



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 marca 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Piotr Prusinowski (przewodniczący, sprawozdawca)
SSN Jolanta Frańczak
SSN Romualda Spyt

Protokolant Anna Matura

w sprawie z odwołania W. T.
przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw
Wewnętrznych i Administracji w Warszawie
o wysokość emerytury policyjnej,
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w dniu 16
marca 2023 r.,
skargi kasacyjnej ubezpieczonego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku
z dnia 9 grudnia 2021 r., sygn. akt III AUa 1704/21,

**I. uchyla zaskarżony wyrok w pkt. II w całości oraz w pkt. I w
części w jakiej:**

**a) okres służby W. T. od dnia 16 października 1989 r. do dnia 12
kwietnia 1990 r. został w zaskarżonej decyzji zakwalifikowany jako
0% podstawy wymiaru zgodnie z art. 15c ust 1 pkt 1 ustawy z dnia
18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy
Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu,
Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu
Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży**

Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (aktualnie jednolity tekst: Dz. U. z 2022 r., poz. 1626) – dalej jako ustawa zaopatrzeniowa;

b) do wyliczenia emerytury W. T. zastosowano ograniczenie określone w art. 15c ust 3 ustawy zaopatrzeniowej, a polegające na jej zmniejszeniu do „miesięcznej kwoty przeciętnej emerytury wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych”;

- i w tym zakresie oddała apelację Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji od wyroku Sądu Okręgowego w Gdańsku z dnia 21 lipca 2021 r.;

II. w pozostałym zakresie oddała skargę kasacyjną;

III. zasądza od Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie na rzecz W. T. 660 zł (sześćset sześćdziesiąt) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego za obie instancje i postępowanie kasacyjne.

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 31 maja 2017 r. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie, po uzyskaniu z Instytutu Pamięci Narodowej informacji Nr [...] z dnia 7 kwietnia 2017 r. o przebiegu służby W. T., ponownie ustalił wysokość jego emerytury policyjnej, począwszy od 1 października 2017 r. na kwotę 2.069,02 zł.

Wyrokiem z dnia 21 lipca 2021 r. Sąd Okręgowy w Gdańsku zmienił zaskarżoną decyzję i zobowiązał Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji do ustalenia wysokości emerytury policyjnej W. T. począwszy od dnia 1 października 2017 r. bez zastosowania art. 15c ust. 1-3 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura

Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (aktualnie jednolity tekst: Dz.U. z 2022 r., poz. 1626) – zwana dalej ustawą zaopatrzeniową.

Sąd Okręgowy ustalił, że ubezpieczony W. T., urodzony [...] 1963 r., na podstawie decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA z dnia 7 kwietnia 2015 r. jest uprawniony do emerytury policyjnej. Wysokość emerytury policyjnej po waloryzacji od dnia 1 marca 2017 r. wynosiła 5.403,95 zł. W okresie od dnia 29 października 1982 r. do dnia 15 października 1984 r. ubezpieczony odbył służbę wojskową. Zajmował stanowisko telegrafisty. Dnia 31 marca 1984 r. zdał egzamin i uzyskał trzecią klasę kwalifikacyjną w specjalności wojskowej radiotelegrafisty kluczowo-dalekopisowego. Z dniem 16 marca 1986 r. ubezpieczony został przyjęty do służby w Służbie Bezpieczeństwa i mianowany funkcjonariuszem w okresie służby przygotowawczej, a następnie funkcjonariuszem stałym. W okresie od dnia 16 marca 1986 r. do dnia 15 października 1989 r. odwołujący się pełnił służbę na stanowisku referenta techniki operacyjnej w Wojewódzkim Urzędzie Spraw Wewnętrznych w [...] w Wydziale Radiokontrywiadu SB. Następnie, w okresie od dnia 16 października 1989 r. do dnia 30 listopada 1989 r. ubezpieczony pozostawał w dyspozycji szefa Wojewódzkiego Urzędu Spraw Wewnętrznych w [...]. W okresie od dnia 1 grudnia 1989 r. do dnia 28 lutego 1990 r. pełnił zaś służbę na stanowisku inspektora Referatu Paszportów w Rejonowym Urzędzie Spraw Wewnętrznych w [...]. W okresie od dnia 1 marca 1990 r. do dnia 12 kwietnia 1990 r. ubezpieczony pełnił służbę na stanowisku młodszego inspektora w WUSW w [...] w Wydziale Paszportów. Skarżący złożył egzamin na chorążego MO. Po przejściu pozytywnej weryfikacji kontynuował służbę w Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego do dnia 20 lutego 2015 r. W dniu zwolnienia ubezpieczony zajmował stanowisko specjalisty Wydziału Operacyjnego Delegatury ABW w [...].

Sąd Okręgowy ustalił także, że biuro RKW (Radiokontrywiadu) zajmowało się zabezpieczeniem kontrywiadowczym w eterze. Do głównych zadań Biura należało nasłuchiwanie emisji radiowych placówek dyplomatycznych krajów kapitalistycznych umiejscowionych na terenie Polski. Zostało utworzone na mocy Zarządzenia nr 024/Org. z dnia 6 marca 1973 r. na bazie tzw. Samodzielnego

Wywiadu RKW. Przynależność Biura RKW/Samodzielnego Wydziału RKW (jak i jego struktur terenowych) do Służby Bezpieczeństwa określa m.in. Zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych nr 098/83. W zakresie działania Wydziału RKW mieściło się m.in. prowadzenie całodobowego stacjonarnego nasłuchu radiowego w celu ujawnienia radiostacji agenturalnych, podejrzanych i nieznanych, prowadzenie kontroli łączności radiowych realizowanych przez obce wywiadowcze bazy, prowadzenie okresowej radiokontrwywiadowczej kontroli łączności radiowej w PRL, prowadzenie bieżącej analizy technicznej uzyskiwanych materiałów, utrzymywanie łączności szyfrowej, utrzymywanie sprawności technicznej sprzętu i urządzeń.

Praca Wydziałów Paszportów, w resortowych aktach normatywnych nazywanych terenowymi organami paszportowymi bądź terenowymi jednostkami paszportów, nadzorowana była przez Biuro Paszportów Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Okoliczność ta potwierdzona jest m.in. przez Zarządzenie nr 022/86 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 24 marca 1986 r. Biuro Paszportów MSW sprawowało nadzór nad działalnością wydziałów paszportów w wojewódzkich urzędach spraw wewnętrznych oraz komórek paszportowych w rejonowych rządach spraw wewnętrznych. Pracą tych wydziałów w terenie kierowali zastępcy komendanta ds. SB zgodnie z instrukcjami i dyrektywami Biura Paszportów MSW. Wydziały Paszportów Komend Wojewódzkich Milicji Obywatelskiej/Wojewódzkich Urzędów Spraw Wewnętrznych były odpowiedzialne za wszechstronną obsługę międzynarodowej wymiany osobowej w zakresie paszportowo-wizowym.

Sąd Okręgowy doszedł do przekonania, że służba ubezpieczonego w spornym okresie od dnia 16 marca 1986 r. do dnia 12 kwietnia 1990 r. nie spełnia warunków uznania jej za służbę na rzecz państwa totalitarnego. Istotne wątpliwości Sądu Okręgowego wzbudził zakres znaczeniowy przesłanki „służba na rzecz totalitarnego państwa”. Sąd zauważył, że ustawa, nie precyzując stanowisk w aparacie bezpieczeństwa, dotyczy także osób, których funkcja, czy praca nie miały charakteru operacyjnego, lecz pomocniczy, niezwiązany z głównymi funkcjami resortu. Tymczasem z preambuły do ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944--1990 oraz treści tych dokumentów (jednolity tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 430) wynika, że pojęciem pracy/służby na rzecz komunistycznego ustroju totalitarnego

ustawodawca objął pracę albo służbę w organach bezpieczeństwa państwa komunistycznego, lub pomoc udzielaną tym organom przez osobowe źródło informacji, polegającą 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, która była trwale związana z łamaniem praw człowieka i obywatela. Analizując okoliczności sprawy Sąd wziął pod uwagę stanowisko Sądu Najwyższego, który wskazał, iż kryterium "służby na rzecz totalitarnego państwa" określone w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka" (por. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20, OSNP 2021 nr 3, poz. 28 – dalej jako uchwała III UZP 1/20). Analizując sporny okres służby ubezpieczonego, Sąd wskazał, iż w toku postępowania nie wykazano, aby ubezpieczony podejmował działania naruszające prawa człowieka lub skierowane przeciwko opozycji, związkom zawodowym lub kościołowi. Wprawdzie w tamtym okresie ubezpieczony pracował w formacjach zajmujących się czynnościami operacyjnymi, jednak on sam nie prowadził działalności operacyjnej, nie zakładał przy tym np. podsłuchów, nie prowadził przesłuchań, nie współpracował z osobowymi źródłami informacji. Zakres jego działań obejmował nasłuchiwanie zaszyfrowanych komunikatów, do których treści po odszyfrowaniu nie miał dostępu. Ubezpieczony zabezpieczał powierzony mu zakres częstotliwości radiowej, w swojej pracy posługiwał się sprzętem, to jest urządzeniem kompresującym oraz słuchawkami. Nadto ubezpieczony ukończył specjalistyczne szkolenia techniczne do obsługi tego typu sprzętu. Następnie odwołujący się, z uwagi na zlikwidowanie podjednostek SB, został przeniesiony do Wydziału Paszportów, gdzie także zajmował się czynnościami o charakterze technicznym. Nie wykonywał zadań związanych z pracą operacyjną. Podejmowane przez niego czynności miały zatem charakter pomocniczo-techniczny a nie operacyjny. Co więcej, ubezpieczony nie legitymował się wówczas wysokim stopniem, który wiązałby się z istotnym zakresem uprawnień w pracy operacyjnej. Zdaniem Sądu Okręgowego znaczący jest również moment podjęcia przez

ubezpieczonego służby. Skoro historycy przyjmują, że totalitaryzm skończył się w Polsce w 1956 r., niewątpliwie zatem ubezpieczony podjął służbę jeszcze w reżimie komunistycznym, jednak w okresie, kiedy dochodziło do stopniowej demokratyzacji, a coraz mniej było w państwie elementów totalitarnych.

Sąd Okręgowy zauważył, że odwołujący przeszedł już procedurę obniżenia świadczenia emerytalnego z uwagi na wykonywanie służby w organach bezpieczeństwa państwa, a obecnie ten sam okres służby, tyle że zakwalifikowany jako służba na rzecz państwa totalitarnego, stał się ponownie podstawą do obniżenia mu nie tylko już raz obniżonego świadczenia emerytalnego, ale także obniżenia do poziomu minimalnego świadczenia rentowego. Sąd podkreślił, że wnioskodawca poniósł już raz konsekwencje służby w organach bezpieczeństwa państwa/państwa totalitarnego i okoliczność ta nie powinna być pomijana przy ocenie jego sprawy. Ponadto, zdaniem Sądu Okręgowego, mając na uwadze zakres realizowanych przez ubezpieczonego zadań oraz okres pełnienia służby niesłuszne i niesprawiedliwe byłoby zrównywanie jego statusu z osobami, które rzeczywiście angażowały się w realizację zadań i funkcji państwa totalitarnego. W przypadku wnioskodawcy nie mogła pozostać pominięta istotna kwestia kontynuowania przez niego służby po 1990 r. (do 20 lutego 2015 r.) i pozytywnej weryfikacji. Sąd Okręgowy zauważył, że weryfikacja dokonywana w oparciu o dokumenty z akt osobowych miała na celu nie tylko ocenę przydatności funkcjonariusza do służby w demokratycznej Polsce, ale także ocenę jego dotychczasowej służby w Polsce komunistycznej również w płaszczyźnie moralnej.

Sąd Apelacyjny w Gdańsku wyrokiem z dnia 9 grudnia 2021 r. zmienił zaskarżony apelacją Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie wyrok Sądu Okręgowego i oddalił odwołanie. W ocenie Sądu odwoławczego Sąd Okręgowy prawidłowo ustalił stan faktyczny w oparciu o zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, w swych ustaleniach nie wykroczył poza ramy swobodnej oceny wiarygodności i mocy dowodów wynikające z art. 233 k.p.c. Ustalenia te jako prawidłowe, a nadto nie wymagające zmiany, ani uzupełnienia, Sąd Apelacyjny przyjął za własne (art. 387 § 2¹ pkt 1 k.p.c.), dokonał jednakże odmiennej oceny tak ustalonego materiału dowodowego sprawy.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, okoliczności wynikające wprost z akt osobowych apelującego i jego zeznań wskazują, iż nie miał on żadnych dylematów moralno - etycznych co do wykonywanej działalności operacyjnej w Kontrwywiadzie, czy Biurze Paszportów. Wnioskodawca został wzorowym i aktywnym funkcjonariuszem. Podnosił swoje kwalifikacje, był gratyfikowany finansowo. Został funkcjonariuszem stałym. Faktem notoryjnym, w ocenie Sądu Apelacyjnego, jest to czym zajmował się Kontrwywiad SB i Biuro Paszportów jako odrębny Wydział SB. Był to jeden z najważniejszych pionów SB. Zajmował się przeciwdziałaniem pracy wywiadowczej prowadzonej przez przedstawicieli placówek dyplomatycznych z krajów kapitalistycznych, jak również zagraniczne ośrodki wywiadowcze. Nie mniejszą wagę przykładano do zwalczania „dywersji ideologicznej” w kraju i za granicą. W ramach tzw. kontrwywiadu ofensywnego blisko współpracowano z departamentem I MSW, często działania obu tych pionów uzupełniały się, na przykład w przedsięwzięciach operacyjnych i kombinacjach podejmowanych przeciwko Radiu „W.”, czy mających na celu wprowadzenie agentury do przedstawicielstw państw obcych i centrali ich ośrodków wywiadowczych. Do zadań pionu II należała również analiza zainteresowań, metod i form działania oraz struktur obcych służb specjalnych. Do zadań wydziału należały wszystkie kraje wedle podziału geograficznego. Wydział ten zajmował się także neutralizowaniem „wrogiej działalności w międzynarodowym ruchu osobowym”. Reorganizacja pracy wydziału w 1981 r. nałożyła na pion II dodatkowe zadania wynikające ze staniu wojennego i walki z opozycją, w ochranianych sektorach gospodarki (łączność radiowa, telewizyjna, prasowa, poligraficzna, transport). Wzmocniono kontrolę placówek i dyplomatów z krajów kapitalistycznych oraz przebywających w Polsce obywateli tych państw. Pion II, we współdziałaniu z Biurem Radio kontrwywiadu, miał też wykrywać nadajniki Radia „S.” oraz Radia „S.1.”. Biuro RKW MSW, RKW KW MO/WUSW funkcjonowało w [...], w okresie od dnia 15 kwietnia 1973 r. do dnia 16 października 1989 r. Biuro Paszportów MSW funkcjonowało od dnia 1 stycznia 1975 r. do dnia 31 lipca 1990 r. Sąd Apelacyjny zauważył, że do pionu paszportów należało prowadzenie bieżącej analizy i selekcji wyjazdów do krajów kapitalistycznych, co miało zapewnić maksymalną ochronę tajemnicy państwowej i służbowej, uniemożliwienie wyjazdów osób mogących poza granicami kraju podejmować

działalność polityczną godzącą w interesy PRL. Wykorzystując posiadane środki pracy operacyjnej w stosunku do cudzoziemców z krajów kapitalistycznych, pion paszportów miał ujawniać faktyczne przyczyny ich pobytu, miał przeciwdziałać pozyskiwaniu wiadomości interesujących obce służby specjalne. Funkcjonariusze tego biura prowadzili także rozmowy profilaktyczno-ideologiczne z obywatelami polskimi wyjeżdżającymi do krajów kapitalistycznych. Od lutego 1990 r. oba wymienione wydziały weszły w skład Służby Wywiadu i Kontrwywiadu.

Mimo twierdzeń przedstawionych przez W. T., Sąd Apelacyjny uznał, iż czynna służba w Radio kontrwywiadzie i w biurze paszportów, nawet w okresie spornym w sprawie - od 1986 do 1990 r., nie pozwala przyjąć, iż służba ta nie była *de facto* czynną służbą na rzecz państwa totalitarnego, o jakim mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. W ocenie Sądu Apelacyjnego postawa skarżącego, odznaczenia, gratyfikacje finansowe jednoznacznie świadczą o indywidualnym zaangażowaniu bezpośrednio ukierunkowanym na realizowanie działań charakterystycznych dla państwa totalitarnego, jego zadań i funkcji w tamtym okresie. Trudno bowiem uznać, aby służba w przedmiotowym pionie była dla wnioskodawcy niezrozumiała, albo nie godził się z jej wykonywaniem. Działania obu wydziałów dla Sądu Apelacyjnego były ewidentnie nakierowane na ograniczenie praw człowieka do wolności słowa, wypowiedzi, przekonań ideologicznych, prawa przemieszczenia się bez ograniczenia. Ubezpieczony pracował czynnie w tych wydziałach.

Faktem notoryjnym, w ocenie Sądu Apelacyjnego, jest także masowe niszczenie dokumentacji archiwalnej SB od sierpnia 1989 r. do czerwca 1990 r., i nadal po likwidacji już nawet SB. Wszystkie działania operacyjne SB były nakierowane przeciwko wolnościom praw człowieka, demokracji, wolności kraju. Celem działalności operacyjnej, także ubezpieczonego, było rozpoznawanie, wykrywanie, ograniczanie i likwidowanie antysocjalistycznej i antypaństwowej działalności wymierzonej przeciwko ustrojowi PRL. Sąd Apelacyjny przyjął, że wszystkie działania operacyjne i służba operacyjna W. T. stanowią, że nie może on skutecznie powoływać się na prawa człowieka, prawa Unii Europejskiej i jej normy prawne, zasadę równości konstytucyjnej. Te wszystkie zasady nie dotyczą bowiem jego osoby, skoro sam swoją służbą na rzecz państwa totalitarnego sprzeniewierzył się owym zasadom.

Dodatkowo Sąd Apelacyjny wskazał, powołując się na pogląd Sądu Najwyższego wyrażony w uchwale III UZP 1/20, że sam akt weryfikacyjny W. T. z 1990 r. i jego dalsza praca w ABW i UOP nie mogą być parametrem rozstrzygającym w sprawie odnośnie do jego służby w latach 1986-1990 r.

Skargę kasacyjną oparto na naruszeniu przepisów prawa materialnego przez niewłaściwe zastosowanie art. 13b ust. 1 oraz art. 15c ust. 1-3 ustawy zaopatrzeniowej oraz naruszeniu przepisów prawa procesowego przez nierozpoznanie istoty sprawy.

Skarżący zauważył, że Sąd Apelacyjny nie tylko podzielił w całości ustalenia faktyczne Sądu pierwszej instancji, ale uznał za konieczne podkreślić, że są one prawidłowe i że nie istnieje żadna potrzeba ich zmiany lub uzupełnień. Z ustaleń tych z kolei jasno wynika, że w całym okresie spornej służby (trwającej łącznie 4 lata), ubezpieczony zajmował się czynnościami technicznymi, następnie pracą administracyjną przy wydawaniu paszportów. Nigdy w tym okresie nie prowadził działalności operacyjnej, nie przesłuchiwał nikogo, nie prowadził osobiście żadnych postępowań, ani nie brał w nich udziału w żadnej formie. Sąd Apelacyjny zmieniając wyrok Sądu pierwszej instancji i oddalając odwołanie ubezpieczonego wskazał jednak, że cała działalność operacyjna i służba operacyjna W. T. stanowi, że nie może on skutecznie powoływać się na prawa człowieka, prawa Unii Europejskiej i jej normy prawne, zasadę równości konstytucyjnej. W ocenie skarżącego Sąd Apelacyjny rozstrzygnął o jego żądaniu nie tyle na innej podstawie faktycznej niż zgłoszona w odwołaniu, ale na podstawie innej niż ustalona przez ten Sąd. Skarżący zauważył również, że wszystkie uwagi Sądu Apelacyjnego na temat polityki paszportowej PRL, obostrzeń z tym związanych lub wręcz naruszania praw człowieka w tym zakresie mogą być prawdziwe, ale nie odnoszą się w żaden sposób do funkcjonowania służb paszportowych w grudniu 1989 r., kiedy do tej pracy skierowano ubezpieczonego. Wywody Sądu w tym zakresie są więc wywodami niedotyczącymi stanu faktycznego przyjętego przez ten Sąd i nie mieszczą się w czasoprzestrzeni, którą Sąd oceniał.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna wymusiła częściową zmianę wyroku Sądu odwoławczego.

Przed przejściem do istoty problemu, porządkując szereg wątków pojawiających się w sprawie, Sąd Najwyższy w sposób jednoznaczny stwierdza, że nie jest trafny pogląd wyrażony przez Sąd Apelacyjny jakoby odwołujący się, ze względu na swoją służbę: „nie może skutecznie powoływać się na prawa człowieka, prawa Unii Europejskiej i Jej normy prawne, zasadę równości konstytucyjnej”. Stwierdzenia tego rodzaju są niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawa. Stanowisko wyrażone przez Sąd odwoławczy ostatecznie nie przełożyło się jednak na treść orzeczenia, dlatego poza jego zanegowaniem Sąd Najwyższy nie widzi potrzeby rozwijania tej kwestii.

W skardze kasacyjnej wskazano na „naruszenie przepisów prawa procesowego poprzez nierozpoznanie istoty sprawy”. Rzecz w tym, że stwierdzenia tego nie skonfrontowano z odpowiednimi przepisami postępowania. Sąd Najwyższy nie ma obowiązku wyręczenia strony w formułowaniu zarzutów zgodnie z wymogiem określonym w art. 398⁴ § 1 pkt 2 k.p.c., a tym bardziej domyślania się z jakim przepisem skarżący wiąże zgłoszony zarzut. Nie wchodząc w szczegóły, można tylko stwierdzić, że w sprawie z pewnością nie doszło do nierozpoznania istoty sprawy. Analiza uzasadnienia zaskarżonego wyroku nie pozostawia wątpliwości, że Sąd Apelacyjny odniósł się do przedmiotu sporu i w sposób klarowny wyjaśnił argumenty przemawiające za wydaniem takiego, a nie innego rozstrzygnięcia. Okoliczność, że skarżący racji tych nie podziela nie może świadczyć o nierozpoznaniu istoty sporu. Zarzut procesowy jest zatem nietrafny.

Przechodząc do zgłoszonych materialnoprawnych podstaw zaskarżenia, w pierwszej kolejności trzeba zauważyć, że zostały one wadliwie sformułowane. W skardze kasacyjnej podniesiono bowiem jedynie, że Sąd odwoławczy „niewłaściwie zastosował art. 13b ust. 1 oraz art. 15c ust. 1-3 ustawy zaopatrzeniowej”. Zwrot „niewłaściwe zastosowanie” prawa materialnego oznacza błąd w subsumpcji, a więc błąd w „podciągnięciu” konkretnego stanu faktycznego pod abstrakcyjny wzorzec normatywny. O ile aspekt ten w rozpoznawanej sprawie ma znaczenie przy badaniu zastosowania „0% podstawy wymiaru” z art. 15c ust. 1 pkt 1 w związku z art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, o tyle nie zwalcza mechanizmu określonego w art. 15c ust. 3 tej ustawy. W rezultacie, gdyby oceniać

skargę kasacyjną w granicach nakreślonych w art. 398¹³ § 1 k.p.c., należałoby konsekwentnie ograniczyć rozważania do „niewłaściwego zastosowania” zgłoszonych przepisów, pomijając tym samym aspekt ich „błędnej wykładni”. Zgodnie ze sztuką wyznaczoną przez przepisy postępowania, Sąd Najwyższy powinien tak się zachować. Rygoryzmem tym nie posłużono się jednak w niniejszej sprawie. Staje się to zrozumiałe, jeśli weźmie się pod uwagę, że niniejsza sprawa jest pierwszą z setek, a prawdopodobnie tysięcy analogicznych postępowań. W rezultacie, mając na uwadze funkcję przypisaną Sądowi Najwyższemu, nieodzowne stało się podejście do nowelizacji „emerytur policyjnych” w sposób kompleksowy, a w każdym razie szerszy od ujęcia nakreślonego w skardze kasacyjnej.

Wyjaśnienie zagadnień wstępnych pozwala na przejście do rozważań szczegółowych. Sąd Najwyższy nie widzi potrzeby przybliżenia historii zmian normatywnych odnoszących się do emerytur i rent określonych w ustawie zaopatrzeniowej. Sprawozdanie w tym zakresie można znaleźć w pkt 37-46 uzasadnienia uchwały III UZP 1/20. Rys historyczny ma o tyle znaczenie, że na jego tle należy oceniać kolejną interwencję ustawodawcy. Chodzi o ustawę 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, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r., poz. 2270) – dalej jako ustawa nowelizująca. Wprowadziła ona nowe rozwiązania, w tym zawarte w dodanych do ustawy zaopatrzeniowej art. 13b i art. 15c. Polegają one na wykreowaniu pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa” (art. 13b ust. 1 pkt 1-6 ustawy zaopatrzeniowej) i określeniu skutków takiej kwalifikacji. W tym ostatnim zakresie należy podkreślić, po pierwsze, że art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej ustanowił zasadę, zgodnie z którą emerytura wynosi „0% podstawy wymiaru - za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b”, a po drugie, że w art. 15c ust. 3 tej ustawy przewidział, iż „wysokość emerytury ustalonej zgodnie z ust. 1 i 2 nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych”. Dodać

do tego należy, że zgodnie z art. 2 ust. 1, 3 i 4 ustawy nowelizującej organ emerytalny został zobowiązany do wszczęcia „z urzędu postępowania w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości świadczeń, o których mowa w art. 15c”, a wniesienie odwołania od decyzji zmniejszającej wysokość emerytury od dnia 1 października 2017 r. nie wstrzymuje jej wykonania.

Podsumowując tę część rozważań, trzeba podkreślić, że prawodawca wprowadził do ustawy zaopatrzeniowej dwa mechanizmy korygujące wysokość emerytur funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa. Pierwszy z nich „zeruje” kwalifikowane lata, drugi zaś obniża wysokość świadczenia do przeciętnej emerytury przysługującej w powszechnym systemie ubezpieczenia. W przypadku odwołującego się pierwszy wzorzec obniżył jego świadczenie z 5.403,95 zł do 5.292,26 zł (zmniejszono podstawę wymiaru z 75% do 73,45% z uwagi na „wyzerowanie” okresu służby od dnia 16 marca 1986 r. do dnia 12 kwietnia 1990 r.), drugi zaś doprowadził do bardziej drastycznego obniżenia świadczenia – emerytura z 5.292,26 zł została zmniejszona do 2.069,02 zł.

Mając na uwadze, że redukcja świadczenia nastąpiła od dnia 1 października 2017 r., czyli ponad pięć i pół roku temu, zachodzi potrzeba zasygnalizowania jeszcze jednej kwestii. Mianowicie, trzeba wiedzieć, że Sąd Okręgowy w Warszawie postanowieniem z dnia 24 stycznia 2018 r. wniósł do Trybunału Konstytucyjnego o dokonanie kontroli konstytucyjności art. 13b i art. 15c ustawy zaopatrzeniowej. Sprawie nadano sygnaturę P 4/18. Trybunał Konstytucyjny wyznaczał kolejne rozprawy celem rozpoznania tego pytania w dniach 17 marca, 15 lipca, 18 sierpnia i 6 października 2020 r. Termin ogłoszenia orzeczenia wyznaczono na dzień 20 października 2020 r. Został on jednak odwołany, przyczyn nie podano. Od tego dnia, czyli od ponad dwóch i pół roku Trybunał Konstytucyjny nie podjął w sprawie P 4/18 żadnych czynności. Brak jakichkolwiek wyjaśnień co do przyczyn tej zwłoki. Niezależnie od tego postępowania, postanowieniem z dnia 27 maja 2019 r. Sąd Okręgowy w Warszawie skierował drugie pytanie do Trybunału Konstytucyjnego (dotyczące tym razem redukcji wysokości renty rodzinnej, opartej na analogicznym art. 24a ustawy zaopatrzeniowej). Mimo upływu prawie czterech lat, Trybunał Konstytucyjny nie podjął żadnych działań zmierzających do udzielenia odpowiedzi.

Opisany sposób procedowania Trybunału Konstytucyjnego nie mieści się w żadnych cywilizowanych standardach, a autodestruktywna bezczynność (występująca w wielu sprawach, przy minimalnej ilości wydawanych orzeczeń) w istocie godzi w podstawy funkcjonowania Państwa Polskiego. Efekt ten nabiera ostrości na tle niniejszej sprawy. Obywatel Polski, W. T. – podobnie jak tysiące innych funkcjonariuszy i ich rodzin - na skutek działań ustawodawczych parlamentu do dnia 1 października 2017 r. otrzymuje emeryturę w kwocie zredukowanej z 5.403,95 zł do 2.069,02 zł. Złożył odwołanie do Sądu, jednak kluczowe zagadnienie tego postępowania, jakim jest zgodność art. 13b i art. 15c ustawy zaopatrzeniowej z Konstytucją RP, mimo wniesienia pytania w trybie art. 193 Konstytucji RP już w styczniu 2018 r., nie zostało przez Trybunał Konstytucyjny ocenione (stan na marzec 2023 r.). Ze strony Trybunału brak jakichkolwiek wyjaśnień takiego stanu rzeczy. Nie wiadomo również czy, a jeśli tak, to kiedy, Trybunał zechce pochylić się nad tą sprawą.

W tym stanie rzeczy Sąd Najwyższy – mimo że nie jest to jego ustrojową rolą - dopuszcza możliwość stosowania przez sądy tak zwanej rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw. Szczegółowy wywód w tym zakresie został przedstawiony w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 9 czerwca 2022 r. (III USKP 145/21, OSNP 2022 nr 11, poz. 113) – dotyczącym tej samej bezczynności Trybunału Konstytucyjnego. Nie ma potrzeby szczegółowego przywoływania zawartych w uzasadnieniu tego orzeczenia argumentów, wystarczy stwierdzić, że Sąd Najwyższy rozpoznający niniejszą skargę kasacyjną w pełni zgadza się z tymi trafnymi wywodami. Oznacza to, że ma prawo do zweryfikowania zgodności z Konstytucją rozwiązań zawartych w art. 15c ust. 1 pkt 1 i art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej. Struktury Państwa muszą funkcjonować. Systemowy impozybilizm prowadzący do niemożliwości wypełniania swojej roli przez Trybunał Konstytucyjny nie może prowadzić do bezładu, w którym sytuacja prawna tysięcy polskich obywateli nie zostanie zweryfikowana w oparciu o wzorce konstytucyjne. W rezultacie, Sąd Najwyższy podziela wskazanie wyrażone w przywołanym już wyroku z dnia 9 czerwca 2022 r. (III USKP 145/21), zgodnie z którym, jeśli sąd rozpoznający sprawę indywidualną uzna, że:

1) po pierwsze, przepisu ustawy, który miałby stanowić podstawę lub przesłankę rozstrzygnięcia, nie da się pogodzić (w drodze zastosowania prokonstytucyjnej wykładni) z określoną normą lub zasadą konstytucyjną;

2) po drugie, że w sprawie nie wypowiedział się dotąd Trybunał Konstytucyjny, i

3) po trzecie, że nie istnieją warunki pozwalające na uzyskanie rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego,

- to sąd ten dysponuje kompetencją do odmowy zastosowania (pominięcia) tego przepisu przy wydawaniu rozstrzygnięcia.

Konkluzja ta sformułowana została w celu poszukiwania remedium w związku z zakłóceniem działalności Trybunału Konstytucyjnego, odnosi się więc przede wszystkim do sytuacji o charakterze nadzwyczajnym. Ponadto, sądy powinny traktować odmowę zastosowania przepisu jako środek ostateczny i - na tyle, na ile jest to intelektualnie dopuszczalne - dokonywać prokonstytucyjnej wykładni ustaw. (zob. również uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 17 listopada 2022 r., III PZP 2/21, OSNP 2023 nr 3, poz. 25).

Zaprezentowana konstatacja wyznacza dalszy kierunek i kolejność rozważań. Po pierwsze, niezbędne jest przesądzenie czy istnieją podstawy do odmowy zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej (obniżenia emerytury policyjnej do średniej emerytury z systemu powszechnego). Po drugie, niezależnie, w tym samym zakresie należy zbadać art. 15c ust. 1 pkt 1 tej ustawy. Po trzecie, w razie odpowiedzi negatywnej na pytanie drugie, zajdzie konieczność przesądzenia, czy w spornych okresach odwołujący się pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa.

Odniesienie się do pierwszego zagadnienie nie jest możliwe bez podkreślenia istoty „gilotyny” umieszczonej w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej. Paradoksalnie jest ona wymierzona przede wszystkim w funkcjonariuszy, którzy pomyślnie przeszli weryfikację w 1990 r. i w kolejnych latach służyli wolnej Polsce. Staje się to jasne, jeśli weźmie się pod uwagę, że rozwiązanie określone w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej nie ma zastosowania do funkcjonariuszy, których emerytura została wyliczona z lat poprzedzających 1990 r. Wynika to z tego, że wysokość ich emerytury na skutek zastosowania art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy kształtuje się poniżej „przeciętnej emerytury” - czyli nie ma do czego redukować.

W rezultacie, omawiany przepis godzi przede wszystkim w prawa osób, które wprawdzie przez pewien okres służyły „na rzecz totalitarnego państwa”, jednak po 1990 r. pracowały na rzecz wolnej Polski. Sąd Najwyższy ma poważne wątpliwości czy wskazana konsekwencja wpisuje się w deklarowane przez art. 2 Konstytucji RP „ureczywistnienie zasad sprawiedliwości społecznej”. O ile można się zastanawiać, czy wzorzec „sprawiedliwości społecznej” jest realizowany w przypadku pomysłu „zerowania” podstawy wymiaru, co ma służyć zrównaniu wysokości emerytur funkcjonariuszy i osób represjonowanych przez totalitarne państwo, to z pewnością ze „sprawiedliwością” nie ma nic wspólnego obniżanie świadczenia do pułapu przeciętnej emerytur, gdy wysokość „ponad” ten wskaźnik została wypracowana po 1990 r. W tym zakresie rozwiązanie określone w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w sposób oczywisty narusza art. 32 ust. 1 ust. 2 Konstytucji RP, bowiem nierówno traktuje i dyskryminuje odwołującego się względem funkcjonariuszy, którzy podjęli służbę po 1990 r. i którzy legitymują się takim samym okresem służby, czyli mają taką samą podstawę wymiaru świadczenia. Jeśli potraktować prawo do określonej wysokości emerytury w kategorii „prawa do własności”, co wydaje się uzasadnione, to wskazany efekt art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej godzi również w art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP. Sumarycznie wskazane naruszenia prowadzą do wniosku, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej narusza także prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP.

Zaprezentowane okoliczności samoistnie przemawiają za odmową zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej. Sąd Najwyższy dostrzega jednak dalej idący defekt tej regulacji, który godzi w fundament, na którym zbudowano porządek konstytucyjny. Nawet pobieżna analiza badanego przekazu normatywnego zmusza do wypuklenia przypadkowości i nieproporcjonalności skutku wpisanego w art. 15c ust. 3 ustawy. Efekt ten jest widoczny przy zastosowaniu spojrzenia systemowego. Zgodnie z art. 15 ustawy zaopatrzeniowej wysokość emerytury policyjnej uzależniono od ilości lat aktywności zawodowej, w tym pełnienia służby. Według założeń ustawy nowelizującej wzorzec ten został zmodyfikowany (zastąpiony) w stosunku do „osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa”. Charakterystyczne jest przy tym, że art. 15 ust. 1 ustawy nazywa

beneficjentów „funkcjonariuszami”, zaś art. 15c ust. 1 ustawy mówi o uprawnionych do emerytury *per* „osoba”. Nie jest to przypadek, w ten sposób ustawodawca sygnalizuje negatywną ocenę adresatów normy prawnej. Poza słownymi sygnałami, zasadnicze znaczenie ma obniżenie świadczenia do „kwoty przeciętnej emerytury” z art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej. Regulację tę należy odczytywać w konfrontacji z mechanizmem obliczenia świadczenia omówionym w art. 15c ust. 1 pkt 2 i ust. 2 tej ustawy. Przekaz jest klarowny. Po pierwsze, polega na uznaniu, że przypisanie danej osobie cechy „deprecjonującej” (pełnienie służby na rzecz totalitarnego państwa), niemającej związku z przyjętym w ustawie modelem obliczania wysokości emerytur policyjnych, wyłącza ją z dotychczas ustalonego wzorca służącego ustaleniu wysokości świadczenia. Po drugie, wprowadzenie sposobu obliczenia emerytury z art. 15c ust. 1 i 2 ustawy zaopatrzeniowej nawiązuje metodologicznie do mechanizmu przyjętego w art. 15 ustawy (adresowanego dla funkcjonariuszy, którzy pozostawali w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r.), jednak podlega on istotnej defragmentacji przez rozwiązanie przyjęte w art. 15c ust. 3 ustawy. Po trzecie, oczywiste jest – czego ilustracją jest skala redukcji emerytury u odwołującego się – że limitowanie wysokości świadczenia pułapem „przeciętnej emerytury” w większości przypadków doprowadzi do efektu, zgodnie z którym mechanizm „stażowy” z art. 15c ust. 1 i 2 ustawy nie będzie miał żadnego znaczenia. Po czwarte, zastosowane w omawianym przepisie „równanie w dół” ma charakter „ślepy”. Dotyczy każdego kto pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, bez względu na czasowy wymiar tej służby do 31 lipca 1990 r., jak również bez względu na okres służby po 31 lipca 1990 r. Rygoryzm i nieadekwatność tego rozwiązania dostrzegł, jak się wydaje, również ustawodawca wprowadzając w art. 13c ustawy zastrzeżenie, 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. Po piąte, jasne jest, że art. 15c ust. 3 ustawy ma właściwości represywne. Karze finansowo za pełnienie służby na rzecz totalitarnego państwa, przy czym najbardziej pokrzywdzonymi są ci, którzy relatywnie najkrócej służyli totalitarnemu państwu. Po szóste, konsekwencja z art. 15c ust. 3 ustawy powiązana została z czynnikiem występującym przed dniem 1 sierpnia 1990 r., jednak oddziałuje ona na sposób postrzegania okresów służby przypadających od tej daty. Po siódme, omawiany

mechanizm sprawia, że funkcjonariusze mający taki sam staż służby po 31 lipca 1990 r. mogą mieć prawo do diametralnie odmiennej wysokości świadczenia, w zależności od tego, czy choćby przez jeden dzień służyli na rzecz totalitarnego państwa.

Przedstawione właściwości obrazują normatywną niedorzeczność konstrukcji wprowadzonej do art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej i prowadzą do jedynej możliwych konkluzji. Redukcja z art. 15c ust. 3 ustawy, po pierwsze, oderwana jest całkowicie od reguły proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), czyli wzorca, który jest fundamentem „demokratycznego państwa prawa, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej”. Po drugie, logika tego przepisu prowadzi wręcz do skutku odwrotnego względem zamierzonego. Osoba w mniejszym stopniu dotknięta „cechą piętnującą” (pełnieniem służby na rzecz totalitarnego państwa), bo krócej służąca przed 1 sierpnia 1990 r., jest dotkliwiej sankcjonowana niż osoba, posiadająca dłuższy staż służby do 31 lipca 1990 r. Po trzecie, przepis art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej abstrahuje od powszechnie rozumianego i akceptowanego poczucia sprawiedliwości. Polega ono na występowaniu racjonalnej adekwatności między czynem a sankcją. W polskiej kulturze prawnej „sprawiedliwość społeczna”, na którą powołuje się Prawodawca konstytucyjny w art. 2 Konstytucji, zabarwiona jest spojrzeniem miłosierdzia, głęboko zakorzenionego w religii wyznawanej przez większość Polaków. Tak rozumiana „sprawiedliwość społeczna”, będąca celem i spoiwem funkcjonowania demokratycznego państwa prawa, nie szuka „tępego” i „ślepego” odwetu na „winowajcach”, koncentruje natomiast uwagę na adekwatnym i proporcjonalnym wyrównaniu „krzywd”, mając na uwadze potrzebę stabilizowania postaw, odczuć i zachowań poszczególnych grup społecznych.

Sumą tego wyводу jest konkluzja, że służą „dobru Trzeciej Rzeczypospolitej”, a tym samym są „źródłem prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna” (patrz Preambuła Konstytucji RP), tylko takie normy prawne, które znajdują odwzorowanie w cesze proporcjonalności i adekwatności oraz mają stabilizować relacje społeczne, bo tylko takie normy „urzeczywistniają zasady sprawiedliwości społecznej”, a tym samym mieszczą się w formule ustrojowej „demokratycznego państwa prawa”. Mając na uwadze przedstawione wzorce konstytucyjne, dla każdego, kto w sposób obiektywny postrzega rzeczywistość, a tym samym „nienawiść” lub „indoktrynacja” nie przysłania

mu jasności osądu, jest pewne, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej narusza model wyznaczony przez art. 2 Konstytucji RP. W demokratycznym państwie prawa nie mogą korzystać z ochrony rozwiązania normatywne w jawny sposób nierówno traktujące obywateli, które w bezmyślny i odwetowy sposób sankcjonują na gruncie prawa zabezpieczenia społecznego „rozliczenia historyczne” i które nawet przez zdecydowaną część „dawnych opozycjonistów” traktowane są jako niesprawiedliwe. Kierując się przywołanymi wartościami konstytucyjnymi, Sąd Najwyższy wobec nieusprawiedliwionej i destrukcyjnej bezczynności Trybunału Konstytucyjnego, uznał, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, z uwagi na jego niezgodność z art. 2, art. 32 ust. 1 i ust. 2, art. 64 ust. 1, 2 i 3 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji RP, nie może kształtować sytuacji prawnej odwołującego się – w rezultacie czego uchylił w tym zakresie wyrok Sądu odwoławczego i oddalił apelację organu rentowego (na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c.). W rezultacie tego rozstrzygnięcia zastosowanie znajduje werdykt Sądu Okręgowego w Gdańsku, zobowiązujący Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji do ustalenia wysokości emerytury policyjnej skarżącego, począwszy od dnia 1 października 2017 r., bez zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej.

Drugie z wyznaczonych zagadnień nie jest już tak oczywiste. Pytanie brzmi, czy zgodne z Konstytucją RP jest rozwiązanie z art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej, a polegające na przyjęciu do wyliczenia emerytury za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa (o której mowa w art. 13b ustawy) „0% podstawy wymiaru”. Tytułem wstępnych uwag, można powiedzieć, co Sąd Najwyższy dostrzega, że przedstawione rozwiązanie jest „okrutne” i „nieefektywne funkcjonalnie”. Pierwsza właściwość wiąże się ze skutkiem takiego „wyzerowania” lat służby. Zgodnie z tym zamysłem każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa traktowany jest jak „powietrze”, czyli nie ma żadnego wpływu na wysokość świadczenia. Sprawia to, że im więcej takich „pustych” lat, tym wysokość świadczenia szybciej zbliża się do wysokości najniższej emerytury – gwarantowanej przez art. 18 ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej. Mimo występowania tej zależności, trzeba dostrzec, że w przeciwieństwie do rozwiązania przyjętego w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, „wyzerowanie lat służby” godzi w sposób wprost proporcjonalny w funkcjonariuszy, których lata służby przypadają przed zmianami zapoczątkowanymi

w 1989 r. Zatem, dolegliwość tego rozwiązania jest proporcjonalna – w niewielkim stopniu dotyka takie osoby jak odwołujący się, który tylko kilka lat służył w PRL. W rezultacie, omawiane rozwiązanie, jakkolwiek radykalne („okrutne”), to jednak przez swoją proporcjonalność wpisuje się w cel promowany przez aktualnego 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.

Pozostając przy ocenie konstytucyjności rozwiązania z art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej, należy rozważyć jeszcze jeden czynnik wynikający z wprowadzenia rozwiązania „zerowania” lat służby. Chodzi o jego „nieefektywność funkcjonalną” - wiążącą się z upływem czasu. U podstaw ustawy nowelizującej leży założenie, że okres „komuny” powinien doczekać się rozliczenia. To swoiste „stawanie w prawdzie” wiąże się z przeświadczeniem, że niemoralna jest sytuacja, w której „oprawcy”, czyli ci, którzy czynnie i systemowo wspierali oraz budowali totalitarne państwo, nie powinni znajdować się w lepszej sytuacji niż ich „ofiary”, czyli ci, którzy, często z poświęceniem zdrowia, wolności, kariery, pracy i innych dóbr, dążyli do wyzwolenia naszej Ojczyzny i wprowadzenia rządów prawa. O ile zamysł ten jest z założenia słuszny i racjonalny, a w rezultacie zasługujący na normatywne urzeczywistnienie, o tyle jego realizowanie po 30 latach od pierwszych wolnych wyborów, gdy wielu funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa zostało pozytywnie zweryfikowanych oraz przez wiele lat służyło i budowało wolną Polskę (tak jak odwołujący się), jest wysoce dyskusyjne. Z pozycji efektywności prawa można mieć bowiem wątpliwości, czy tak drastyczna regulacja prawna rzeczywiście rozwiązuje problem społeczny, jakim jest potrzeba „zadośćuczynienia krzywdom”. Można rozważać, czy po trzydziestu latach zapotrzebowanie społeczne na tego rodzaju rozliczenia jest „palące” czy też znikome. Nie można w tym kontekście tracić z pola widzenia, że nie tylko prawa „ofiar” są ważne. Działania rozliczeniowe na tak wielką skalę, dokonywane po upływie 30 lat, skutkują zrozumiałą frustracją po stronie byłych funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa. Nośne w tym kontekście stają się argumenty

odwołujące się do pewności prawa, niedopuszczalności kolejnego karania za to samo, czy też wręcz głoszące, że Polskie Państwo oszukało byłych funkcjonariuszy i nie jest wobec nich lojalne. Przecistawiając te dwie przeciwstawne tendencje, w ocenie Sądu Najwyższego, nie jest pozbawione racji twierdzenie, że ustawa nowelizująca wprowadziła więcej złego niż dobrego w relacjach międzyludzkich i społecznych – w niewielkim stopniu bowiem wychodzi naprzeciw słusznym postulatом społecznym, a jednocześnie, z uwagi na znaczny upływ czasu i następcze zdarzenia, wśród wielotysięcznej grupy byłych funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa skutkuje poczuciem usprawiedliwionego pokrzywdzenia.

Mimo zaprezentowanych krytycznych konkluzji, Sąd Najwyższy zwraca jednak uwagę, że rygorizm wprowadzonych rozwiązań normatywnych, a także ich nieefektywność funkcjonalna, nie stanowią wystarczających racji przemawiających za uznaniem oczywistej niezgodności art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej z Konstytucją RP. 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 do 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. Dodać do tego należy, że przeprowadzana przez Sąd Najwyższy ocena zgodności przepisów ustawy zaopatrzeniowej z Konstytucją ma charakter subsydiarny. Znajduje uzasadnienie wyłącznie w beczynności Trybunału Konstytucyjnego. Znaczy to tyle, że tylko oczywista niekonstytucyjność jest nośna. Przypadek opisany w art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej do tej grupy jednak nie należy.

Oczywiste jest, że wskazany rygoryzm (sprowadzający się do „wyzerowania” lat służby) może być konfrontowany z poszczególnymi przepisami Konstytucji. Wynik tego zestawienia nie wypada jednak jednoznacznie. Antagonizm występujący między obywatelami, którzy domagają się rozliczeń z przeszłością, a tymi, którzy nie widzą takiej potrzeby utrudnia postrzeganie art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zabezpieczeniowej jako niemieszczącego się w formule „demokratycznego państwa prawa”. Zasady sprawiedliwości społecznej, stanowiące fundament państwa prawa niekoniecznie w jednoznaczny sposób przemawiają za przyznaniem racji funkcjonariuszom służącym totalitarnemu państwu. „Społeczność” owej sprawiedliwości wiąże się bowiem z tym, że dokonywana ocena musi stanowić wypadkową zróżnicowanych odczuć. Uzależnienie Polski od Związku Radzieckiego doprowadziło społeczeństwo polskie do zróżnicowanych ocen. Cześć Polaków nadal ma poczucie, że nie wszystkie krzywdy zostały wyrównane, pozostali prezentują bardziej umiarkowane postawy, przede wszystkim kierują swoje myśli w przyszłość, a znaczny upływ czas nie skłania ich do popierania „rozliczeń”. Ci pierwsi będą wskazywać na wyrządzone krzywdy, a poza tym będą podnosić jeszcze jeden argument. Wiąże się on z motywami, jakie towarzyszyły na przykład odwołującemu się, gdy w 1986 r. zdecydował się podjąć służbę w Wojewódzkim Urzędzie Spraw Wewnętrznych w [...] w Wydziale Radiokontrwywiadu SB. Dla zdecydowanej większości społeczeństwa zachowanie tego rodzaju jest i było karygodne. Inna część społeczeństwa, prezentująca bardziej wyważone sądy, będzie podkreślać inne okoliczności – że minęło już tyle lat, że odwołujący się przeszedł pozytywnie weryfikację, że przez 25 lat służył wolnej Polsce, że już poniósł odpowiedzialność, gdyż ustawa z 2009 r. potraktowała te lata służby jako „0,7 podstawy wymiaru”. Dostrzegając zaprezentowane przeciwstawne racje, bez względu na to, które z nich do każdego z nas bardziej przemawiają, wydaje się jasne, że wskazany dwugłos nie sprzyja, a wręcz zaciemnia możliwość jednoznacznego zakwalifikowania art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zabezpieczeniowej jako pozostającego w opozycji do wzorca wskazanego w art. 2 Konstytucji RP. Identycznie rzecz się ma, jeśli chodzi o zgodność z pozostałymi przepisami Konstytucji. W każdym razie Sąd Najwyższy rozpoznający sprawę nie ma w tym zakresie pewności, a to oznacza, że należy uwzględnić domniemanie zgodności tego przepisu z Konstytucją. Nawiązując do

skargi kasacyjnej, należy też przypomnieć, że odwołujący się w podstawach prawnych zaskarżenia nie nawiązywał do przepisów Konstytucji – zakładał zatem, że art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej jest zgodny z Konstytucją. Na zakończenie tego wątku, trzeba jeszcze przypomnieć, 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). Trybunał Konstytucyjny uznał je za zgodne z Konstytucją RP (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). Nawiązując do wcześniejszych rozważań, można w tym miejscu zwrócić uwagę na szybkość (ówczesnego) procedowania - nowelizacja ustawy zaopatrzeniowej nosi datę 23 stycznia 2009 r., wniosek do Trybunału wpłynął w dniu 24 lutego 2009 r., a wyrok zapadł równo rok później. Dzisiaj te standardy są nieosiągalne.

Z dotychczasowych rozważań wynika, że art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej jest skuteczny. Zachodzi zatem konieczność zakwalifikowania okresu służby odwołującego się przypadającej od dnia 16 marca 1986 r. do dnia 12 kwietnia 1990 r. Okres ten należy podzielić na dwie części. Pierwsza obejmuje czas od dnia 16 marca 1986 r. do dnia 15 października 1989 r. (w tym okresie odwołujący się pełnił służbę na stanowisku referenta techniki operacyjnej w Wojewódzkim Urzędzie Spraw Wewnętrznych w [...] w Wydziale Radiokontrywywiadu SB), druga zamyka się okresem od dnia 16 października 1989 r. do 12 kwietnia 1990 r. (kiedy to skarżący do dnia 30 listopada 1989 r. pozostawał w dyspozycji szefa Wojewódzkiego Urzędu Spraw Wewnętrznych w [...], a od dnia 1 grudnia 1989 r. do dnia 28 lutego 1990 r. pełnił służbę na stanowisku inspektora Referatu Paszportów w Rejonowym Urzędzie Spraw Wewnętrznych w [...], zaś w okresie od dnia 1 marca 1990 r. do dnia 12 kwietnia 1990 r. realizował służbę na stanowisku młodszego inspektora w WUSW w [...] w Wydziale Paszportów).

W obu przypadkach Sąd Najwyższy rozpoznający sprawę kierował się zapatrywaniem wyrażonym w uchwale III UZP 1/20. Według tego wskazania kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” z art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem

naruszenia podstawowych praw i wolności. Mając na uwadze te wskazania, w ocenie Sądu Najwyższego, pierwszy okres służby (od dnia 16 marca 1986 r. do dnia 15 października 1989 r.) został przez Sąd Apelacyjny prawidłowo zakwalifikowany jako służba na rzecz totalitarnego państwa, jeśli chodzi o okres od 16 października 1989 r. do dnia 12 kwietnia 1990 r., to oceny Sądu odwoławczego podzielić nie sposób.

Wyjaśnienie powyższej konkluzji nie jest możliwe bez kilku uwag ogólnej natury. Po pierwsze, nie ma racji Autor skargi kasacyjnej, że między Sądem pierwszej i drugiej instancji występuje całkowita niespójność argumentacyjna. Sądy te różni wyłącznie sposób rozłożenia punktu ciężkości. Sąd Okręgowy skupił uwagę na indywidualnych czynach odwołującego się, w oderwaniu od dalej idących skutków podejmowanych przez niego działań. Dlatego podkreślał, że nie wykazano w spornym okresie zachowań odwołującego się „naruszających prawa człowieka lub skierowanych przeciwko opozycji, związkom zawodowym lub kościołowi”. Sąd pierwszej instancji w tym samym duchu, niejako usprawiedliwiał, że „wprawdzie w tamtym okresie ubezpieczony pracował w formacjach zajmujących się czynnościami operacyjnymi, jednak on sam nie prowadził działalności operacyjnej, nie zakładał przy tym np. podsłuchów, nie prowadził przesłuchań, nie współpracował z osobowymi źródłami informacji”. Sąd drugiej instancji kierował się nieco odmiennym punktem widzenia. W ramach tych samych ustaleń faktycznych podkreślał szkodliwość dla społeczeństwa działań podejmowanych przez Wydział Radiokontrwywiadu SB. Ważne dla tego Sądu było przede wszystkim to, że odwołujący się pracując w tym Wydziale *de facto* wspierał jego aspołeczną działalność.

Konfrontując te spojrzenia z uchwałą III UZP 1/20, trzeba zwrócić uwagę na użyte w niej sformułowanie. Sąd Najwyższy wskazał, że ocena ziszczenia się przesłanki „eliminującej” nie może polegać na uwzględnieniu wyłącznie jednego czynnika. Wręcz przeciwnie, przyjęcie pełnienia „służba na rzecz totalitarnego państwa” musi uwzględniać „wszystkie okoliczności sprawy”, a jedną z nich są „indywidualne czyny”. Nie ma wątpliwości, że zmienną pozostaje „naruszenie podstawowych praw i wolności człowieka”, te jednak są wypadkową działań „instytucjonalnych” oraz „indywidualnych”. W rezultacie, oba spojrzenia – prezentowane przez Sądy obu instancji – były uprawnione, co nie znaczy, że w

ostatecznym rozrachunku Sąd odwoławczy, co do pierwszego okresu, nie miał racji, a co do drugiego, bardziej przekonuje podejście Sądu Okręgowego. Rozróżnienie to staje się zrozumiałe po uważnej lekturze uchwały III UZP 1/20, w tym po uwzględnieniu, że „totalitaryzm” jako cecha określonego państwa jest wypadkową indywidualnych działań łamiących podstawowe prawa i wolności, ale również realizuje się w „kooperatywnych działaniach” ludzi skupionych w instytucjach, których zadaniem jest ograniczanie praw i wolności obywateli. W rezultacie, w trakcie kwalifikacji dokonywanej z art. 13b ust. 1 w związku z art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej nie jest wystarczające podkreślenie, jak to uczynił Sąd pierwszej instancji, że odwołujący się osobiście nikomu nie szkodził i że nie prowadził sam działalności operacyjnej. Należy bowiem to ustalenie (niekwestionowane w sprawie) skonfrontować ze spojrzeniem „instytucjonalnym”. W tym ujęciu Sąd odwoławczy ma rację, że eksponuje rodzaj działalności Wydziału Radiokontrwywiadu SB i jej skutki. Oczywiście jest, że służba kontrwywiadowcza w PRL, którego istotnym elementem był nasłuch radiowy, miała na celu ochronę i utrwalanie państwa totalitarnego, a tym samym zabezpieczała byt ustroju komunistycznego, narzuconego Polsce przez Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich. Projekcją tej oczywistości jest konkluzja, zgodnie z którą odwołujący się, pełniąc służbę w tym newralgicznym pionie aparatu opresji, współprzyczyniał się do ograniczania podstawowych praw obywatelskich wszystkich Polaków. W tym zakresie trzeba przypomnieć, że Wydziały Radiokontrwywiadu SB były również odpowiedzialne za namierzanie sygnałów pochodzących od Radia „S.” i „S1.” (od 1982 r.). Ukierunkowane były zatem bezpośrednio na zwalczanie dostępu do niezależnych informacji. W ocenie Sądu Najwyższego, Sąd Apelacyjny podkreślając te kwestie miał prawo dojść do wniosku, że w ujęciu „instytucyjnym” pełniona przez odwołującego się służba w okresie od dnia 16 marca 1986 r. do dnia 15 października 1989 r. stanowiła projekcję kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa”, jak również, że brak po stronie odwołującego się indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności człowieka samoistnie nie wyklucza takiej kwalifikacji. Z tego powodu, na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c., Sąd Najwyższy w tym zakresie oddalił skargę kasacyjną.

Inaczej przedstawia się natomiast ocena służby pełnionej przez odwołującego się od dnia 16 października 1989 r. do dnia 12 kwietnia 1990 r. Po pierwsze, trudno w ujęciu „zindywidualizowanym”, w rozumieniu wskazanym w uchwale III UZP 1/20, mając na uwadze poczynione w sprawie ustalenia faktyczne, uznać, że okres pozostawania przez odwołującego się w dyspozycji szefa Wojewódzkiego Urzędu Spraw Wewnętrznych w [...], od dnia 16 października 1989 r. do dnia 30 listopada 1989 r., stanowił służbę na rzecz totalitarnego państwa. Po drugie, odnosząc się do okresu od dnia 1 grudnia 1989 r. do dnia 12 kwietnia 1990 r., należy uwzględnić kontekst historyczny. W tym okresie, od dnia 1 grudnia 1989 r. do dnia 28 lutego 1990 r. ubezpieczony pełnił służbę na stanowisku inspektora Referatu Paszportów w Rejonowym Urzędzie Spraw Wewnętrznych w [...], a następnie od dnia 1 marca 1990 r. do dnia 12 kwietnia 1990 r. pełnił służbę na stanowisku młodszego inspektora w WUSW w [...] w Wydziale Paszportów. Sąd Najwyższy nie ma wątpliwości, że wydziały paszportowe nie bez powodu były nadzorowane przez służbę bezpieczeństwa. Realizowane w tych wydziałach zadania w sposób bezpośredni, dotkliwy i instrumentalny sprowadzały się do ograniczania podstawowych praw i wolności człowieka. Uzasadniałoby to zastosowanie wobec odwołującego się również w tym zakresie art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej. Rzecz jednak w tym, że występowanie opisanej funkcjonalności jest dyskusyjne w okresie grudzień 1989 r. – kwiecień 1990 r. Wprawdzie w grudniu 1989 r. na czele Ministerstwa Spraw Wewnętrznych stał jeszcze gen C. K. , a dyrektorem Biura Paszportów MSW był gen R. R., to jednak w dniu 4 czerwca 1989 r. odbyły się częściowo wolne wybory, a od dnia 24 sierpnia 1989 r. premierem został T. M. (jego rząd został zaprzysiężony w dniu 12 września 1989 r.). W tych okolicznościach wysoce problematyczne jest twierdzenie, że służba odwołującego się w okresie od dnia 1 grudnia 1989 r. do dnia 12 kwietnia 1990 r. 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 T.M.). Z tych względów, na podstawie art. 398¹⁶ k.p.c. w tym zakresie Sąd Najwyższy uchylił zaskarżony wyrok i orzekł co

do istoty sprawy (czyli oddalił apelację Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA).

Na podstawie art. 100 zdanie drugie k.p.c. w związku z art. 98 § 1 k.p.c. i art. 99 k.p.c. Sąd Najwyższy zasądził od organu rentowego na rzecz odwołującego się zwrot kosztów zastępstwa procesowego za obie instancje i postępowanie kasacyjne (według stawek wynikających z rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości).