



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 września 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Bohdan Bieniek (przewodniczący)

SSN Jolanta Frańczak (sprawozdawca)

SSN Dawid Miąsik

w sprawie z odwołania A. P.

przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw
Wewnętrznych i Administracji w Warszawie

o wysokość emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń

Społecznych w dniu 18 września 2024 r.,

skargi kasacyjnej odwołującego się od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie

z dnia 31 stycznia 2022 r., sygn. akt III AUa 1118/20,

1. oddala skargę kasacyjną,

**2. zasądza od odwołującego się na rzecz organu rentowego
kwotę 240 (dwieście czterdzieści) złotych wraz z odsetkami z art.
98 § 1¹ k.p.c. tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w
postępowaniu kasacyjnym.**

Jolanta Frańczak Bohdan Bieniek Dawid Miąsik

[SOP]

UZASADNIENIE

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie (dalej jako organ emerytalny) dwoma decyzjami z dnia 5 lipca 2017 r. ponownie ustalił, począwszy od dnia 1 października 2017 r., odwołującemu się A. P. wysokość emerytury policyjnej na kwotę 1.506,85 zł na podstawie art. 15c w związku z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (obecnie jednolity tekst: Dz.U. z 2024 r., poz. 1121, dalej jako ustawa zaopatrzeniowa) oraz wysokość renty inwalidzkiej na kwotę 1.000 zł na podstawie art. 22a tej ustawy.

Sąd Okręgowy Warszawa - Praga w Warszawie wyrokiem z dnia 28 sierpnia 2020 r. zmienił obie zaskarżone decyzje w ten sposób, że ponownie ustalił wysokość emerytury odwołującego się od dnia 1 października 2017 r. z pominięciem art. 15c w związku z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej, a wysokość policyjnej renty inwalidzkiej z pominięciem art. 22a w związku z art. 32 ust. 1 pkt 1 tej ustawy.

Sąd Okręgowy ustalił, że odwołujący się, ur. [...] grudnia 1949 r., w dniu 10 września 1973 r. został przyjęty do służby w Milicji Obywatelskiej i zajmował kolejno następujące stanowiska: od dnia 10 września 1973 r. do dnia 31 grudnia 1974 r. starszego referenta Oddziału Planowania WSO MSW L., od dnia 1 stycznia 1975 r. do dnia 14 października 1981 r. technika Oddziału Planowania WSO MSW L., od dnia 15 października 1981 r. do dnia 30 kwietnia 1987 r. starszego asystent Cyklu WSO SW L., od dnia 1 maja 1987 r. do dnia 15 listopada 1988 r. wykładowcy WSO SW L., od dnia 16 listopada 1988 r. do dnia 31 sierpnia 1990 r. inspektora d/s socjalnych Wydziału Zdrowia WBP ASW L., od dnia 1 września 1990 r. do dnia 31 grudnia 1991 r. wykładowcy Studium Wychowania Fizycznego Centrum Szkolenia Policji w L.. Decyzją z dnia 5 lutego 1992 r. ustalono odwołującemu się prawo do emerytury policyjnej od daty zwolnienia ze służby tj. od dnia 31 grudnia 1991 r.

Instytut Pamięci Narodowej (dalej IPN) na podstawie zapisów znajdujących się w aktach osobowych odwołującego się sporządził informację o przebiegu jego

służby, wskazując, że w okresie od dnia 10 września 1973 r. do dnia 15 listopada 1988 r. pełnił on służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Organ emerytalny na dzień 1 października 2017 r. wyliczył odwołującemu się okres składkowy: przed służbą - 4 lata, 7 miesięcy i 2 dni, okres służby w Policji - 3 lata, 1 miesiąc i 15 dni - łącznie 7 lat, 5 miesięcy i 22 dni oraz okres składkowy po służbie wojskowej - 7 lat, 5 miesięcy i 22 dni, łącznie 15 lat, 2 miesiące i 6 dni. Okresy pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa liczone po 0%, zgodnie z informacją IPN wyniosły 15 lat, 2 miesiące i 6 dni.

Według Sądu Okręgowego okolicznością sporną nie był stan faktyczny ani stan prawny, ale ocena zgodności zastosowanych w sprawie przez organ emerytalny przepisów z Konstytucją RP i umowami międzynarodowymi. Zastosowanie do odwołującego się art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, ustalającego katalog cywilnych i wojskowych instytucji i formacji, w których służba od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. jest uznawana za służbę na rzecz totalitarnego państwa oraz art. 15c i art. 22a tej ustawy, określających zasady ustalania wysokości policyjnej emerytury i renty inwalidzkiej, dodanych do ustawy zaopatrzeniowej z dniem 1 stycznia 2017 r. na mocy ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r., poz. 2270, dalej jako ustawa nowelizująca z 2016 r.), spowodowało, że został on ograniczony w prawach emerytalnych, a także naznaczony jako współuczestnik systemu bezprawia, wskutek obniżenia mu świadczenia emerytalnego bez badania jakichkolwiek czynów i indywidualnej winy. Zaskarżone w tej sprawie decyzje wydane na mocy cytowanych powyżej przepisów naruszają w sposób oczywisty i jawny prawa emerytalne i rentowe odwołującego się. Sąd Okręgowy przypomniał, że ustawa nowelizująca z 2016 r. jest już drugą regulacją obniżającą emerytury i renty osobom, które pełniły służbę w organach bezpieczeństwa państwa, które to pojęcie obecnie zastąpiono pojęciem „służby na rzecz państwa totalitarnego”, a ponadto wprowadza zasadę jednakowej odpowiedzialności wszystkich funkcjonariuszy, co pozostaje w rażącej sprzeczności z podstawami funkcjonowania demokratycznego

państwa prawa. Negatywna ocena skutków działalności służby bezpieczeństwa nie powinna wpływać na stwierdzenie słuszności lub niesłuszności praw nabytych przez poszczególnych funkcjonariuszy indywidualnie. Wobec tego wydanie decyzji obniżających świadczenia odwołującego się bez badania jego czynów i indywidualnej winy stanowiło w rzeczywistości sankcję karną i dyskryminację w porównaniu do ubezpieczonych pozostających w zatrudnieniu przed 1990 r. System emerytalny i kształtowane w jego ramach uprawnienia emerytalne nie mogą być instrumentem prowadzenia polityki represyjnej przez państwo ani być elementem karania obywateli za przeszłość neutralną prawnie. Służba w określonym organie bezpieczeństwa państwa nie może być uznana za istotne i jedyne kryterium różnicujące wysokość uprawnień emerytalno-rentowych, gdyż uprawnienia te nie są szczególnymi korzyściami, a w odniesieniu do służb mundurowych stanowią uprawnienia z tytułu pełnienia służby w organach państwa. Reformy systemu emerytalnego nie można dokonywać pod pozorem likwidacji „nienależnych”, czy „nadmiernych” przywilejów. Zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce, a przyjęty w ustawie zaopatrzeniowej wskaźnik podstawy emerytury tworzy fikcję niepozostawania w zatrudnieniu i jest kolejnym obniżeniem świadczeń należnych funkcjonariuszom.

W związku z powyższym - zdaniem Sądu Okręgowego - zastosowane w sprawie przepisy ustawy zaopatrzeniowej naruszają zasadę ochrony godności człowieka (art. 30 Konstytucji RP) oraz zasadę proporcjonalności przy ochronie prawa własności oraz mienia (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), przez brak zróżnicowania sankcji dla ubezpieczonych niezależnie od ich aktywności w służbach i przyjęcie winy zbiorowej przez sam akt zatrudnienia. Co więcej, ustawa nowelizująca z 2016 r. traktuje odwołującego się gorzej niż tych funkcjonariuszy, którzy na skutek skazania za przestępstwo karne utracili prawo do emerytury lub renty. Narusza także art. 64 ust. 1-3 Konstytucji RP stanowiący, że każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia, ponieważ w sposób arbitralny obniża emerytury i renty funkcjonariuszy do poziomu, którego nie można zaakceptować i uzasadnić dążeniem do jakiegokolwiek słusznego celu leżącego w interesie publicznym. Zastosowanie nowego wskaźnika emerytury miało automatyczne

zastosowanie, bez uwzględnienia charakteru faktycznie wykonywanych obowiązków oraz pełnionej przez funkcjonariusza funkcji. Ustawa zaopatrzeniowa działała bez rozróżnienia między funkcjonariuszami, którzy w rzeczywistości dopuścili się czynów przestępczych oraz tymi, którzy jedynie należeli do personelu technicznego. Odwołującemu się nie udowodniono, aby dopuścił się naruszeń prawa ani nie ujawniono dowodów potwierdzających, że uczestniczył w praktykach bezprawia. Powyższe okoliczności zadecydowały o uwzględnieniu odwołań.

Sąd Apelacyjny w Warszawie, po rozpoznaniu apelacji organu emerytalnego, wyrokiem z dnia 31 stycznia 2022 r. zmienił zaskarżony wyrok Sądu Okręgowego w ten sposób, że oddalił odwołania oraz nie obciążył odwołującego się kosztami zastępstwa prawnego organu emerytalnego w instancji odwoławczej.

Z uwagi na to, że ustalenia stanu faktycznego poczynione przez Sąd Okręgowy ograniczały się do ogólnego przedstawienia historii służby odwołującego się, tj. zajmowanych przez niego stanowisk, Sąd Apelacyjny uzupełnił stan faktyczny sprawy, dokonując dodatkowych ustaleń. Wynika z nich, że w dniu 6 kwietnia 1973 r. odwołujący się pracując w Zakładach „Z.” w W. złożył prośbę o zatrudnienie go w Wyższej Szkole Oficerskiej im. [...] Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w L. (dalej WSO), podając, że ukończył technikum mechaniczno-elektryczne o specjalności elektronik, ma czteroletnią praktykę i chciałby pracować w swoim zawodzie w organach MSW.

WSO dwukrotnie w 1973 r. zwracała się do dyrektora zakładów „Z.” o przekazanie odwołującego się do jej dyspozycji. Ostatecznie pracodawca wyraził zgodę na przekazanie go z dniem 10 września 1973 r. do dyspozycji WSO. W dniu 18 września 1973 r. odwołujący się złożył wniosek o wyrażenie zgody na podjęcie nauki w WSO w trybie zaocznym, ponieważ „przez systematyczne podnoszenie kwalifikacji pragnie stać się pełnowartościowym pracownikiem MSW”. Wniosek został załatwiony odmownie z uwagi na krótki staż pracy oraz duży nawet obowiązków zawodowych odwołującego się. W toku służby w WSO odwołujący się awansował, uzyskując szereg pozytywnych opinii służbowych. I tak w opinii z dnia 22 czerwca 1974 r. stwierdzono, że był pracownikiem zdyscyplinowanym i zdolnym, posiadającym dobre techniczne przygotowanie zawodowe z zakresu elektroniki do pracy na zajmowanym stanowisku.

Do jego podstawowych obowiązków należała konserwacja, techniczna obsługa oraz wykonywanie pomocy dydaktycznych mających związek z elektroniką. Dobrze wywiązywał się z prac związanych z urządzaniem laboratorium językowego, był zaangażowany w działalność sportową Szkoły i osiągał znaczące wyniki, przez co rekomendowano awansowanie go do stopnia kaprała MO. W opinii służbowej z dnia 17 września 1976 r. podano, że odwołujący się w okresie trzyletniej pracy w Oddziale Planowania Procesu Nauczania i Pomocy Naukowych był postrzegany jako pracownik sumienny o dużym poczuciu obowiązkowości, ma dobre przygotowanie zawodowe, które systematycznie rozwija, podejmuje się zadań wymagających studiowania literatury fachowej i pragnie nadal uzupełniać wykształcenie, jest inteligentnym i dociekliwym pracownikiem, żywo interesującym się zagadnieniami wykraczającymi poza zakres jego obowiązków służbowych. W tym okresie dobrze sprawdził się jako funkcjonariusz MO, m.in. w czasie wykonywania zleconych WSO zadań związanych z zabezpieczeniem akcji o charakterze polityczno-operacyjnym. Zaznaczono, że w okresie pracy w WSO wyraźnie podniósł się poziom jego dojrzałości ideologiczno-politycznej, czego wyrazem było przyjęcie go w 1976 r. w poczet kandydatów PZPR. Analogiczne uwagi zawarto we wniosku personalnym z dnia 20 września 1976 r. o mianowanie odwołującego się funkcjonariuszem stałym. W opinii bezpośredniego przełożonego z dnia 7 września 1977 r. wskazano, że odwołujący się dał się poznać jako zdyscyplinowany, sumienny, inteligentny i dociekliwy pracownik, o dużym poczuciu obowiązkowości, posiadający dobre przygotowanie, żywo interesujący się wieloma zagadnieniami wykraczającymi poza zakres jego obowiązków służbowych, zajmuje właściwą postawę wobec problemów społeczno-politycznych kraju. W czasie służby odwołujący się pobierał dodatek operacyjny. We wniosku z dnia 27 września 1979 r. o przyznanie VI kategorii dodatku operacyjnego podkreślono, że odwołujący się oddelegowany do pracy w Cyklu II, pełniąc funkcję laboranta, wywiązuje się w pełni ze swoich obowiązków; podejmuje się szeregu zadań społecznych, które realizuje z pełnym zaangażowaniem; jest członkiem PZPR, a jego postawa polityczna i strona moralna nie budzą zastrzeżeń.

Z opinii bezpośredniego przełożonego z dnia 22 kwietnia 1981 r. wynikało, że odwołujący się wzorowo wywiązuje się z nałożonych obowiązków; przejawia wiele inicjatyw; w 1977 r. złożył egzamin na chorążego MO z wynikiem ogólnym dobrym;

aktualnie studiuje na IV roku Akademii Wychowania Fizycznego; jest aktywnym członkiem PZPR, który z pełnym zaangażowaniem realizuje szereg zadań społecznych i którego postawa polityczna i moralna nie budzi zastrzeżeń, dlatego zasługiwał na awans do stopnia chorążego MO. W dniu 9 października 1981 r. odwołujący się zaakceptował wniosek personalny o mianowanie go na stanowisko starszego asystenta na wolnym etacie wykładowcy. W uzasadnieniu wniosku stwierdzono, że jest funkcjonariuszem wzorowo wywiązującym się z obowiązków zawodowych; bierze czynny udział w przygotowaniu materiałów poglądowych i wizualnych wykorzystywanych w procesie dydaktycznym Cyklu II; aktywnie pracuje nad podnoszeniem swojej wiedzy zawodowej, politycznej i ogólnej. W 1981 r. łącząc pracę zawodową z nauką ukończył z ogólnym wynikiem dobrym Akademię Wychowania Fizycznego. W dniu 8 grudnia 1982 r. otrzymał akceptację swojego wniosku o skierowanie go na Studium Podyplomowe ASW w Ś., którego ukończenie miało pozwolić mu na zdobycie stopnia oficerskiego. Z opinii służbowej z dnia 11 grudnia 1982 r. wynika, że odwołujący się pełnił służbę w resorcie spraw wewnętrznych na stanowisku technika w Oddziale Planowania Procesu Nauczania i Pomocy Naukowych, będąc oddelegowanym do Zakładu III w celu obsługiwanego sprzętu technicznego w gabinecie operacyjnym i studio TV WSO. W okresie pracy brał czynny udział w przygotowywaniu materiałów poglądowych i wizualnych wykorzystywanych w procesie dydaktycznym Zakładu, został mianowany na stanowisko starszego asystenta, ze swoich obowiązków służbowych wywiązywał się wzorowo, jest funkcjonariuszem zdyscyplinowanym, uczynnym, prezentującym wysoki poziom kultury osobistej.

W okresie trwania stanu wojennego, będąc oddelegowanym z dniem 14 grudnia 1981 r. na okres trzech miesięcy do Wydziału liniowego Komendy Stołecznej MO wykonywał czynności operacyjne; opinie kierownictwa służbowego KSMO za ten okres pracy są „ze wszech miar pozytywne”; a jego postawy: polityczna, etyczna i moralna nie budzą zastrzeżeń. W dniu 5 maja 1984 r. odwołujący się uzyskał zgodę na przeniesienie na etat dowódcy Kompanii w Zakładzie VII. W opinii służbowej z dnia 12 grudnia 1985 r. uwypuklono, że bardzo dobrze wywiązuje się z obowiązków służbowych, posiada dobre przygotowanie do pracy na stanowisku nauczyciela wychowania fizycznego i systematycznie doskonali swoją wiedzę, wykazując

poczucie odpowiedzialności za powierzone mu zadania służbowe; jest dyspozycyjny i chętny do wykonywania zadań operacyjnych jako dowódca oddziału; jego stosunek do podwładnych jest poprawny, jest koleżeński i zdyscyplinowany, ambitny i pracowity, jego postawa moralno-polityczna nie budzi zastrzeżeń; aktywnie uczestniczy w życiu sportowym. Z tych względów odpowiada wymogom stawianym na stanowisku wykładowcy wychowania fizycznego. W dniu 17 grudnia 1986 r. postawiono wniosek o mianowanie odwołującego się na stanowisko wykładowcy wychowania fizycznego.

Według Sądu Apelacyjnego, w świetle powyższych udokumentowanych i powiązanych logicznie faktów, przeciwne zeznania odwołującego się, całkowicie bagatelizujące jego zadania jako aktywnego funkcjonariusza służby bezpieczeństwa państwa, nie mogły być uznane za wiarygodne. Odwołujący się przedstawiał siebie jako osobę zaangażowaną wyłącznie w „grę w piłkę nożną i treningi piłkarskie”, pomijając lub bagatelizując wykonywanie obowiązków służbowych, w tym swoje zaangażowanie w pomoc w szkoleniu i działalność operacyjną służby bezpieczeństwa, mimo iż z dokumentów wynikają okoliczności dokładnie przeciwne. W opiniach służbowych podkreślane są przede wszystkim: jego wzorowa praca, wykraczająca poza obowiązki służbowe zaangażowanie (np. w przygotowanie i funkcjonowanie pracowni operacyjnej), sumienność, dobra orientacja w sytuacji społeczno-politycznej i właściwa postawa ideologiczno-polityczna oraz że dobrze sprawdził się jako funkcjonariusz oddelegowany do pełnienia służby w MO m.in. w czasie wykonywania zadań zleconych związanych z zabezpieczaniem akcji o charakterze polityczno-operacyjnym oraz w czasie oddelegowania do KSMO w okresie stanu wojennego. Niewątpliwie więc był przydatnym i cenionym funkcjonariuszem z uwagi na swoje wykształcenie, kwalifikacje i postawę, nie zaś wyłącznie - jak twierdzi - z uwagi na swoją działalność sportową.

Niewiarygodne są zwłaszcza zeznania odwołującego się dotyczące jego służby w czasie oddelegowania do KSMO w okresie stanu wojennego, w których negował swoje zaangażowanie, jak i te dotyczące jego służby jako dowódcy pododdziału, gdzie jak twierdził, miał przeprowadzać tylko proste ćwiczenia z grupą stacjonarnych słuchaczy WSO, typu „zbiórka”, „naprzód marsz”, bez zadań operacyjnych w terenie. Tymczasem z opinii służbowej z dnia 11 grudnia 1982 r.

jednoznacznie wynikało, że wykonywał wówczas zadania operacyjne, zbierając bardzo pozytywne opinie kierownictwa służbowego KSMO, a w opinii z dnia 12 grudnia 1985 r. stwierdzono, że jako dowódca pododdziału był dyspozycyjny i chętny do wykonywania zadań operacyjnych. Z tego względu jego zeznania - składane kilkadziesiąt lat po wydarzeniach, których dotyczą, są wynikiem bagatelizowania lub wypierania ocenianych negatywnie przez społeczeństwo działań służby bezpieczeństwa PRL i dążeniem do osiągnięcia pozytywnego dla siebie wyniku procesu - są w zestawieniu z dowodami z dokumentów niewiarygodne. W związku z informacją IPN z dnia 4 września 2009 r., że odwołujący się w okresie od dnia 10 września 1973 r. do dnia 31 lipca 1990 r. pełnił służbę w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (obecnie jednolity tekst: Dz.U. z 2024 r., poz. 273 ze zm., dalej jako ustawa lustracyjna), organ emerytalny decyzją z dnia 24 listopada 2009 r. ponownie ustalił, poczynszyszy od dnia 1 stycznia 2010 r., wysokość emerytury odwołującego się, obniżając wskaźnik podstawy wymiaru emerytury za ten okres z 2,6% podstawy wymiaru do 0,7% za każdy rok służby w tym okresie, a wypłatę emerytury zawieszono z uwagi na posiadanie korzystniejszego prawa do reny inwalidzkiej. Sąd Okręgowy w Warszawie wyrokiem z dnia 8 października 2012 r. oddalił odwołanie od tej decyzji, ale Sąd Apelacyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 10 grudnia 2013 r. zmienił wyrok Sądu Okręgowego wraz z poprzedzającą go decyzją w ten sposób, że okres służby od dnia 10 września 1973 r. do dnia 30 września 1989 r. nakazano liczyć wskaźnikiem 2,6% podstawy wymiaru emerytury za każdy rok służby. Sąd Apelacyjny wskazał wówczas, że WSO nie była instytucją centralną SB ani nie można jej uznać za inny organ bezpieczeństwa państwa. Stąd okres służby w WSO powinien być przy ustalaniu wysokości emerytury policyjnej liczony po 2,6% za każdy rok jej pełnienia. W konsekwencji świadczenia odwołującego się przed dniem wydania zaskarżonych w niniejszym postępowaniu decyzji były wypłacane w nieobniżonej wysokości.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego dopiero tak ustalony stan faktyczny podlega ocenie prawnej, zaś jego ocena dokonana przez Sąd pierwszej instancji była wadliwa, bowiem odnosiła się do szczątkowych ustaleń oraz okoliczności irrelevantnych dla

rozstrzygnięcia sprawy. W szczególności rozważania dotyczące naruszenia zasady proporcjonalności, zachowania praw nabytych, czy godności byłych funkcjonariuszy aparatu bezpieczeństwa państwa totalitarnego, prowadzące do odmowy zastosowania obowiązujących w ustawie zaopatrzeniowej regulacji były jednostronne i wybiórcze, a argumentacja przypisująca ustawie nowelizującej z 2016 r. wymiar karny niezasadna. Sąd Okręgowy błędnie uznał, że „idea sprawowania sądowego wymiaru sprawiedliwości opiera się na indywidualnej winie i jest opozycyjna wobec zbiorowej sprawiedliwości ustawodawcy” oraz wprowadza automatyzm, nie czyniąc rozróżnienia między funkcjonariuszami, którzy dopuścili się czynów przestępczych oraz tymi, którzy należeli do personelu technicznego, a nadto objęci nią funkcjonariusze zostali potraktowani w sposób mniej korzystny niż funkcjonariusze skazani za przestępstwo.

Sąd Apelacyjny przypomniał, że ustawą nowelizującą z 2016 r. ustawodawca wprowadził do porządku prawnego kolejną (po ustawie z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz 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 2009 r., Nr 24, poz. 145, dalej jako nowelizacja z 2009 r.) regulację dającą podstawę do obniżenia emerytur i rent osobom pełniącym służbę w organach bezpieczeństwa państwa. Definiując w dodanym do ustawy zaopatrzeniowej art. 13b nowe pojęcie „służby na rzecz państwa totalitarnego” ustawa nowelizująca z 2016 r. za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznała służbę od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. w wymienionych w tym przepisie cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach (art. 13b ust. 1) oraz obniżyła świadczenia emerytalne osoby, która pełniła „służbę na rzecz totalitarnego państwa” i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., stanowiąc, że emerytura jej wynosi: 0% podstawy wymiaru - za każdy rok „służby na rzecz totalitarnego państwa” oraz 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 ustawy zaopatrzeniowej (art. 15c). Jednocześnie ustawodawca w art. 15c ust. 3

wprowadził ograniczenie, stosownie do którego wysokość emerytury ustalonej w myśl art. 15c ust. 1 i 2 ustawy nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez ZUS z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Regulacja ta uniemożliwia uwzględnienie ponad wyznaczony przez ustawodawcę limit, przy obliczaniu emerytury, okresów zatrudnienia poza służbą mundurową i innych, o których mowa w art. 14 ustawy emerytalnej, które dotychczas doliczało się do wysługi emerytalnej i podwyższały emeryturę o 1,3% podstawy jej wymiaru. Analogicznie, limit wysokości świadczenia wprowadzono w odniesieniu do rent inwalidzkich, przyjmując mechanizm redukujący dotychczasowe świadczenie (art. 22a ustawy zaopatrzeniowej).

Ustawodawca przewidział też wyjątki, pozwalające na wyłączenie stosowania ustawy w znowelizowanym brzmieniu wobec osoby, która udowodni, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, podjęła współpracę i czynnie wspierała osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego (art. 15c ust. 5 tej ustawy) oraz w szczególnie uzasadnionych przypadkach, potwierdzonych wydaną przez Ministra właściwego do spraw wewnętrznych stosowną decyzją, może to nastąpić z uwagi na krótkotrwałość służby funkcjonariusza przed dniem 31 lipca 1990 r. albo rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989 r., w szczególności z narażeniem zdrowia i życia (art. 8a tej ustawy), ale odwołujący się nie powoływał się na żadną z tych przesłanek.

Odnosnie do kwestionowanej przez Sąd Okręgowy zgodności z Konstytucją cytowanych wyżej przepisów, Sąd Apelacyjny zauważył, że jakkolwiek Sąd Okręgowy uprawniony był do zastosowania w sprawie tzw. rozproszonej kontroli konstytucyjności (art. 8 ust. 2 i art. 178 ust. Konstytucji RP), dającej sądowi powszechnemu uprawnienie do pominięcia w procesie subsumpcji określonego przepisu ustawy z uwagi na jego niekonstytucyjność bez uprzedniego rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego, a to w kontekście obowiązku rozpatrzenia sprawy bez zbędnej zwłoki (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) zważywszy na brak udzielenia przez Trybunał do dnia wyrokowania odpowiedzi na pytanie prawne zadane w trybie art. 193 Konstytucji RP, to jednak uzasadnienie zaskarżonego wyroku nie zawiera argumentacji uzasadniającej skorzystanie z tego uprawnienia. W szczególności Sąd Okręgowy nie wykazał na czym polega oczywista sprzeczność przepisów ustawy

zaopatrzeniowej z konkretnymi regulacjami konstytucyjnymi. Sądy rozpoznające odwołania od decyzji organu emerytalnego wydanych na podstawie art. 15c, art. 22a i art. 24a ustawy zaopatrzeniowej nie mogą kierować się automatyzmem i dokonaną niejako *a priori* oceną, że wszystkie decyzje wydane na podstawie tych przepisów godzą w konstytucyjne prawa ubezpieczonych. Oznaczałoby to wyłączenie przez sąd powszechny całej regulacji z zakresu zabezpieczenia społecznego, której zgodność z Konstytucją nie została podważona w trybie art. 188 ust. 1 Konstytucji RP i powodowałoby, że automatycznie wszystkie odwołania od decyzji ustalających ponownie wysokość świadczeń zaopatrzeniowych byłyby zmieniane. Ponadto stanowisko Sądu Okręgowego o braku dowodów na to, że w spornym okresie odwołujący się dopuścił się naruszeń prawa, w tym prowadził „działalność przestępczą”, jest chybione, bowiem Sąd ten nie poczynił żadnych ustaleń co do czynności wykonywanych przez odwołującego się w spornym okresie. Z akt osobowych odwołującego się w sposób niebudzący wątpliwości wynikało natomiast, że był on doceniany za udział w prowadzeniu działalności operacyjnej (także w czasie stanu wojennego), za dyspozycyjność i zaangażowanie w wykonywaniu zadań operacyjnych jako dowódca pododdziału. W świetle powyższego całkowicie nieuprawniona jest uwaga, że ustawa nowelizująca z 2016 r. „działała bez rozróżnienia pomiędzy funkcjonariuszami, którzy w rzeczywistości dopuścili się czynów przestępczych, oraz tymi, którzy należeli do personelu technicznego”. Niewykazanie funkcjonariuszowi podejmowania działalności przestępczej nie ma zaś związku z przepisami będącymi podstawą wydania zaskarżonych decyzji i dotyczy kwestii nie będących przedmiotem sporu. Sąd Apelacyjny nie zgodził się ze stanowiskiem Sądu Okręgowego jakoby wydanie decyzji obniżających świadczenia odwołującego się stanowiło sankcję karną. Celem ustawy nowelizującej z 2016 r. była likwidacja uprzywilejowanej pozycji w zakresie emerytalno-rentowym funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa uzyskanej z tytułu służby na rzecz „totalitarnego państwa” na znacznie korzystniejszych zasadach niż w stosunku do zdecydowanej większości obywateli na podstawie ustawy emerytalnej. Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej jako ETPCz) w decyzji nr 15189/10 z dnia 14 maja 2013 r. uznał, że emerytury nie zostały obniżone przez krajowe ciało ustawodawcze dlatego, że „skarżący popełnili przestępstwo lub byli osobiście odpowiedzialni za naruszenia

praw człowieka, lecz dlatego, iż przywileje te zostały przyznane z powodów politycznych, jako nagroda za zasługi uznane za szczególnie pożyteczne dla komunistycznego państwa” oraz zaakceptował stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, który odrzucił argument, jakoby nowelizacja z 2009 r. służyła celom zemsty i kary zbiorowej, wskazując, że zmniejszenie przywilejów emerytalnych osób, które przyczyniały się do utrzymywania władzy, lub które czerpały korzyści z opresyjnego ustroju, nie może być postrzegane jako forma kary. Argumentacja ta pozostaje aktualna w kontekście ustawy nowelizującej z 2016 r. Z tych względów Sąd Apelacyjny przyjął, że kwestionowane przepisy ustawy zaopatrzeniowej nie naruszają powszechnej zasady zaufania do państwa i stanowionego prawa osób pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa w jednostkach wchodzących w skład organów bezpieczeństwa państwa, które to organy systemowo stosowały bezprawne i niegodziwe akty lub metody przemocy politycznej wobec innych obywateli. Respektowania tej zasady mogą oczekiwać też pozostali obywatele, nie godzący się na dalsze utrzymywanie tego rodzaju uprzywilejowania, w szczególności pielęgnujący pamięć o ofiarach zbrodni komunistycznych, które zostały całkowicie pozbawione możliwości nabycia jakichkolwiek świadczeń lub w wyniku represjonowania przez aparat bezpieczeństwa często korzystają z zaniżonych świadczeń emerytalno-rentowych. Z kolei o dyskryminacji i o naruszeniu przez sporne przepisy zasad państwa prawa można byłoby mówić tylko w sytuacji porównania świadczeniobiorców spełniających takie same istotne cechy, co nie dotyczy funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa totalitarnego państwa porównywanym do ubezpieczonych, nie pełniących takiej służby.

W ocenie Sądu Apelacyjnego sama przynależność i służbowe podporządkowanie w instytucjach bezpieczeństwa totalitarnego państwa implikowały już uprzywilejowaną pozycję funkcjonariuszy wyrażającą się w pobieraniu przez nich wyższych uposażeń, przywilejach i korzyściach, które stanowiły „wyczerpującą odpłatę” za służbę w instytucjonalnym systemie totalitarnych represji. Wolna Polska nie ma już żadnego długu ani zobowiązań z tytułu służby pełnionej przez funkcjonariuszy na rzecz totalitarnego państwa w instytucjach politycznych represji, które między dniem 22 lipca 1944 r. a dniem 31 lipca 1990 r. zwalczały ruchy demokratyczne lub dążenia niepodległościowe, obywatelskie i wolnościowe.

Funkcjonariusze instytucji wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej nie mogą zatem oczekiwać nienależnych korzyści emerytalnych, poza gwarancją uzyskania świadczeń z powszechnego ubezpieczenia społecznego w wysokości nie wyższej niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury, której na ogół nie osiągają osoby represjonowane przez służby totalitarnego państwa. Sąd Apelacyjny nie zgodził się z argumentacją Sądu Okręgowego o gorszym traktowaniu funkcjonariuszy będących w sytuacji odwołującego się od tych, którzy utracili prawo do emerytury (renty) mundurowej w związku ze skazaniem za przestępstwo, mającym stanowić przejaw naruszenia zasady proporcjonalności. Nie ma bowiem żadnego uzasadnienia do porównywania świadczeniobiorców znajdujących się w całkowicie odmiennej sytuacji faktycznej i prawnej. Obniżenie świadczeń nie stanowi też naruszenia prawa do zabezpieczenia społecznego, ponieważ skutkiem ustawy nowelizującej z 2016 r. nie było odebranie świadczeń, tylko obniżenie ich wysokości. Bez znaczenia jest przy tym, że obniżenie to nastąpiło po ponad 20 latach od czasu transformacji ustrojowej, ponieważ nadal aktualny i priorytetowy jest postulat realizacji zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP). Przywileje nabyte w drodze naruszenia zasad sprawiedliwości nie mogą stać się źródłem uzasadnionej prawnie ekspektatywy bezwarunkowej ochrony.

Sąd Apelacyjny wywiódł, że w świetle art. 13b ustawy zaopatrzeniowej dla stwierdzenia, że mamy do czynienia ze służbą na rzecz totalitarnego państwa, nie ma znaczenia na czym polegała służba w jednostkach i formacjach tam wymienionych ani rozróżnienie z uwagi na zajmowane stanowiska, funkcje, zadania, czy też wykonywane czynności. Brak wyłączenia spod tej regulacji funkcjonariuszy, których zadania były pomocnicze lub techniczne, był zabiegiem celowym, a nie przypadkowym. Skoro treść tego przepisu nie budzi wątpliwości, to nie ma uzasadnienia poszukiwanie znaczenia użytych w nim sformułowań z zastosowaniem innych niż literalna metod wykładni, a co do zasady przepisy dotyczące ubezpieczenia i zabezpieczenia społecznego należy wyklądać w sposób ścisły, tj. według wykładni gramatycznej. Z uzasadnienia projektu do ustawy nowelizującej z 2016 r. wynika, że art. 13b ustawy zaopatrzeniowej miał doprecyzować katalog jednostek, w których służba była pełniona na rzecz totalitarnego państwa w celu zniwelowania powstałej w orzecznictwie niejednoznaczności co do uznawania

niektórych instytucji za organy bezpieczeństwa państwa z uwagi na nieprecyzyjność tzw. katalogu lustracyjnego zawartego w art. 2 ustawy lustracyjnej. Z tego względu art. 13b ustawy jako jedyne kryterium kwalifikacji służby na rzecz państwa totalitarnego wskazuje pełnienie służby w jednostkach enumeratywnie wskazanych w tym przepisie, a jednocześnie pojęcie „służby w organach bezpieczeństwa państwa” zastąpiono pojęciem „służby na rzecz totalitarnego państwa”. Zatem obecnie ustawa zaopatrzeniowa posiada własne szczegółowe definicje pojęć ustawowych i nie jest uzasadnione czynienie dalszych zabiegów interpretacyjnych, w tym z odwołaniem się do wykładni systemowej i treści preambuły do ustawy lustracyjnej.

W dalszej kolejności Sąd Apelacyjny przypomniał, że działania organów bezpieczeństwa państwa miały charakter systemowy, na który łącznie składały się czynności poszczególnych funkcjonariuszy tworząc opresyjny system, w którym dopuszczano się czynów naruszających podstawowe, przynależne ludziom, w tym współobywatelom, prawa i wolności, również czynów zbrodniczych. Z tych względów, jak i z tego powodu, że dokumenty organów bezpieczeństwa państwa były na masową skalę niszczone, a zakres informacji zawarty w aktach osobowych funkcjonariuszy jest bardzo ograniczony, ustalanie obecnie indywidualnych przewinień konkretnych funkcjonariuszy na podstawie dokumentów z archiwów IPN jest niemożliwe i niecelowe oraz niewątpliwie sprzeczne z intencją ustawodawcy. Poza sporem pozostaje, że odwołujący się pełnił służbę w WSO, należąc do kadry naukowo-technicznej, w której to służba stosownie do art. 13b ust. 1 pkt 5e tiret 7 ustawy zaopatrzeniowej została zakwalifikowana jako służba na rzecz totalitarnego państwa. Stąd sąd jest zwolniony z obowiązku badania, czy WSO wchodziła w skład struktur bezpieczeństwa państwa.

Sąd Apelacyjny uwypuklił, że powołana w 1972 r. WSO była przez lata miejscem szkolenia oficerów Urzędu Bezpieczeństwa, a później Służby Bezpieczeństwa, przyczyniając się w istotny sposób do usprawnienia stosowania represyjnych metod wobec społeczeństwa celem zachowania narzuconego systemu politycznego. Funkcjonariusze WSO zajmowali się nie tylko kształceniem czy innymi z pozoru nieinwazyjnymi wobec współobywateli działaniami. Z akt osobowych odwołującego się wynika, że uczestniczył czynnie w czynnościach operacyjnych,

zabezpieczając akcje o charakterze polityczno-operacyjnym, organizując pracownię operacyjną, bezpośrednio brał udział w czynnościach operacyjnych w czasie stanu wojennego, wykazując się dyspozycyjnością i zaangażowaniem w wykonywaniu czynności jako dowódca pododdziału. Nie sposób więc uznać, że umiejscowienie WSO w katalogu jednostek, w których służba została zakwalifikowana jako pełniona na rzecz totalitarnego państwa było oderwane od zadań i roli tej instytucji w umacnianiu reżimu zwalczającego dążenia niepodległościowe Polaków, w którego funkcjonowanie wpisane było w systemowe naruszanie przynależnych im praw i wolności. Służba pełniona przez odwołującego się w WSO spełniła zatem kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” (art. 13b ustawy zaopatrzeniowej) również w świetle tez uchwały Sądu Najwyższego w składzie siedmiu sędziów z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28), z której wynika, że kryterium to 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. Akta osobowe odwołującego się potwierdzają, że prowadził on działalność operacyjną, był w tym zakresie chętny i dyspozycyjny, otrzymywał dodatek operacyjny, wykonywał powierzone mu zadania z dużym zaangażowaniem, wykraczając poza zakres powierzonych mu obowiązków, zaś jego poglądy społeczno-polityczne i postawa wobec partii nie budziły zastrzeżeń. We wnioskach awansowych był bardzo dobrze oceniany. Z tytułu osiągnięć w służbie pobierał wysokie uposażenie, a jego zaangażowanie i zasługi w pełnieniu obowiązków przekładały się na awans w strukturach służb bezpieczeństwa PRL, a co za tym idzie na zwiększenie przywilejów finansowych, z których korzystał w czasie służby oraz po jej zakończeniu. Pominięcie tego aspektu przez Sąd Okręgowy, który skupił się na ogólnych uwagach odnoszących się do naruszenia praw majątkowych i niemajątkowych funkcjonariuszy, doprowadziło do wyrokowania w oderwaniu od obowiązującej regulacji art. 13b ustawy zaopatrzeniowej i przypisania decydującego znaczenia okolicznościom całkowicie irrelevantnym dla rozstrzygnięcia sprawy.

Sumą powyższych rozważań było przyjęcie przez Sąd Apelacyjny, że zaskarżone w tej sprawie przez odwołującego się decyzje były zgodne z przepisami ustawy zaopatrzeniowej, co skutkowało zmianą zaskarżonego wyroku i oddaleniem odwołań.

Skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego wniósł odwołujący się, zaskarżając wyrok w zakresie jego pkt 1 i domagając się uchylenia tego wyroku w zaskarżonej części i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania, ewentualnie uchylenia zaskarżonego wyroku i orzeczenia co do istoty sprawy przez zmianę obu zaskarżonych decyzji i ustalenie na dzień 1 października 2017 r. wysokości policyjnej emerytury na kwotę 4.076,71 zł brutto miesięcznie, a policyjnej renty inwalidzkiej na kwotę 3.337,81 zł brutto miesięcznie oraz zasądzenia na jego rzecz od organu emerytalnego zwrotu kosztów procesu.

W skardze kasacyjnej zarzucono naruszenie przepisów prawa materialnego, to jest: 1) art. 32 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, przez ich pominięcie co skutkowało oddaleniem odwołań od decyzji ustalających nową wysokość emerytury policyjnej i renty inwalidzkiej w sytuacji, gdy decyzje te zostały wydane mimo niezłożenia przez skarżącego wniosku o ustalenie prawa do zaopatrzenia emerytalnego, zaś zgodnie z treścią pominiętego przepisu decyzję o ustaleniu zaopatrzenia emerytalnego wydaje się na skutek postępowania wszczętego na wniosek zainteresowanego, a tym samym w sprawie brak było podstaw do wszczęcia i prowadzenia postępowania, na skutek którego doszło do wydania skarżonych decyzji; 2) art. 33 ust. 4 pkt 2 w związku z art. 33 ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej, przez ich pominięcie i oddalenie odwołania, mimo że zaskarżone decyzje wydane zostały rzekomo w oparciu o nowe informacje dostarczone przez IPN, co stanowi przesłankę zmiany decyzji określoną w art. 33 ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej, podczas gdy jak wynika z art. 33 ust. 4 pkt 2 tej ustawy zmiana decyzji o wysokości świadczenia pieniężnego z zaopatrzenia emerytalnego nie może zostać uchylona lub zmieniona jeżeli od jej wydania upłynęło 5 lat, zaś ostatnie decyzje ustalające wysokość należnego skarżącemu świadczeń emerytalnych wydane zostały odpowiednio w dniu 24 listopada 2009 r. co do emerytury policyjnej i w dniu 17 grudnia 2009 r. co do renty inwalidzkiej, tym samym wydanie zaskarżonych decyzji nastąpiło już po upływie tego terminu; 3) art. 13b w związku z art. 15c i art. 22a ustawy zaopatrzeniowej, przez nieprawidłową interpretację, polegającą na przyjęciu, że decydujące znaczenie dla ustalenia służby na rzecz państwa totalitarnego ma literalne brzmienie tegoż przepisu, który jako jednoznaczny i niewymagający jakiegokolwiek interpretacji wskazuje, że służbą na

rzecz „państwa totalitarnego” jest służba w instytucjach i formacjach wskazanych w tym przepisie, w sytuacji gdy służba taka winna być rozpatrywana przez pryzmat wykonywania przez skarżącego w tych instytucjach i formacjach czynności polegających na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, łamaniu praw do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności i bezpieczeństwa, czego odwołujący w toku swojej służby nigdy nie czynił, a czego Sąd Apelacyjny w ogóle nie wziął pod uwagę przy rozpoznaniu sprawy; 4) art. 2, art. 30, art. 32 ust. 1, art. 42 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 10, art. 47, art. 64 ust. 1 i 2, art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 2, art. 8, art. 14 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz art. 1 Protokołu nr 1, przez błędne uznanie, że art. 15c ustawy zaopatrzeniowej nie narusza zasady ochrony praw nabytych, równości wobec prawa, zaufania obywateli do państwa, ochrony dobrego imienia oraz prawa do zabezpieczenia społecznego, poszanowania godności, prawa do ochrony czci, dobrego imienia, prawa do prywatności i prawa do poszanowania życia rodzinnego, jak również zakazu ponownego karania, zasady proporcjonalności, prawa do sprawiedliwego rozpoznania sprawy „w sytuacji, gdy wspomniane powyżej przepisy, w sposób drastyczny i arbitralny łamiąc podstawowe zasady konstytucyjne obniżają uposażenia rentowe i emerytalne osobom objętym zakresem tejże ustawy, noszą one znamiona niczym nieuprawnionego odwetu na osobach objętych przedmiotową nowelizacją i nie mają nic wspólnego z próbą zniwelowania nieuzasadnionych przywilejów niesłusznie przyznanym funkcjonariuszom państwa totalitarnego”.

Zdaniem skarżącego art. 13b ustawy zaopatrzeniowej budzi poważne wątpliwości i wywołuje rozbieżności w orzecznictwie, jako że wykładnia pojęcia „służby na rzecz państwa totalitarnego” dokonana przez Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20, nie została w pełni przyjęta w orzecznictwie sądów powszechnych. Na skutek tego w obrocie prawnym funkcjonują skrajnie rozbieżne orzeczenia, w których sądy dokonują różnej wykładni przedmiotowej regulacji. To skutkuje z jednej strony wydawaniem orzeczeń poprzedzonych przeprowadzonym postępowaniem dowodowym, w trakcie którego badane są indywidualne okoliczności, w jakich służbę pełnili zainteresowani, a z drugiej

wydawaniem orzeczeń poprzedzonych powierzchownym postępowaniem dowodowym opartym w znakomitej mierze jedynie o badanie informacji przekazanych przez IPN, w toku których sądy poprzestają jedynie na ustaleniu, że zainteresowani pełnili służbę w instytucjach wymienionych w tym przepisie i arbitralnym przyjęciu, że służba ta miała charakter służby na rzecz państwa totalitarnego co stanowi jedyną podstawę faktyczną na podstawie, której dochodzi do oddalenia odwołań. Zdaniem skarżącego pogląd, zgodnie z którym decydujące znaczenie ma literalne brzmienie art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, a tym samym nie ma konieczności badania indywidualnego przebiegu służby danego funkcjonariusza, którego posądza się o służbę na rzecz „państwa totalitarnego” jest skrajnie błędny.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną organ emerytalny wniósł o oddalenie skargi oraz o zasądzenie od skarżącego na jego rzecz zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie zawiera usprawiedliwionych zarzutów, które uzasadniałyby sformułowane w skardze wnioski.

Zgodnie z art. 398¹³ § 1 k.p.c. Sąd Najwyższy rozpoznaje skargę kasacyjną w granicach zaskarżenia oraz w granicach podstaw, a z urzędu bierze pod rozagę tylko nieważność postępowania. Stosownie do art. 398³ § 1 k.p.c., skarga kasacyjna może być oparta na zarzutach naruszenia prawa materialnego przez błędną jego wykładnię i niewłaściwe zastosowanie (pkt 1) oraz na zarzutach naruszenia przepisów postępowania, jeżeli uchybienia te mogły mieć wpływ na wynik sprawy (pkt 2). Pod pojęciem podstawy skargi kasacyjnej rozumie się konkretne przepisy prawa, które zostały w niej wskazane z jednoczesnym stwierdzeniem, że wydanie wyroku nastąpiło z ich obrazą. W razie oparcia skargi kasacyjnej na podstawie z art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c. konieczne jest, aby - poza naruszeniem przepisów proceduralnych - skarżący wykazał, że konsekwencje wadliwości postępowania były tego rodzaju, iż kształtowały lub współkształtowały treść zaskarżonego orzeczenia.

W rozpoznawanej sprawie, wobec nie oparcia skargi kasacyjnej na podstawie naruszenia przepisów postępowania, zakres kognicji Sądu Najwyższego wytyczyły

zarzuty podniesione w ramach kasacyjnej podstawy naruszenia prawa materialnego, a wobec związania Sądu Najwyższego z mocy art. 398¹³ § 2 k.p.c. poczynionymi w toku procesu ustaleniami faktycznymi stanowiącymi podstawę zaskarżonego wyroku, ustalenia te stały się punktem odniesienia do oceny prawidłowości wykładni i zastosowania przepisów materialnoprawnych przy ferowaniu zaskarżonego wyroku.

Odnosząc się zatem do podniesionych w skardze zarzutów naruszenia prawa materialnego, to chybionym jest zarzut naruszenia art. 32 ust. 1 i 3 oraz art. 33 ust. 1 pkt 1 i ust. 4 pkt 2 ustawy zaopatrzeniowej, który skarżący wiąże z brakiem zaistnienia przesłanek do wydania nowych decyzji ustalających wysokość jego emerytury i renty policyjnej. W wyrokach z dnia 30 listopada 2023 r., III USKP 79/23 (LEX nr 3689950) oraz z dnia 12 października 2023 r., III USKP 48/23 (LEX nr 3614535), Sąd Najwyższy wyjaśnił, że legitymacja do działania organu emerytalnego z urzędu w przypadkach objętych hipotezą art. 15c oraz art. 22a ustawy zaopatrzeniowej wynika z ustawy nowelizującej z 2016 r., a konkretnie z jej art. 2 ust. 1. W myśl tego przepisu w przypadku osób, w stosunku do których z informacji, o której mowa w art. 13a ustawy zaopatrzeniowej, wynika, że pełniły służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, i które to osoby w dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej mają przyznane świadczenia, właściwy organ emerytalny wszczyna z urzędu postępowanie w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości świadczeń, o których mowa w art. 15c lub art. 22a ustawy zaopatrzeniowej. Ustawa nowelizująca z 2016 r. weszła w życie w dniu 1 stycznia 2017 r., a zaskarżone w niniejszym postępowaniu decyzje o ponownym ustaleniu wysokości świadczeń skarżącego, organ emerytalny wydał w dniu 5 lipca 2017 r. Tym samym, zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej z 2016 r., skoro skarżący posiadał przyznane przed dniem wejścia w życie tej ustawy świadczenie emerytalne i rentowe, to podlegały one zmianie na zasadach przewidzianych w ustawie nowelizującej z 2016 r. Chodziło bowiem o systemowe przewartościowanie modelu obliczania wysokości świadczeń funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa (art. 13b ustawy zaopatrzeniowej) oraz członków ich rodzin.

W rezultacie art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej z 2016 r., jako autonomiczny względem art. 33 ust. 1 pkt 1 i ust. 4 pkt 2 ustawy zaopatrzeniowej, stanowił podstawę prawną wydanych w tej sprawie decyzji o ponownym ustaleniu wysokości emerytury

i renty policyjnej, co oznacza, że zarzucane naruszenie art. 32 ust. 1 i 3 oraz art. 33 ust. 1 pkt 1 i ust. 4 pkt 2 ustawy zaopatrzeniowej nie miało miejsca (zob. też postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 kwietnia 2024 r., II USK 23/23, LEX nr 3723301). Podkreślenia wymaga, że w przeciwieństwie do postępowań decyzyjnych wszczynanych na wniosek zainteresowanych, postępowania prowadzone z urzędu choć mają charakter wyjątkowy, to nie należą do rzadkości, o czym świadczą dość liczne regulacje z tego zakresu (zob. K. Antonów, 2.1.3. Zakres działania organów rentowych z urzędu [w:] Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych. Pojęcie oraz właściwości postępowań przedsądowych i ochrony cywilnosądowej. Warszawa 2011).

Na uwzględnienie nie zasługuje także kasacyjny zarzut nieprawidłowej interpretacji art. 13b w związku z art. 15c i art. 22a ustawy zaopatrzeniowej, bowiem Sąd Najwyższy w sposób wyczerpujący odniósł się już w swoim orzecznictwie do wykładni tych przepisów. I tak, w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20, Sąd Najwyższy przyjął, że kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka. Dalej w uchwale tej wskazano, że zwrot „na rzecz” jest terminem kierunkowym, pozwalającym oceniać zjawisko z perspektywy interesu (korzyści) adresata działania (tu: państwa totalitarnego). Stąd zrównanie statusu – przez jednolite obniżenie świadczenia z zabezpieczenia społecznego – osób, które kierowały organami państwa totalitarnego, angażowały się w realizację zadań i funkcji państwa totalitarnego, nękały swych obywateli także na innym polu niż styk szeroko rozumianego prawa karnego, a więc tych podmiotów, których ocena jest zdecydowanie aksjologicznie negatywna, z osobami, których postawa nie pozostawała w bezpośredniej opozycji do zadań i funkcji tego państwa, lecz sprowadzała się do czynności akceptowalnych i wykonywanych w każdym państwie, także demokratycznym, bez skojarzeń prowadzących do ujemnych ocen, nie może być dokonane za pomocą tych samych parametrów. W wyrokach z dnia 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22 (OSNP 2023 nr 11, poz. 126), z dnia 17 maja 2023 r., I USKP 63/22 (LEX nr 3563400) oraz z dnia 10 lipca 2024 r., I USKP 15/24 (LEX nr 3732558), Sąd Najwyższy, odwołując się do motywów uchwały III UZP 1/20, uznał,

że 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 zaopatrzeniowej). Stąd nie można zaaprobować stanowiska, że w każdym przypadku kryterium pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa określone w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej spełnione już tylko w przypadku formalnej przynależności do wymienionych w nim służb. Ustalenia faktyczne i interpretacje prawne IPN nie mogą wiązać sądu, do którego wyłącznej kompetencji (kognicji) należy ustalenie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia w przedmiocie prawa do emerytury policyjnej i jej wysokości oraz odpowiednia kwalifikacja prawna (subsumcja) ustalonych faktów. Informacja o przebiegu służby jest dokumentem urzędowym w rozumieniu art. 244 k.p.c., ale przeciwko niemu mogą być przeprowadzane przeciwdowody. Przy dokonywaniu oceny prawnej służby z perspektywy art. 13b ustawy zaopatrzeniowej bierze się pod uwagę przede wszystkim formację, w której pełniona była służba, a także zajmowane stanowisko, stopień służbowy oraz przebieg służby. Określenie formacji/instytucji (z uwzględnieniem jednostek wymienionych w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej) ma jednak 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. W wyroku z dnia 9 stycznia 2024 r., III USKP 102/23 (LEX nr 3652059), Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że nawet brak po stronie odwołującego się indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności człowieka, samoistnie nie wyklucza przyjęcia, że pełnił on służbę na rzecz totalitarnego państwa. Skoro art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej łączy służbę na rzecz totalitarnego państwa z samym podjęciem służby w instytucjach i formacjach w tym przepisie wymienionych, to

istnieje domniemanie faktyczne (wynikające z informacji o przebiegu służby potwierdzającej służbę w tych jednostkach, uchwała Sądu Najwyższego III UZP 1/20, pkt 60), że służba w nich była służbą na rzecz totalitarnego państwa. Domniemanie to może być obalone w procesie cywilnym. Nie jest jednak tak, że to na organie rentowym ciąży obowiązek udowodnienia (art. 6 k.c. w związku z art. 232 zdanie pierwsze k.p.c.), że dany funkcjonariusz uczestniczył w łamaniu praw człowieka i obywatela. W sytuacji, gdy potwierdzona zostaje służba w instytucjach i formacjach wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, to ciężar dowodu przechodzi na ubezpieczonego. W uzasadnieniu wyroków z dnia 16 marca 2022 r., II USKP 120/22 (OSNP 2023 nr 9, poz. 104), z dnia 13 lutego 2024 r., I USKP 110/23 (LEX nr 3670464) oraz z dnia 27 sierpnia 2024 r., I USKP 55/24 (niepubl.), Sąd Najwyższy wypuklił, 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 określenie formacji/instytucji (z uwzględnieniem jednostek wymienionych w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej) ma istotne znaczenie z uwagi na to, że zakres i przedmiot ich działalności może 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. Ponownie podkreślono, że nawet brak po stronie funkcjonariusza indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności człowieka, samoistnie nie wyklucza zatem takiej kwalifikacji (zob. też wyrok Sądu Najwyższego z dnia 30 listopada 2023 r., III USKP 65/23, OSNP 2024 nr 6, poz. 67 czy z dnia 4 czerwca 2024 r., I USKP 29/24, niepubl. i powołane tam orzeczenia).

W tej sprawie, na co trafnie zwrócił uwagę Sąd Apelacyjny, skarżący pomija oraz stara się dyskredytować, że WSO była przez lata głównym miejscem szkolenia oficerów Służby Bezpieczeństwa Państwa, a później Służby Bezpieczeństwa. Według statutu nadanego w 1972 r., zadaniem WSO było „kształcenie i wychowanie

kadr organów resortu spraw wewnętrznych w celu przygotowania do objęcia stanowisk oficerskich”. Jako główne zadania wymieniono w statucie udział w „umacnianiu porządku publicznego i bezpieczeństwa PRL”, „wychowanie podchorążych na aktywnych oraz ideowych obywateli PRL, obrońców jej ustroju i bezpieczeństwa”, „kształcenie podchorążych w zakresie nauk społeczno-politycznych, prawnych, ekonomicznych i specjalistycznych w celu przygotowania ich do objęcia stanowisk oficerskich w resorcie spraw wewnętrznych”, „upowszechnienie dorobku oraz tradycji Służby Bezpieczeństwa i Milicji Obywatelskiej”. Z tego wynika, że nauka w WSO nie była ukierunkowana na wykonywanie zadań i funkcji państwa w zakresie jego bezpieczeństwa, charakterystycznych w każdym jego modelu, także demokratycznym (zob. pkt 90 i 95 uzasadnienia uchwały Sądu Najwyższego III UZP 1/20), ale miała przede wszystkim służyć ochronie ustroju totalitarnego, stanowiąc swoistą „kuźnię kadr” aparatu bezpieczeństwa (zob. uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 2 czerwca 2022 r., I KZP 9/21, OSNK 2022 nr 7, poz. 25 i powołaną w niej literaturę). Zdaniem historyków analiza funkcjonowania WSO jednoznacznie wskazuje na esbecki charakter prowadzonego w niej szkolenia (zob. S. Hermański, A. Jusupović, T. Wróblewski, *Cywilne organy bezpieczeństwa państwa 1956-1990* (w:) *Historyczno-prawna analiza struktur organów bezpieczeństwa państwa w Polsce Ludowej (1944-1990)*. Zbiór studiów, Warszawa 2013). W 1980 r. studentów WSO skierowano do Komend Wojewódzkich MO, gdzie od sierpnia do końca roku brali udział w przygotowaniach do wprowadzenia stanu wojennego (operacja „Lato-80”). Pracownicy dydaktyczni WSO byli wykorzystywani nie tylko do nauczania, ale do wszelkich działań operacyjnych, w tym związanych z wprowadzeniem stanu wojennego. Z tego względu art. 13b ust. 1 pkt 5e tiret 7 ustawy zaopatrzeniowej uznaje służbę w WSO, a w jej ramach przynależność do kadry naukowo dydaktycznej, naukowej, naukowo-technicznej za „służbę na rzecz totalitarnego państwa”, która została wyszczególniona odnośnie do skarżącego w zaświadczeniu IPN.

Skarżący nie zarzuca w skardze kasacyjnej naruszenia przepisów postępowania, mających wpływ na wynik sprawy, a więc wiążące Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹³ § 2 k.p.c. są ustalenia stanu faktycznego, że uczestniczył czynnie w czynnościach operacyjnych, zabezpieczając akcje o charakterze

polityczno-operacyjnym, organizował pracownię operacyjną, bezpośrednio brał udział w czynnościach operacyjnych w czasie stanu wojennego oraz zabezpieczając inne wydarzenia, wykazując się dyspozycyjnością i zaangażowaniem w wykonywaniu czynności jako dowódca pododdziału, prezentował prawidłową postawę ideologiczno-polityczną. Z opinii służbowej z dnia 11 grudnia 1982 r. wynikało, że skarżący w czasie stanu wojennego za wykonywane zadania zbierał bardzo pozytywne opinie kierownictwa służbowego KSMO. Nie można zatem podzielić stanowiska skarżącego, zawartego w uzasadnieniu skargi, że w postępowaniu przed Sądem drugiej instancji nie przedstawiono dowodów na potwierdzenie pełnienia przez niego służby służącej totalitarnemu państwu. Faktem powszechnie znanym jest, że stan wojenny był mrocznym okresem w historii Polski, gdyż związany był z internowaniem członków opozycji, represjami, wprowadzeniem cenzury i ogólnym istotnym ograniczeniem wolności i swobód obywatelskich w PRL. Stan wojenny był okresem największych po stalinizmie represji, będących ewidentnym przejawem przemocy politycznej oraz opresyjnego stosunku władz państwa totalitarnego wobec własnych obywateli. W związku z powyższym zadziwiające są twierdzenia zawarte w uzasadnieniu skargi, że „zgromadzony w sprawie materiał dowodowy nie daje podstaw do przypisania skarżącemu działań bezprawnych, które mogą być zakwalifikowane jako podejmowane na rzecz totalitarnego państwa”. Pod pretekstem kwalifikowanego naruszenia prawa materialnego nie można zmierzać do podważenia dokonanej w sprawie oceny dowodów (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 sierpnia 2018 r., II PK 213/17, LEX nr 2530683). Stosownie do art. 398³ § 3 k.p.c. podstawą skargi kasacyjnej nie mogą być bowiem zarzuty dotyczące ustalenia faktów lub oceny dowodów. Sąd Najwyższy jest związany ustaleniami faktycznymi stanowiącymi podstawę zaskarżonego orzeczenia (art. 398¹³ § 2 *in fine* k.p.c.).

Nie można również podzielić stanowiska skarżącego odnośnie do naruszenia zaskarżonym wyrokiem art. 2, art. 30, art. 32 ust. 1, art. 42 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 10, art. 47, art. 64 ust. 1 i 2, art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 2, art. 8, art. 14 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz art. 1 Protokołu nr 1, przez błędne uznanie, że art. 15c ustawy zaopatrzeniowej nie narusza zasady ochrony praw nabytych,

równości wobec prawa, zaufania obywateli do państwa, ochrony dobrego imienia oraz prawa do zabezpieczenia społecznego. W pierwszej kolejności przypomnieć trzeba, że wysokość świadczeń emerytalno-rentowych skarżącego, odmiennie jak co do większości funkcjonariuszy objętych ustawą nowelizującą z 2016 r., nie została ponownie obniżona, ponieważ nie miał do niego zastosowania art. 15b dodany do ustawy zaopatrzeniowej na podstawie nowelizacji z 2009 r. w związku z art. 2 ustawy lustracyjnej. Przepis ten ograniczał przywileje emerytalne osób, które były funkcjonariuszami państwowych organów bezpieczeństwa przez przyjęcie wskaźnika 0,7 za każdy rok służby. Tego rodzaju operacja została uznana wyrokami Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2010 r., K 6/09 (OTK-A nr 2, poz. 15) oraz z dnia 11 stycznia 2012 r., K 36/09 (OTK-A nr 1, poz. 3), za zgodną z art. 2, art. 10, art. 30 i art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 2 Konstytucji RP. Również ETPCz w decyzji z dnia 14 maja 2013 r., skarga w sprawie Cichopek, nr 15189/10, którą w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku przywołał Sąd Apelacyjny, uznał, że system polityczny, jaki panował w Polsce w latach 1944-1989 był prawom człowieka po prostu wrogi. [...]. W konsekwencji, przywileje przysługujące byłym funkcjonariuszom aparatu bezpieczeństwa [tego systemu], uzyskane w zamian za ich służbę, nie mogą być traktowane inaczej, jak pozostające w sprzeczności z duchem i aksjologią Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Z punktu widzenia tej aksjologii przywileje te uznać zatem trzeba za uzyskane niesprawiedliwie i dlatego mogą one, a nawet powinny zostać ograniczane. Art. 1 Protokołu nr 1 zezwala władzy ustawodawczej na obniżanie albo zmianę wysokości świadczeń wypłacanych w ramach ubezpieczeń społecznych, zwłaszcza w przypadku realizacji zasady sprawiedliwości społecznej i niwelowania nierówności między uprzywilejowanymi emeryturami przyznawanymi określonej grupie i uznanymi za niesprawiedliwe lub nadmiernie wysokie oraz świadczeniami w systemie ogólnym i zwykłymi emeryturami.

Po drugie, w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej z 2016 r. wskazano, że konieczne jest ograniczenie przywilejów emerytalnych i rentowych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, ponieważ nie zasługują one na ochronę prawną przede wszystkim ze względu na powszechne poczucie naruszenia w tym zakresie zasady sprawiedliwości społecznej, cel ustawy wyraża się w pozbawieniu przywilejów nabytych z tytułu służby na rzecz totalitarnego

państwa. Stąd też sprzeczne z celem ustawy byłoby wyeliminowanie przepisów art. 15 ust. 1 i art. 22a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej (dotyczących zasad ustalania wysokości emerytury i renty inwalidzkiej).

W wyroku z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, Sąd Najwyższy stwierdził, że „wyzerowanie” lat służby jest rozwiązaniem radykalnym, ale dolegliwość tego rozwiązania jest proporcjonalna - w niewielkim stopniu dotyka takie osoby, które tylko kilka lat służyły w PRL. 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. „Wyzerowanie” lat służby na rzecz totalitarnego państwa nie jest rozwiązaniem naruszającym art. 32 ust. 1 (zasada równości wobec prawa) oraz art. 32 ust. 2 Konstytucji RP (zakaz dyskryminacji).

Zasada równości praw i będąca jej lustrzanym odbiciem zasada niedyskryminacji obowiązuje w polskim systemie prawnym na mocy Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.), mającej - zgodnie z art. 91 ust. 2 Konstytucji RP - pierwszeństwo stosowania przed ustawodawstwem krajowym. W myśl art. 14 tej Konwencji, korzystanie z praw i wolności w niej wymienionych powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów, jak: płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne i inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie bądź z jakichkolwiek innych przyczyn. W świetle utrwalonej w orzecznictwie ETPCz wykładni cytowanego przepisu, przywołanej w wyrokach Sądu Najwyższego z dnia 29 marca 2011 r., I PK 231/10 (OSNP 2012 nr 9-10, poz. 118), i z dnia 7 kwietnia 2011 r., I PK 232/10 (OSNP 2012 nr 11-12 poz. 133), dyskryminacją jest taka różnica w traktowaniu podmiotów prawa, która nie ma obiektywnego i rozsądnego uzasadnienia, a więc nie realizuje uprawnionego celu oraz nie istnieje rozsądna proporcja między zastosowanymi środkami i tym celem. Nie dochodzi do naruszenia zasady równego traktowania (zakazu dyskryminacji),

jeśli wybrane środki (przepisy) odzwierciedlają uzasadniony cel polityki społecznej oraz są odpowiednie i konieczne do osiągnięcia tego celu. Trybunał Konstytucyjny, wykładając powyższe zasady wyjaśnia, że wszystkie podmioty prawne, charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, mają być traktowane równo, tzn. według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminacyjnych, jak i faworyzujących. Dopuszczalne jest zatem różne traktowanie przez prawo różnych podmiotów. Prawo wspólnotowe nie zawiera zakazu wszelkiej dyskryminacji. Jednak odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach. Argumenty te muszą zaś mieć charakter relewantny i proporcjonalny (waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych) i muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (por. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 9 marca 1988 r., U 7/87, OTK 1988, poz. 1; z dnia 3 marca 1987 r., P 2/87, OTK 1987, poz. 2; z dnia 28 listopada 1995 r., K 17/95, OTK 1995 nr 3, poz. 18; z dnia 3 września 1996 r., K 10/96, OTK ZU 1996 nr 4, poz. 33; z dnia 29 września 1997 r., K 15/97, OTK ZU 1997 nr 3-4, poz. 37 i z dnia 14 maja 2001 r., SK 1/00 OTK ZU 2001 nr 4, poz. 84). Nie narusza zasady równości usprawiedliwione i racjonalne różnicowanie (dyferencjacja) sytuacji prawnej podmiotów ze względu na różniącą je cechę istotną, relewantną (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 23 października 1996 r., I PRN 94/96, OSNAPiUS 1997 nr 8, poz. 131; z dnia 10 września 1997 r., I PKN 246/97, OSNAPiUS 1998 nr 12, poz. 360; z dnia 16 listopada 2001 r., I PKN 696/00, OSNP 2003 nr 20, poz. 486; z dnia 12 grudnia 2001 r., I PKN 182/01, OSP 2002 nr 11, poz. 150; z dnia 23 listopada 2004 r., I PK 20/04, OSNP 2005 nr 13, poz. 185; z dnia 14 lutego 2006 r., III PK 109/05, OSNP 2007 nr 1-2, poz. 5).

Ważenie interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów norm art. 15c ust. 1 i art. 22a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej (zniesienie nieuzasadnionych przywilejów wynikających z godnej potępienia służby na rzecz totalitarnego państwa) i interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów

podobnych, nie prowadzi do wniosku o oczywistej sprzeczności tych norm ze standardami konstytucyjnymi wskazanymi w podstawach kasacyjnych.

Tak też ocenił to Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 15 maja 2024 r., I USKP 82/23 (niepubl.), dodatkowo zwracając uwagę, że art. 67 ust. 1 Konstytucji RP stanowi podstawę do rozróżnienia: 1) minimalnego zakresu prawa do zabezpieczenia społecznego, odpowiadającego konstytucyjnej istocie tego prawa, który ustawodawca ma obowiązek zagwarantować oraz 2) sfery uprawnień zagwarantowanych przez ustawę i wykraczających poza konstytucyjną istotę rozważanego prawa. Mając zatem na względzie, że celem ustawy nowelizującej z 2016 r. było pozbawienie przywilejów nabytych z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa oraz że przepisy te nie pozbawiają skarżącego minimum socjalnego, nie sposób uznać, że naruszają one w sposób oczywisty wzorzec z art. 67 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. W cytowanym już wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2010 r., K 6/09, podkreślono, że z konstytucyjnej zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa nie wynika, że każdy, bez względu na cechujące go właściwości, może zakładać, że unormowanie jego praw socjalnych nie ulegnie nigdy w przyszłości zmianie na jego niekorzyść. Ochrona praw nabytych nie oznacza przy tym nienaruszalności tych praw i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że odstępianie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne, jeżeli przemawiają za tym inne zasady, normy lub wartości konstytucyjne. Ocena zasadności zarzutu naruszenia zasady ochrony praw nabytych wymaga rozważenia, czy wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych, czy nie istnieje możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych, czy wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi u podstaw zasady ochrony praw nabytych, a także czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji.

Według utrwalonego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego zasada ochrony praw nabytych nie ma zastosowania do praw nabytych niesłusznie lub niegodziwie, a także praw niemających oparcia w założeniach obowiązującego w dacie orzekania

porządku konstytucyjnego (zob. np. orzeczenie z dnia 11 lutego 1992 r., K 14/91, OTK 1992 nr 1, poz. 7; wyrok z dnia 23 listopada 1998 r., SK 7/98, OTK ZU 1997 nr 7, poz. 114; wyrok z dnia 22 czerwca 1999 r., K 5/99, OTK ZU 1999 nr 5, poz. 100; wyrok z dnia 20 grudnia 1999 r., K 4/99, OTK ZU 1999 nr 7, poz. 165 i wyrok z dnia z 31 stycznia 2006 r., K 23/03, OTK-A 2006 nr 1, poz. 8). Także więc i w tym aspekcie zastosowanie wobec skarżącego art. 15c ust. 1 pkt 1 oraz art. 22a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej nie może być uznane jako sprzeczne z art. 2 Konstytucji RP.

Kierując się motywami przedstawionymi powyżej Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁴ oraz art. 108 § 1 w związku z art. 398²¹ k.p.c. orzekł jak w sentencji wyroku.

[SOP]

r.g.