 4 ust. 3 i art. 6 i w związku z art. 9 i art. 91 Konstytucji RP, zgodnie z którymi prawa podstawowe Unii Europejskiej mają charakter praw bezpośrednio stosowalnych, a więc każdy sędzia krajowy z powołaniem się na zasadę efektywnej kontroli sądowej ma nie tylko prawo, ale obowiązek pominąć w procesie sądowego stosowania prawa, ustawy oraz praktyki sprzeczne z zasadami podstawowymi Unii Europejskiej, a więc także z tego względu art. 13b, 15c i 22a ustawy zaopatrzeniowej jako sprzeczne z zasadami podstawowymi Unii Europejskiej powinny zostać pominięte - czego Sąd nie uczynił.

Powołując się na tak sformułowane zarzuty kasacyjne, skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania, ewentualnie, jeżeli Sąd Najwyższy uzna, że podstawa naruszenia prawa materialnego okaże się oczywiście uzasadniona - o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i rozstrzygnięcie sprawy co do istoty, stosownie do art. 398¹⁶ k.p.c., to jest przez zmianę zaskarżonych decyzji z dnia 3 lipca i z dnia 2 sierpnia 2017 r. polegającą na ustaleniu wysokości emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej ubezpieczonego, poczynając od 1 października 2017 r. z pominięciem art. 15c i 22a ustawy zaopatrzeniowej oraz o zasądzenie od organu rentowego na rzecz skarżącej kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych za postępowanie przed sądem pierwszej i drugiej instancji, a także zasądzenie od organu rentowego na rzecz skarżącej kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych za postępowanie kasacyjne.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rozpoznawana w niniejszym postępowaniu skarga kasacyjna nie jest uzasadniona.

Odnosząc się w pierwszej kolejności do sformułowanych w tej skardze zarzutów naruszenia przepisów postępowania, Sąd Najwyższy stwierdza, że powołane w tych zarzutach jako naruszone przepisy art. 233 k.p.c., art. 232 k.p.c. oraz art. 227 k.p.c. w związku z art. 231 k.p.c. i art. 391 k.p.c., a także przedstawiony tam opis naruszeń, wyraźnie wskazują, że skarżąca w istocie kwestionuje dokonaną przez Sąd drugiej instancji ocenę zebranego w sprawie materiału dowodowego oraz poczynione na jej podstawie ustalenia faktyczne. Tymczasem zgodnie z art. 398³ § 3 k.p.c. podstawą skargi kasacyjnej nie mogą być zarzuty dotyczące ustalania faktów i oceny dowodów. Jak to było już natomiast wielokrotnie wyjaśniane w dotychczasowym orzecznictwie, treść oraz kompozycja art. 398³ k.p.c. wyraźnie wskazują, że choć generalnie dopuszczalne jest oparcie skargi kasacyjnej na podstawie naruszenia przepisów postępowania, to jednak z wyłączeniem zarzutów dotyczących ustalenia faktów lub oceny dowodów, choćby naruszenie odnośnych przepisów mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Inaczej rzecz ujmując, niedopuszczalne jest oparcie skargi kasacyjnej na podstawie, którą wypełniają takie właśnie zarzuty. Przepis art. 398³ § 3 k.p.c. wprawdzie nie wskazuje *expressis verbis* konkretnych przepisów, których naruszenie, w związku z ustalaniem faktów i przeprowadzaniem oceny dowodów, nie może być przedmiotem zarzutów wypełniających drugą podstawę kasacyjną, ale nie ulega wątpliwości, że obejmuje on art. 233 k.p.c., albowiem właśnie ten przepis określa kryteria oceny wiarygodności i mocy dowodów (por. m.in. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 19 października 2010 r., II PK 96/10, LEX nr 687025, z dnia 24 listopada 2010 r., I UK 128/10, LEX nr 707405, czy też z dnia 24 listopada 2010 r., I PK 107/10, LEX nr 737366). Analogiczne spostrzeżenia można odnieść także do art. 227 k.p.c., art. 232 k.p.c. i art. 231 k.p.c. I one bowiem dotyczą niewątpliwie oceny dowodów, przy czym co do pierwszego z tych przepisów w orzecznictwie Sądu Najwyższego wielokrotnie podkreślano, że zarzut naruszenia art. 227 k.p.c. ma rację bytu tylko w sytuacji, gdy zostanie wykazane, iż sąd przeprowadził dowód na okoliczności niemające istotnego znaczenia w sprawie, co mogło mieć wpływ na wynik sprawy, a jego pośrednie naruszenie może polegać na odmowie przeprowadzenia przez sąd dowodu z uwagi na powołanie go do udowodnienia okoliczności niemających istotnego znaczenia dla rozstrzygnięcia w sytuacji, kiedy ocena ta była błędna (por. wyroki Sądu

Najwyższego: z dnia 4 listopada 2008 r., II PK 47/08, LEX nr 500202; z dnia 11 maja 2005 r., III CK 548/04, LEX nr 151666). Z tego względu przyjmuje się, że sam art. 227 k.p.c. nie może być podstawą skutecznego zarzutu kasacyjnego, bez równoczesnego powołania uchybienia innym przepisom postępowania, istotnym dla podejmowania decyzji dowodowych, na przykład art. 217 § 2, art. 278 § 1 k.p.c. (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 27 stycznia 2011 r., I CSK 237/10, LEX nr 784978; z dnia 6 października 2009 r., II UK 47/09, LEX nr 559955). Tak skonstruowanych zarzutów skarżący jednak nie formułuje, nie podnosi również, że Sąd drugiej instancji przeprowadził dowody na okoliczności niemające istotnego znaczenia w sprawie, co mogło mieć wpływ na wynik sprawy. Z kolei art. 232 k.p.c. (w związku z art. 3 k.p.c. i art. 6 k.c.) określa jedynie ogólną regułę rozkładu ciężaru dowodu, przy czym w sprawach takich jak ta, w której została wniesiona rozpoznawana skarga kasacyjna, w odniesieniu do wykładni i stosowania tego przepisu, a także art. 231 k.p.c., w orzecznictwie Sądu Najwyższego wypracowano już następujące stanowisko. Przede wszystkim stwierdzenie pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. nie może być dokonane wyłącznie na podstawie informacji IPN (kryterium formalnej przynależności do służb), lecz na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka służących reżimowi komunistycznemu (art. 13b ust. 1 w związku z art. 13a ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy – tak Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20, OSNP 2021 nr 3, poz. 28). Ponadto przy dokonywaniu oceny prawnej służby z perspektywy art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy bierze się pod uwagę przede wszystkim formację, w której była pełniona służba, a także zajmowane stanowisko czy stopień służbowy oraz przebieg służby. W ujęciu „instytucjonalnym” sam fakt pełnienia służby w określonej jednostce może bowiem wypełniać kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa”, mimo braku po stronie odwołującego się indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności człowieka (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, OSNP 2023 nr 9, poz. 104 oraz z dnia 30 listopada 2023 r., III USKP 65/23, LEX nr 3635453). Zauważa się bowiem, 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 trakcie dokonywanej na podstawie art. 13b ust. 1 w związku z art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy kwalifikacji służby nie jest więc wystarczające podkreślenie, że odwołujący się osobiście nikomu nie szkodził i nie prowadził sam działalności operacyjnej. Ustalenie to należy skonfrontować ze spojrzeniem „instytucjonalnym”, a więc z tym, czym zajmowała się dana jednostka. Taki sam pogląd został wyrażony w wyrokach Sądu Najwyższego z dnia 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22 (OSNP 2023 nr 11, poz. 26) i z dnia 17 maja 2023 r., I USKP 63/22 (LEX nr 3563400). Wyjaśniono w nich też, że określenie formacji/instytucji (z uwzględnieniem jednostek wymienionych w art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy) 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 zatem takiej kwalifikacji. Skoro art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy łączy służbę na rzecz totalitarnego państwa z samym podjęciem służby w instytucjach i formacjach wymienionych w tym przepisie, 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 (art. 231 k.p.c.). 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 z o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, ciężar dowodu przechodzi na ubezpieczonego (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 24 maja 2023 r., II USKP 40/23, LEX nr 3568174; z dnia 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22, OSNP 2023 nr 11, poz. 126).

Sąd Najwyższy w obecnym składzie w pełni aprobuje opisane wyżej stanowisko, a odnosząc je do ustaleń faktycznych poczynionych w sprawie przez Sądy obu instancji (z mocy art. 398¹³ § 2 k.p.c. mających wiążący charakter w postępowaniu kasacyjnym) stwierdza, że informacja IPN będąca podstawą decyzji wydanych przez organ rentowy w stosunku do ubezpieczonego nie stanowiła dla Sądów *meriti* jedynej podstawy ustalenia, że ubezpieczony pełnił „służbę na rzecz totalitarnego państwa”, lecz była przedmiotem pogłębionej i wszechstronnej analizy, która potwierdziła, że ubezpieczony, pełniąc w spornych okresach, przypadających na lata 1962-1984, nie tylko przez samą przynależność do jednostek wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, ale przez konkretną, zaangażowaną i nagradzaną (pozytywnymi opiniami, licznymi odznaczeniami oraz kolejnymi awansami od stopnia kaprała aż do stopnia majora) pracę operacyjną, polegającą między innymi na tajnej obserwacji osób lub obiektów, nauczycieli, pracowników służby zdrowia, kultury i sztuki, inwigilacji środowiska tzw. „prywatnej inicjatywy”, rozpoznawaniu „wrogich struktur”, niwelowaniu wpływów opozycji, co bez wątpienia godziło w podstawowe prawa i wolności obywatelskie, nie zdołał obalić domniemania, że faktycznie pełnił „służbę na rzecz totalitarnego państwa” w rozumieniu wynikającym z powołanej wyżej uchwały Sądu Najwyższego, przy czym służba ta nie miała charakteru „technicznego lub pomocniczego”.

Podsumowując ten wątek rozważań, Sąd Najwyższy uznaje, że nie są uzasadnione kasacyjne zarzuty podniesione w ramach procesowej podstawy zaskarżenia.

Nie są uzasadnione również kasacyjne zarzuty naruszenia prawa materialnego. W tym zakresie Sąd Najwyższy podkreśla bowiem, że w jego dotychczasowym orzecznictwie, w sprawach, w których postępowanie zostało zainicjowane odwołaniem wniesionym od decyzji organu rentowego obniżających świadczenia emerytalno-rentowe na podstawie przepisów ustawy zaopatrzeniowej po jej zmianie dokonanej ustawą nowelizującą z dnia 16 grudnia 2016 r., także

wypracowano standard co do zawartych w ustawie zaopatrzeniowej mechanizmów korygujących wysokość emerytur i rent, podkreślając, że prawodawca wprowadził do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy dwa mechanizmy korygujące wysokość emerytur i rent inwalidzkich funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa. Pierwszy z nich „zeruje” tak zwane kwalifikowane lata służby. Drugi obniża zaś wysokość świadczenia do przeciętnej emerytury przysługującej w powszechnym systemie ubezpieczenia, przy czym mechanizm ten (przewidziany w art. 15c ust. 3 oraz art. 22a ust. 3 ustawy) z uwagi na charakterystykę służby oraz okres, w którym była ona pełniona, nie ma znaczenia przy ustalaniu świadczeń przysługujących ubezpieczonemu. Zdaniem Sądu Najwyższego, sąd ma przy tym prawo do zweryfikowania zgodności z Konstytucją RP rozwiązań zawartych w art. 15c ust. 1 pkt 1 i art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy wobec wieloletniej, autodestruktywnej bezczynności Trybunału Konstytucyjnego w sprawach o dokonanie kontroli konstytucyjności art. 13b i art. 15c tej ustawy (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21, LEX nr 3353118 i powołany wcześniej z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22).

W odniesieniu do pierwszego z wymienionych mechanizmów Sąd Najwyższy przyjął jednak, że „wyzerowanie lat służby” (art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy) jest środkiem proporcjonalnym w stosunku do funkcjonariuszy, których lata służby przypadły przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. W sprawie II USKP 120/22 wyjaśniono też, 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 o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. W przeciwieństwie do rozwiązania przyjętego w art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, „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, 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 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (art. 15b). Trybunał Konstytucyjny uznał je zaś za zgodne z Konstytucją RP (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2010 r., K 6/09, OTK-A 2010 Nr 2, poz. 15 i z dnia 11 stycznia 2012 r., K 36/09, OTK-A 2012 Nr 1, poz. 3). Dlatego, jak wyjaśnił Sąd Najwyższy w powołanym wcześniej wyroku w sprawie II USKP 40/23, krytyczna ocena art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy 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.

Sąd Najwyższy zauważa ponadto, że przedmiotem jego rozważań w dotychczasowym orzecznictwie były także sprawy dotyczące wprowadzenia obniżenia rent rodzinnych przysługujących rodzinom zmarłych funkcjonariuszy, jednakże przytoczona tam argumentacja z przyczyn podniesionych w dalszej części uzasadnienia niewątpliwie zachowuje aktualność również w odniesieniu do przysługujących byłym funkcjonariuszom służb mundurowych rent inwalidzkich. W wyroku z dnia 6 marca 2024 r., I USKP 108/23 (LEX nr 3690867, por. też wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21, OSNP 2022 nr 11, poz. 113; z dnia 30 listopada 2023 r., III USKP 65/23, LEX nr 3635453 oraz z dnia 12 marca 2024 r., II USKP 98/23, LEX nr 3692601), Sąd Najwyższy poddał zaś ocenie regulację art. 24a ustawy zaopatrzeniowej pod kątem jej zgodności zwłaszcza z wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i

stanowionego przez nie prawa, ochrony praw nabytych oraz sprawiedliwości społecznej, a także z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP ustanawiającego prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i formy określa ustawa. Sąd Najwyższy odwołał się przy tym do poglądów prawnych wyrażonych w bogatym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz do poglądów doktryny, konkludując, że w określonych sytuacjach ograniczenie zasady ochrony praw nabytych, która odnosi się także do praw emerytalnych/rentowych oraz do określonej wysokości/wartości realnej przyznanego już świadczenia, jest dopuszczalne, przy czym, aby ocenić, czy jest to uzasadnione w konkretnej sytuacji, należy rozważyć: 1) czy podstawą wprowadzonych ograniczeń są inne normy, zasady lub wartości konstytucyjne, 2) czy nie istnieje możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych, 3) czy wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi się u podstaw zasady ochrony praw nabytych, a także 4) czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji.

Sąd Najwyższy podkreślił w związku z tym, że o ile pierwsza ustawa „dezubekizacyjna” z dnia 23 stycznia 2009 r., której zgodność z Konstytucją potwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, dotyczyła weryfikacji wyłącznie uprawnień emerytalnych byłych funkcjonariuszy przez obniżenie wskaźnika podstawy wymiaru emerytur z 2,6% do 0,7% za każdy rok owej służby, natomiast w ogóle nie objęła swoim zakresem przedmiotowym rent inwalidzkich i rent rodzinnych, o tyle obecnie obowiązująca ustawa, przewidująca zastosowanie wskaźnika 0% za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa dotyczy zarówno emerytur i rent przysługującym byłym funkcjonariuszom, jak i rent rodzinnych przysługujących pozostałym po nich członkom rodzin. Dokonane ustawą nowelizującą z dnia 16 grudnia 2016 r. wyzerowanie wskaźnika podstawy wymiaru świadczenia za lata faktycznego pełnienia służby w wymienionych w art. 13b formacjach nie tyle stanowi zatem instrument wyrównywania uprawnień emerytalno-rentowych funkcjonariuszy i pozostałych świadczeniobiorców systemu ubezpieczeń społecznych, ile w rzeczywistości jest sankcją za udział funkcjonariusza w umacnianiu reżimu komunistycznego. Sąd Najwyższy zauważył jednak w tym

kontekście, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, ochronie konstytucyjnej podlegają tylko prawa nabyte „słusznie”, co wyklucza stosowanie analizowanej zasady nie tylko w wypadku praw nabytych *contra legem* czy *praeter legem*, lecz także uzyskanych z naruszeniem zasady sprawiedliwości społecznej albo w sposób niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 25 listopada 2010 r., K 27/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 109; z dnia 20 grudnia 1999 r., K 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165; z dnia 14 lipca 2003 r., SK 42/01, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 63; z dnia 16 marca 2010 r., K 17/09, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 21 oraz z dnia 19 grudnia 2012 r., K 9/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136).

Sąd Najwyższy w obecnym składzie w pełni podziela taki właśnie kierunek wykładni obecnie obowiązujących przepisów ustawy zaopatrzeniowej. Uznaje też, że potwierdzająca go argumentacja bez wątpienia może i powinna odnosić się także do art. 22a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, skoro i ten przepis odwołuje się do pojęcia służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b tej ustawy, wiążąc z nią odpowiednie zmniejszenie podstawy wymiaru renty. Odnosząc tak ukształtowaną wykładnię do okoliczności faktycznych sprawy, w której została wniesiona rozpoznawana skarga kasacyjna, Sąd Najwyższy stwierdza zaś, że zaskarżony wyrok nie narusza art. 13b, art. 15c ust. 1 pkt 1 oraz art. 22a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej. Jeśli bowiem, jak zostało ustalone w sprawie, ubezpieczony w spornych okresach, przypadających na lata 1962-1984, pełnił „służbę na rzecz totalitarnego państwa”, to okres ten powinien podlegać „wyzerowaniu” przy ustalaniu wysokości przysługującej mu emerytury policyjnej oraz spowodować odpowiednie obniżenie renty zgodnie z regulacją art. 22a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej.

Końcowo Sąd Najwyższy stwierdza, że z przyczyn wcześniej przytoczonych nie jest także uzasadniony kasacyjny zarzut naruszenia art. 2 TUE, art. 1 KPP w związku z art. 6 TUE, art. 4 KPP w związku z art. 6 TUE, art. 20-21 KPP w związku z art. 6 TUE, art. 25 KPP w związku z art. 6 TUE, art. 4 ust. 3 i art. 6 TUE w związku z art. 9 i art. 91 Konstytucji RP. Ochrona wartości wymienionych w tych przepisach (uregulowana wszak również w przepisach Konstytucji RP – por. między innymi art. 31, art. 32, art. 40 i art. 47), jak to zostało już podniesione, była bowiem przedmiotem analizy w powołanym orzecznictwie. Niezależnie od tego Sąd

Najwyższy przypomina, że utrata przywilejów emerytalnych byłych funkcjonariuszy reżimów totalitarnych była przedmiotem rozstrzygnięcia (w odniesieniu do zmian w ustawie zaopatrzeniowej dokonanych ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r.) zawartego w wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 14 maja 2013 r. w sprawie Cichopek i inni przeciwko Polsce, w którym przyjęto likwidację przywilejów finansowych natury politycznej byłych funkcjonariuszy reżimów totalitarnych przez wyeliminowanie niesprawiedliwych lub nadmiernych świadczeń z ubezpieczeń społecznych otrzymywanych przez członków elity komunistycznej, policji politycznej i sił zbrojnych w krajach postkomunistycznych za uprawniony cel realizowany przez ustawodawcę. Europejski Trybunał Praw Człowieka podkreślił przy tym, że podjęte środki nie mogą być nieproporcjonalne, ale osoby korzystające z takich przywilejów nie mogą w sposób uprawniony oczekiwać, że po zmianach w kierunku demokracji zachowają swoją uprzywilejowaną pozycję. Przy wprowadzaniu polityki społecznej i ekonomicznej, w szczególności w okresie przejściowym od reżimu totalitarnego do państwa demokratycznego, władze państwowe korzystają bowiem z szerokiej swobody oceny tego, co leży w interesie publicznym. Działania takie muszą obejmować przepisy dekomunizacyjne umożliwiające dokonanie rozliczenia z komunistyczną przeszłością i usunięcie jej reliktywów również w takich sferach, jak przywileje specjalne i ekonomiczne wcześniej przyznane byłej elicie, siłom mundurowym, w tym zwłaszcza policji politycznej oraz jej tajnym współpracownikom albo innym osobom odgrywającym, istotną rolę w ochronie niedemokratycznego reżimu. Artykuł 1 Protokołu nr 1 zezwala zaś władzy ustawodawczej na obniżanie albo zmianę wysokości świadczeń wypłacanych w ramach ubezpieczeń społecznych. Tym bardziej mogą one usuwać, realizując zasadę sprawiedliwości społecznej, nierówności między uprzywilejowanymi emeryturami przyznanymi określonej grupie i uznanymi za niesprawiedliwe lub nadmiernie wysokie oraz świadczeniami w systemie ogólnym i zwykłymi emeryturami.

Kierując się przedstawionymi motywami oraz opierając się na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c., Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji wyroku.

[SOP]

[a!]

