



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 6 lutego 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Piotr Prusinowski (przewodniczący)

SSN Halina Kiriło

SSN Zbigniew Korzeniowski (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania D. O.
przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw
Wewnętrznych i Administracji w Warszawie
o wysokość emerytury,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 6 lutego 2025 r.,
skargi ubezpieczonej o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego
wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie
z dnia 30 maja 2023 r., sygn. akt III AUa 530/22,

**1. stwierdza niezgodność z prawem prawomocnego wyroku
Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 30 maja 2023 r., sygn.
akt III AUa 530/22 w części dotyczącej ustalenia emerytury
policyjnej D. O. z zastosowaniem art. 15c ust. 3 ustawy z 18
lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji,
Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby
Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego,
Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura**

**Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby
Więziennej;**

2. oddała skargę w pozostałej części,

**3. zasądza od pozwanego Dyrektora Zakładu Emerytalno-
Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji
w Warszawie na rzecz D. O. 240 zł (dwieście czterdzieści) tytułem
zwrotu kosztów postępowania wywołanych skargą z
odsetkami z art. 98 § 1¹ k.p.c.**

UZASADNIENIE

Sąd Okręgowy w Szczecinie uwzględnił odwołanie D. O. i zmienił decyzję pozwanego Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA z 7 czerwca 2017 r. w ten sposób, że przyznał ubezpieczonej prawo do ustalenia wysokości emerytury z pominięciem art. 15c ustawy z dnia 18 lutego 1994 roku 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 poczynając od 1 października 2017 r.

W sprawie pozwany, na podstawie informacji otrzymanej z Instytutu Pamięci Narodowej 1 marca 2017 r. ponownie ustalił wysokość emerytury skarżącej od 1 października 2017 r. w kwocie 2.699,69 zł, przy przyjęciu, że podstawa wymiaru emerytury to 3.877,24 zł, ograniczając jednocześnie wysokość emerytury do 2.069,02 zł, to jest do kwoty przeciętnej emerytury.

Sąd Okręgowy ustalił, że D. O. (ur. w [...].) pracowała w Wojewódzkim Urzędzie Telekomunikacyjnym jako telefonistka. 1 lipca 1986 r. została przyjęta do służby jako telegrafista w Samodzielnej Sekcji A SB WUSW w S.. W 1990 r. ubezpieczona została pozytywnie zweryfikowana i służyła jako szyfrantka (starszy technik) w UOP i ABW do 2006 r. Decyzją z 2 listopada 2006 r. organ rentowy ustalił

D. O. prawo do emerytury policyjnej od 1 września 2006 r. Wysokość przysługującej ubezpieczonej emerytury do wypłaty po waloryzacji od 1 marca 2017 r. wyniosła 2.810 zł 47 gr. Podstawa wymiaru emerytury po waloryzacji od 1 marca 2017 r. wyniosła 3.887 zł 24 gr. Instytut Pamięci Narodowej - Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu Oddziałowe Archiwum IPN w S. - na podstawie zapisów znajdujących się w aktach osobowych ubezpieczonej - sporządził 1 marca 2017 r. informację o przebiegu służby nr [...], w której wskazano, że D. O. w okresie od 1 lipca 1986 r. do 31 lipca 1990 r. pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (t.j. Dz. U. z 2016 roku poz. 708 ze zm.). 21 kwietnia 2017 r. ubezpieczona D.O. wystąpiła do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z wnioskiem o wyłączenie stosowania wobec niej art. 15c ustawy z 16 grudnia 2016 roku. Postępowanie w tym zakresie jest w toku.

Sąd Okręgowy uznał odwołanie ubezpieczonej za uzasadnione, gdyż pozwany organ rentowy niewłaściwie zastosował przepisy art. 15c ustawy zaopatrzeniowej.

Sąd miał na uwadze treść uchwały siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r., sygn. akt III UZP 1/20. W uchwale tej Sąd Najwyższy odpowiadając na pytanie, czy kryterium pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa określone w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej zostaje spełnione w przypadku formalnej przynależności do służb w wymienionych w tym przepisie cywilnych i wojskowych instytucji i formacji w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r., potwierdzonej stosowną informacją Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu wydaną w trybie art. 13a ust. 1 ustawy, czy też kryterium to powinno być oceniane na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka służących reżimowi komunistycznemu, wskazał iż „kryterium służby na rzecz totalitarnego państwa określone w art. 13b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 roku 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 (jednolity tekst: Dz.U. z 2020 r., poz. 723) 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”. W uchwale Sąd Najwyższy wskazał, że nie można wyłącznie z faktu, iż dana osoba przynależała do danej formacji z czasów PRL stwierdzić, że służyła na rzecz totalitarnego państwa. Nie można bowiem generalizować i przyjmować, że każdy funkcjonariusz działał na rzecz państwa totalitarnego, gdyż kłóci się to z ideą sprawowania sądowego wymiaru sprawiedliwości, opierającą się na indywidualnej winie i pozostającą w opozycji wobec odpowiedzialności zbiorowej. W uchwale zwrócono uwagę, że literalne brzmienie ustawy z 2016 r. nie zakłada żadnego rozróżnienia pomiędzy funkcjonariuszami, którzy w rzeczywistości dopuścili się czynów przestępczych lub podejmowali działalność przeciwko demokratycznej opozycji oraz tymi, którzy takich działań nie podejmowali lub należeli jedynie do personelu technicznego. Sąd Najwyższy wskazał, że miejsce pracy i czas pełnienia służby nie może być jedynym kryterium pozbawienia (ograniczenia) prawa do zaopatrzenia emerytalnego, zwłaszcza wobec osób, które przeszły proces weryfikacji i kontynuowały zatrudnienie w wolnej Polsce. Pomniejszenie emerytury (czy też renty) może nastąpić, jeśli funkcjonariusz naruszał prawa i wolności innych osób zwłaszcza osób walczących o niepodległość, o suwerenność i o wolną Polskę. Odkodowując pojęcie „służby na rzecz totalitarnego państwa” Sąd Najwyższy wyjaśnił, że nie można zgodzić się z założeniem, że sam fakt stwierdzenia pełnienia służby od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w wymienionych instytucjach i formacjach jest wystarczający do uzyskania celu ustawy z 2016 r. oraz by wykluczone zostało prawo do dowodzenia, iż służba pełniona w tym czasie nie była służbą pełnioną na rzecz totalitarnego państwa. Dlatego nie można ograniczyć się do bezrefleksyjnej wykładni językowej art. 13b ustawy z 1994 r., gdyż zakodowane w nim pojęcie stanowi kryterium wyjściowe, przybierające postać domniemania możliwego do obalenia w procesie cywilnym. Sąd Okręgowy zgodził się z powyższą argumentacją.

Dodatkowo wyjaśnił, iż sporządzana na wniosek organu rentowego informacja Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, o której mowa w art. 13a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji oraz ich rodzin, nie ma charakteru wiążącego dla sądu. Nadto brak jest ograniczeń dowodowych w postępowaniu sądowym w sprawach z zakresu pracy i ubezpieczeń społecznych. W związku z tym, iż Sądu nie wiąże informacja IPN, rozpoznając odwołanie od decyzji organu rentowego Sąd obowiązany jest do ustalenia czy obowiązki wykonywane przez ubezpieczonego należy kwalifikować jako „służbę na rzecz totalitarnego państwa”. W ocenie Sądu na podstawie dokonanych w sprawie ustaleń faktycznych, nie można uznać, iż ubezpieczona D.O. w okresie od 1 lipca 1986 r. do 31 lipca 1990 r. pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa. W okresie służby przygotowawczej trwającej do 30 czerwca 1989 r. ubezpieczona zajmowała się wysyłaniem jawnych (nieszyfrowanych) telegramów z i do komisariatów MO - najczęściej dotyczących kradzieży samochodów i włamań do mieszkań. Zdarzała się korespondencja dotycząca innych przestępstw kryminalnych. D. O. nie zajmowała się korespondencją dotyczącą spraw politycznych. W ocenie Sądu trudno uznać za służbę na rzecz państwa totalitarnego czynności techniczne - w przypadku ubezpieczonej polegające na wysyłaniu jawnych telegramów - nakierowane na pomoc przy zwalczaniu przestępczości pospolitej (ubezpieczona nie zajmowała się korespondencją dotyczącą spraw politycznych). Walka z tego typu przestępczością jest domeną każdego a nie tylko totalitarnego państwa. Ubezpieczona funkcjonariuszem stałym została już po pierwszych od 1945 r. częściowo wolnych wyborach, a szyfrantem została w czasie rządu T. M.. Trudno jest racjonalnie zakładać by korespondencja szyfrowana, którą ubezpieczona zaczęła wówczas rozsyłać, miała na celu realizację zadań państwa totalitarnego. W konsekwencji nie można uznać, by pełniona przez odwołującą w spornym okresie służba wykazywała się cechami warunkującymi zastosowanie art. 15c ustawy zaopatrzeniowej w stosunku do ubezpieczonej. W toku procesu nie ujawniono okoliczności uzasadniających obniżenie świadczeń przysługujących ubezpieczonej. Pozwany nie przedstawił dowodu na okoliczność pełnienia przez ubezpieczoną „służby na rzecz totalitarnego państwa”, w szczególności nie wykazał, że indywidualne czyny ubezpieczonej naruszały prawa i wolności człowieka, że

ubezpieczona zwalczała opozycję demokratyczną, związki zawodowe, stowarzyszenia, kościoły i związki wyznaniowe, łamała prawo do wolności własności i bezpieczeństwa obywateli. Nie bez znaczenia był nadto przebieg służby D.O. po 31 lipca 1990 r. Wskazać w tym zakresie należy, że ubezpieczona została pozytywnie zweryfikowana, a następnie służyła jako szyfrantka (starszy technik) w UOP i ABW do 2006 r. Uwzględniając całokształt powyższych ustaleń i rozważań Sąd doszedł do przekonania, że służba ubezpieczonej w spornym okresie nie spełnia warunków uznania jej za służbę na rzecz państwa totalitarnego. Zastosowanie w przypadku odwołującej art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej nie może być w konsekwencji uznane za zasadne. Powyższe ustalenia i ich ocena przesądziły o zmianie decyzji organu rentowego i przyznanie ubezpieczonej prawa do ustalenia wysokości emerytury z pominięciem art. 15c ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin poczynając od 1 października 2017 r.

Sąd Apelacyjny w Szczecinie uwzględnił apelację pozwanego i wyrokiem z 30 maja 2023 r. zmienił wyrok Sądu Okręgowego w ten sposób, że oddalił odwołanie ubezpieczonej. Zauważył, że w sprawie ustalone zostało, iż odwołująca od 1 lipca 1986 r. do 31 lipca 1990 r. pełniła służbę w jednostkach wymienionych w art. 13b ustawy. Zatem z mocy art. 15c ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy [...], już na tej tylko podstawie zasadnym było obniżenie świadczenia. Sąd Apelacyjny, odmiennie niż Sąd Okręgowy, nie miał w powyższym zakresie wątpliwości co do prawidłowości zastosowania przez organ rentowy przepisów prawa materialnego. Sąd Apelacyjny zwrócił uwagę, że nie podziela zapatrywań prawnych sformułowanych w uchwale Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r., sygn. akt III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28), zgodnie z którą kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b ust. 1 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. Zdaniem Sądu Apelacyjnego organowi stosującemu przepisy

art. 15c ustawy zaopatrzeniowej nie przyznano uprawnienia do kształtowania treści pojęcia "służba na rzecz totalitarnego państwa" w sposób dowolny. Sąd Apelacyjny zauważył, że zgodnie z dominującą obecnie zasadą wykładni, mimo jednoznaczności językowej, dopuszczalne jest kontynuowanie zabiegów interpretacyjnych i oddanie pierwszeństwa rezultatowi otrzymanemu wedle dyrektyw funkcjonalnych, ale jedynie wtedy, gdy rezultat językowy burzy podstawowe założenia o racjonalności prawodawcy. Za niedopuszczalne należy uznać to w sytuacji, gdy 1) treść sformułowanej definicji legalnej jest jednoznaczna językowo; 2) jednoznaczny językowo przepis przyznaje jakimś podmiotom określone kompetencje (por. M. Zieliński, Wybrane zagadnienia wykładni prawa, PiP 2009, nr 6, s. 9) - co ma miejsce w niniejszym przypadku. Ustawodawca wskazał jednocześnie wyłączny rodzaj dowodu, który służyć ma ustaleniu spełnienia się przesłanek tworzących definicję legalną wskazanego pojęcia. Dowodem tym jest przewidziany w art. 13a ustawy zaopatrzeniowej dokument nazwany zaświadczeniem. Zdaniem Sądu Apelacyjnego ustawa zawiera definicję legalną, z której wynika jednoznacznie, że okolicznościami przesądzającymi o kwalifikacji służby danej osoby, jako "służby na rzecz totalitarnego państwa" są wyłącznie ramy czasowe i miejsce pełnienia służby. W tym zakresie Sąd Apelacyjny podzielił pogląd wyrażony w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 października 2020 r. (I OSK 3208/19). Od zasady, o której mowa w art. 15c ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej ustawodawca przewidział wyjątek. Zezwolił bowiem ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych na wyłączenie stosowania tego przepisu w przypadku, gdy służba funkcjonariusza pełniona na rzecz totalitarnego państwa przed dniem 31 lipca 1990 r. była krótkotrwała, a po dniu 12 września 1989 r. rzetelnie wykonywał zadania i obowiązki, w szczególności z narażeniem zdrowia i życia. Ustawodawca uznał przy tym, że przesłanki te muszą być spełnione w stopniu kwalifikowanym, jako szczególnie uzasadniony przypadek. Niezaprzeczalnie wolą ustawodawcy było doprowadzenie regulacji prawnych dotyczących zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb wymienionych w ustawie do rozwiązania zgodnego ze sprawiedliwością społeczną poprzez zlikwidowanie przywilejów dla osób, którym takie przywileje, z tytułu wykonywania służby na rzecz totalitarnego państwa, nie należały się. Z tych właśnie względów, w przypadku osoby, która pełniła służbę na

rzecz totalitarnego państwa która pozostawała w służbie przed 2 stycznia 1999 r., emerytura za ten okres wynosi 0% podstawy jej wymiaru. W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej (druk nr 1061 z kadencji sejmiku 2015-2019) wskazano m.in., że ograniczenie przywilejów emerytalnych i rentowych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa (...) jest konieczne, ponieważ nie zasługują one na ochronę prawną przede wszystkim ze względu na powszechne poczucie naruszenia w tym zakresie zasady sprawiedliwości społecznej. W uzasadnieniu projektu wskazano, że jako przywilej należy rozumieć ustalenie świadczeń emerytalnych i rentowych na zasadach znacznie korzystniejszych, wynikających z ustawy zaopatrzeniowej w stosunku do sposobu ustalania emerytur i rent zdecydowanej większości obywateli na podstawie ustawy o emeryturach rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Chodzi o możliwość przejścia na emeryturę już po 15 latach służby. Jako podstawa wymiaru emerytury lub renty przyjmowane jest uposażenie należne na ostatnio zajmowanym stanowisku, zaś kwota emerytury lub renty inwalidzkiej może stanowić nawet 80 % (emerytura) lub 90 % (renta inwalidzka) tego uposażenia. Zdaniem autora projektu, o ile taki sposób ustalania świadczeń emerytalno - rentowych dla funkcjonariuszy strzegących bezpieczeństwa państwa, obywateli i porządku publicznego jest jak najbardziej zasadny, o tyle jest nie do przyjęcia dla byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa. Istotnym przywilejem funkcjonariusza policji jest również bardzo korzystna regulacja polegająca na tym, że świadczenie emerytalne wzrasta o 2,6% wymiaru za każdy dalszy rok służby (art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy). Celem ustawy nowelizującej było zniesienie tego przywileju i przyjęcie za okresy służby na rzecz totalitarnego państwa 0% podstawy wymiaru. Można zatem stwierdzić, że tak rozumiany cel ustawy wyraża się w pozbawieniu przywilejów nabytych z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa. Jedynie w przypadku krótkotrwałości tej służby, która w dodatku oceniana być musi jako szczególnie uzasadniony przypadek, ustawodawca wyraził wolę odstąpienia od zasady. Przewidziana ustawowo w art. 8a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej dopuszczalność wyłączenia stosowania art. 15c, art. 22a ustawy, skutkująca objęciem osób, o których mowa w tych przepisach unormowaniami zawartymi w art. 15, art. 22 ww. ustawy, stanowi swoistego rodzaju *lex specialis*. Sytuuje osoby te w wyjątkowej pozycji. Tym samym, zbędne jest dopatrywanie się

podtekstów w definicji legalnej pojęcia "służba na rzecz totalitarnego państwa". Założenie przyjęte w uchwale Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r., sygn. akt III UZP 1/20, iż służba ta powinna być oceniana indywidualnie i wymaga zbadania jej charakteru, stanowi zaprzeczenie woli ustawodawcy, a nadto nakłada na organ niewykonalny *de facto* obowiązek dowodowy, a tym samym czyni niemożliwą jego ocenę przez sąd. Pogląd powielany w orzecznictwie, a także w piśmiennictwie prawniczym, zgodnie z którym definicja ustawowa „służby na rzecz totalitarnego państwa” przedstawia się jako kryterium wyjściowe w analizie sytuacji prawnej indywidualnych funkcjonariuszy, mające w istocie konstrukcję obalalnego ustawowego domniemania - w ocenie Sądu Apelacyjnego nie znajduje oparcia w przepisach ustawy zaopatrzeniowej odczytywanych w zgodzie z konstytucyjnymi zasadami wyznaczającymi standardy demokratycznego państwa. Ustawodawca, poza ścisłą definicją legalną odwołującą się do przejrzystych i jednoznacznych kryteriów, nie upoważniających do jakiegokolwiek dalszej interpretacji, wprowadza rozwiązania ustawowe, które wypełniają wymagane od ustawodawcy standardy demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności realizują wymóg tworzenia takich regulacji prawnych, które pozostają w zgodzie z zasadą sprawiedliwości społecznej. Przede wszystkim ustawodawca pozwala na wyłączenie z katalogu osób poddanych generalnej zasadzie, o której mowa w art. 15c ust. 1, art. 22a ust. 1 i 24a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej tych osób, które udowodnią, że przeciwdziałały swojej działalnością totalnemu ustrojowi (art. 15c ust. 5 i 6 i odpowiednio art. 22a ust. 5 oraz art. 24a ust. 6 ustawy zaopatrzeniowej). Jest to regulacja na tyle jasno skonstruowana, że nie wymaga odwoływania się do wykładni funkcjonalnej czy systemowej. Co więcej, należy zauważyć, że regulacja ta wzmacnia legalną definicję pojęcia "służby na rzecz totalitarnego państwa", albowiem dowodzi, że powinno być ono rozumiane wyłącznie przez pryzmat czasu i miejsca jej pełnienia. Innymi słowy, gdyby w definicji tej zakodowane było "bezpośrednie zaangażowanie funkcjonariusza w realizację zadań i funkcji państwa totalitarnego" w odróżnieniu od "służby na rzecz państwa jako takiego" - to wskazana regulacja pozwalająca wyłączyć unormowania "restrykcyjne", jak określa je orzecznictwo, byłaby zbędna. Jako niezrozumiałe wydaje się zatem poszukiwanie możliwości uzyskania tożsamego rezultatu, poprzez niedozwoloną modyfikację definicji legalnej.

Przypomnieć bowiem trzeba, że uprawnienie sądu do wykładni prawa kończy się tam, gdzie zaczyna się tworzenie nowej normy prawnej w toku stosowania prawa. Sąd Apelacyjny uznał za całkowicie zbędne, a nadto sprzeczne z fundamentalnymi zasadami wykładni twierdzenie o konieczności odkodowania pełnej treści pojęcia "służby na rzecz totalitarnego państwa" poprzez indywidualizowanie charakteru tej służby. W istocie bowiem taka wykładnia sprowadza się do stworzenia nowej normy prawnej, w dodatku sprzecznej z celem i brzmieniem pozostałych regulacji ustawy zaopatrzeniowej (...). Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego zasada ochrony praw nabytych nie ma zastosowania do praw nabytych niesłusznie lub niegodziwie, a także praw nie mających oparcia w założeniach obowiązującego w dacie orzekania porządku konstytucyjnego (wyrok z 24 lutego 2010 r. w sprawie sygn. akt K 6/09). Możliwość pozostającej w zgodzie z ustawą zasadniczą ingerencji w sferę prawa zabezpieczenia społecznego potwierdził Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 3 marca 2011 roku (II UZP 2/11). Sporna legislacja (art. 15c) nie stanowi jakiegokolwiek naruszenia powszechnej zasady równości lub proporcjonalności świadczeń uzyskiwanych z zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych przez osoby pełniące służbę na rzecz totalitarnego państwa, które stosowały bezprawne, niegodne lub niegodziwe akty lub metody przemocy politycznej wobec innych obywateli, w porównaniu do standardów świadczeń uzyskiwanych z powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego. Nadal (po wprowadzeniu zasad nowelizacją z 2009 r.) mniej korzystne jest uregulowanie uprawnień emerytalno-rentowych ofiar systemu represji politycznych stosowanych przez organy bezpieczeństwa państwa totalitarnego, którym wprawdzie okresy uwięzienia z przyczyn politycznych uwzględnia się jako składkowe okresy ubezpieczenia, ale z „zerową” podstawą wymiaru świadczeń za konkretne lata (okresy) pozbawienia wolności z przyczyn politycznych wobec nieuzyskiwania podlegającego obowiązkowi składkowemu dochodu wskutek poddania ich bezprawnym represjom politycznym ze strony tzw. aparatu bezpieczeństwa (...). Zatem, obecne przyjęcie „zerowego” wskaźnika podstawy wymiaru (z ostatniego, w normalnym biegu zdarzeń najwyższego uposażenia przysługującego na zajmowanym stanowisku służbowym) za okresy świadomej służby na rzecz totalitarnego państwa tj. w organach bezpieczeństwa państwa stosujących totalitarną przemoc polityczną, represje polityczne jest

społecznie sprawiedliwie. Służba w organach totalitarnej państwowej przemocy politycznej, w warunkach demokratycznego państwa prawnego nie może być tytułem do dalszego utrzymywania lub korzystania z przywilejów uzyskanych z nielegalnej, niegodnej lub niegodziwej służby z natury rzeczy i z punktu widzenia podstawowych, bo przyrodzonych naturze ludzkiej standardów prawnych i obywatelskich demokratycznego państwa prawnego, tj. przywilejów z tytułu służby w organach, które w istocie rzeczy były strukturami niebezpieczeństwa państwa totalitarnego, przeznaczonymi do zwalczania ruchów niepodległościowo-wolnościowych i demokratycznych dążeń oraz aspiracji do odzyskania lub przywrócenia podstawowych praw i wolności obywatelskich. Jednoznacznie krytycznie należy ocenić powoływanie się na jakiegokolwiek argumenty zmierzające do utrzymania przywilejów nabytych z tytułu lub w związku z uczestnictwem w systemie zniewolenia i stosowania represji politycznych przez służby niebezpieczeństwa państwa komunistyczno-totalitarnego przez świadomych swej służby funkcjonariuszy. Powoływanie się na zasadę praw nabytych, które w istocie rzeczy zmierza do utrzymania przywilejów (bo w dalszym ciągu korzystniej liczonych świadczeń według nowelizacji z 2009 r., z uwagi na sposób ustalania wysokości świadczenia) nabytych niesłusznie, niegodnie lub niegodziwie z tytułu lub związku z uczestnictwem w strukturach służb niebezpieczeństwa totalitarnego, które zwalczały przyrodzone prawa człowieka i narodu oraz podstawowe wolności obywatelskie, nie stanowi prawnej, prawniczej ani etyczno-moralnej podstawy do kontestowania zgodnej z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej legalności zmian ustawodawczych zmierzających do zrównoważenia uprawnień zaopatrzeniowych byłych funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa państwa totalitarnego i co istotne - tylko za okresy takiej represyjnej służby - do standardów i poziomu powszechnych uprawnień emerytalno-rentowych ogółu ubezpieczonych obywateli. Odpowiada to konstytucyjnym zasadom urzeczywistniania nie tylko zasady sprawiedliwości społecznej, ale realizuje ustawodawczy i jurysdykcyjny obowiązek zapewnienia reguł elementarnej przyzwoitości, które wymagają, aby przywileje zaopatrzeniowe sprawców lub uczestników systemu zniewolenia i stosowania totalitarnych represji politycznych uzyskane w okresach i z takiego nielegalnego, niegodnego lub niegodziwego tytułu, nie odbiegały znacząco od standardów świadczeń emerytalno-

rentowych wynikających z powszechnego systemu świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Z bezprawnego tytułu i okresów uczestnictwa w zwalczaniu przyrodzonych praw człowieka i narodu oraz podstawowych wolności obywatelskich nie sposób prawnie ani racjonalnie wywodzić żądania utrzymania niesłusznie, niegodnie lub niegodziwie nabytych przywilejów z zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych. Tak uzyskane przywileje nie podlegają ochronie w demokratycznym porządku prawa krajowego, wspólnotowego i międzynarodowego, ponieważ osoby zwalczające przyrodzone prawa człowieka i narodu oraz podstawowe wolności obywatelskie nie mają prawa podmiotowego ani tytułu moralnego domagania się utrzymania przywilejów zaopatrzeniowych za okresy zniewalania dążeń niepodległościowych, wolnościowych i demokratycznych narodu polskiego (orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2012 roku, K 39/09, z dnia 24 lutego 2010 roku, K 6/09, z dnia 11 lutego 1992 roku, K 14/91, z dnia 23 listopada 1998 roku, SK 7/98, z dnia 22 czerwca 1999 roku, K 5/99). Ustawodawca przy uwzględnieniu reguł proporcjonalności i zasady nienaruszania istoty prawa zabezpieczenia społecznego jest uprawniony do takiej modyfikacji przepisów emerytalnych, które będą niwelowały przywileje emerytalne nabyte z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa. Sąd Apelacyjny wziął również pod uwagę, że w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 czerwca 2021 r. (sygn. akt P 10/20), stwierdzono, że art. 22a ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy [...], jest zgodny z art. 2 oraz z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Powyższy wyrok dotyczył co prawda policyjnej renty inwalidzkiej, jednak w uzasadnieniu Trybunał zwrócił uwagę na istotne kwestie ogólne, rzutujące na ocenę zasadności odwołań byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa od decyzji obniżających wysokość nabytych przez nich świadczeń. W ocenie Trybunału, ustawodawca, pozostając w zgodzie z systemem konstytucyjnych wartości, był uprawniony, pomimo znacznego upływu czasu od rozpoczęcia transformacji ustrojowej, do wprowadzenia kolejnej regulacji obniżającej - w racjonalnie miarkowany sposób - świadczenia rentowe za okres służby na rzecz totalitarnego państwa. Podniesiono również m.in., że standard konstytucyjny jest w tym obszarze wyznaczany przez powszechny system emerytalno-rentowy, a nie systemy preferencyjne, takie jak emerytury i renty

mundurowe lub emerytury w obniżonym wieku, które nie należą do istoty konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, zagwarantowanego w art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Pomimo uznania, że prawo do świadczeń nieproporcjonalnie wyższych zostało nabyte w sposób niegodziwy, ustawodawca nie pozostawił byłych funkcjonariuszy bez środków do życia, zapewniając im uposażenie na poziomie minimum socjalnego. Nie można zatem uznać, by stanowiło to nieproporcjonalną ingerencję w prawo do zabezpieczenia społecznego w rozumieniu art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji RP. Skonkludowano, że kontrolowany przepis ustawy nie pozbawia funkcjonariuszy możliwości uzyskania świadczenia, zmniejsza jedynie kwotę wypłacaną z tego tytułu do takiej, jaką pobiera znaczna liczba polskich rencistów. Zaskarżona decyzja jest zgodna z obowiązującymi przepisami prawa, co do których Sąd Apelacyjny odmiennie niż Sąd Okręgowy nie odnalazł przesłanek do odmowy ich zastosowania. Ratio legis rozwiązań wprowadzonych nowelizacją z 2016 r. jest obniżenie świadczenia jako wynik świadomego i dobrowolnego udziału ubezpieczonej w służbach bezpieczeństwa państwa o strukturze komunistyczno- totalitarnej, które zwalczały najbardziej podstawowe, bo przyrodzone prawa człowieka i wolności obywatelskie. Istota działań jednostek wymienionych w art. 13b ustawy służyła utrzymywaniu reżimu totalitarnego na terenie Państwa Polskiego. W Państwie jakim Polska była przed 1990 r. ingerencja w prawa i wolności obywateli (polegająca na znacznych ograniczeniach w możliwości przekraczania granicy, uzyskiwanej tylko okresowo i zależnej głównie od dobrej woli decydentów) miały być narzędziem do utrzymywania ich w posłuszeństwie wobec narzucanych idei promujących niesłuszne przywileje konkretnych osób kosztem całego społeczeństwa. Wprowadzony do ustawy zaopatrzeniowej art. 13b, wymienia wprost jednostki, w których ubezpieczona pełniła służbę, jako instytucje, w których służba nosi cechy służby na rzecz totalitarnego państwa. Sąd Apelacyjny dla dokonania oceny rzeczywistego zakresu obowiązków ubezpieczonej, przytoczył treści dokumentu z dnia 9 czerwca 1986 r. określającego zakres działania Samodzielnej Sekcji „A” WUSW w S. (...). Samodzielna Sekcja „A” Służby Bezpieczeństwa WUSW była odpowiednikiem Biura „A” MSW na szczeblu wojewódzkim. Gdyby zatem iść nawet takim rozumowaniem Sądu I instancji, to już chociażby mając na uwadze powyższe ustalenia należałoby

negatywnie ocenić indywidualne czyny ubezpieczonej pełniącej służbę we wskazanej jednostce, wiedząc czym ona się zajmowała, czego jednak nie chciał dostrzec Sąd Okręgowy, stwierdzając, że organ rentowy nie wykazał by ubezpieczona wykonywała jakiejkolwiek czynności, które mogłyby zostać uznane za łamanie prawa i naruszanie wolności człowieka, czy takich które zmierzałyby do zwalczania opozycji demokratycznej, solidarności, związków zawodowych, czy kościoła. Sąd Apelacyjny celem uzupełnienia rozważań przytoczył ustalenia dokonane na podstawie akt personalnych ubezpieczonej (...). Ustalenia faktyczne Sądu Okręgowego, że czynności ubezpieczonej nie zmierzały do zwalczania Kościoła, opozycji, związków zawodowych, jak również, że nie naruszała praw i wolności człowieka są zakłamywaniem prawdy historycznej czym w istocie było PRL i czemu, i komu służyła praca w jednostkach wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Natomiast całkowicie błędne i sprzeczne ze zgromadzonym materiałem należy uznać stanowisko, iż czynności wykonywane przez ubezpieczoną, polegające na wysyłaniu jawnych telegramów - były nakierowane na pomoc przy zwalczaniu przestępczości pospolitej, zaś walka z tego typu przestępczością jest domeną każdego a nie tylko totalitarnego państwa - podczas, gdy z jej akt osobowych oraz dokumentu określającego zakres działania Samodzielnej Sekcji „A” wynika wprost, że Sekcja, w której pracowała miała za zadanie utrzymywanie totalitarnego ustroju, zaś sama ubezpieczona wykonywała w związku z tym swoje zadania chętnie, z wyjątkową starannością, za co w konsekwencji była wyróżniana odznaczeniami, nagrodami pieniężnymi oraz możliwością wspinania się po drabinie kariery zawodowej. Wobec powyższego wyrok Sądu Okręgowego jest nieprawidłowy, zaś organ rentowy zgodnie z obowiązującymi przepisami dokonał obniżenia należnej ubezpieczonej emerytury w oparciu o treść art. 15c ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, poprzez „wyzerowanie” okresu wykonywania służby na rzecz totalitarnego państwa.

W skardze o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 30 maja 2023 r., sygn. III AUa 530/22 wskazano na:

1. naruszenie prawa materialnego, tj. art. 13b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji

Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (tekst jedn.: Dz.U. z 2020 r., poz. 723, zwanej dalej ustawą zaopatrzeniową) w zw. z art. 2 i 5 Konstytucji przez błędną wykładnię przejawiającą się w dokonaniu kwalifikacji służby skarżącej „na rzecz totalitarnego państwa” przez uznanie, iż tylko fakt pełnienia służby w określonej formacji mundurowej PRL przesądza o zakwalifikowaniu takiej służby jako „służby na rzecz totalitarnego państwa”, a postawa funkcjonariusza służb mundurowych oraz indywidualny charakter jego służby nie może być wyznacznikiem dla uznania, że nie wypełnia on ustawowego kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa”, podczas gdy zgodnie z prawidłową wykładnią tego przepisu, potwierdzoną uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., sygn. akt III UZP 1/20 (Biul. SN z 2020 r. Nr 9-10, poz. 20) 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.

2. naruszenie prawa materialnego, tj. naruszenie art. 15c ust. 1, 2 i 3 ustawy zaopatrzeniowej w zw. z art. 2, 5 i 32 Konstytucji przez niewłaściwe zastosowanie w sytuacji, gdy zgromadzony w sprawie materiał procesowy nie daje żadnych podstaw do przyjęcia, iż skarżąca w okresie służby w okresie od 1.7.1986 do 31.7.1990 dopuszczała się naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka lub też w jakikolwiek faktyczny sposób uczestniczyła w zdarzeniach kwalifikowanych jako takie, a nadto przez ograniczenie wysokości przysługującego skarżącej świadczenia emerytalnego do wysokości przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych mimo, iż skarżąca już po 1990 r. zgromadziła cały 15-letni staż służby niezbędny do przyznania jej zaopatrzenia emerytalnego.

Skutkiem wydania niezgodnego z prawem wyroku skarżąca została pozbawiona świadczenia emerytalnego w wysokości nie niższej niż 741,50 zł

miesięcznie (obliczenie różnicy w wypłacanej emeryturze brutto według stanu na wrzesień 2017 r.). Należy tu uwzględnić dwa aspekty, a mianowicie fakt błędnej wykładni przez Sąd Apelacyjny w Szczecinie przepisu art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, opisany w punkcie 1 podstaw niniejszej skargi, a także fakt zignorowania okoliczności, iż skarżąca wypracowała odrębnie swój 15 letni staż emerytalny już po 1 stycznia 1990 r. Niezależnie zatem czy podzielić pogląd wyrażony przez Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 16 września 2020 r., sygn. akt III UZP 1/20, czy też nie, należało odmówić zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej. Skarżąca została bowiem ukarana odebraniem praw podmiotowych słusznie nabytych na skutek wysługi lat już w wolnej Polsce. W tym stanie rzeczy fakt wyrządzenia skarżącej szkody należy uznać co najmniej za uprawdopodobniony.

Wartość przedmiotu zaskarżenia w postępowaniu przed Sądem Apelacyjnym w Szczecinie pod sygn. akt III AUa 530/23, w którym zapadło zaskarżone orzeczenie wynosiła 8.898,00 zł, a wobec tego na zasadzie art. 398² § 1 k.p.c. nie przysługuje od niego skarga kasacyjna. Sprawa o obniżenie świadczenia emerytalnego nie należy do katalogu postępowań, w których skarga kasacyjna przysługuje bez względu na wartość przedmiotu zaskarżenia.

Skarżąca wniosła o stwierdzenie, że wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 30 maja 2023 r., sygn. akt III AUa 530/22 jest w całości niezgodny z prawem oraz zasądzenie od Skarbu Państwa - Sądu Apelacyjnego w Szczecinie na rzecz ubezpieczonego kosztów postępowania skargowego, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga została uwzględniona w części dotyczącej zastosowania przez Sąd Apelacyjny art. 15c ust. 3 ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej.

Skarga nie została uwzględniona w części dotyczącej zastosowania art. 15c ust. 1 pkt 1 związku z art. 13b tej ustawy.

Pojęcie „prawa” z którym prawomocny wyrok sądu drugiej instancji kończący postępowanie jest niezgodny nie może być zawężane do literalnej treści przepisu, w tym przypadku z art. 15c ust. 3 ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (...), zgodnie z którą *wysokość emerytury dla osób pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.*

Przepis prawa każdorazowo podlega wykładni, co ma na uwadze prawodawca, dając stronie prawo do wynagrodzenia szkody, jaka zostanie wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, art. 417 § 2 k.c.).

Procedura cywilna, której częścią jest szczególna skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, nie jest w kolizji z realizacją tego prawa. Celem postępowania jest wszak sprawiedliwe rozpatrzenie sprawy (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), co jednak nie wyklucza możliwych błędów w zakresie wykładni i stosowania prawa (por. art. 107 § 1 pkt 1 ustawy z 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych).

Nie budzi wątpliwości doktrynalnych i orzeczniczych stwierdzenie, że niezgodność prawomocnego orzeczenia „z prawem” może wynikać z naruszenia prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie. Norma prawa materialnego podlega wykładni i ocenie zgodności z innymi przepisami lub wartościami systemu prawa. Jest oczywiste, że materialna podstawa kasacyjna z art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c. nie ogranicza się tylko do leksykalnej treści przepisu prawa. Jeśli w orzecznictwie Sądu Najwyższego utrwała się określona wykładnia oraz stosowanie przepisu prawa ze skutkiem innym niż literalna treść przepisu, to nie jest to obojętne dla oceny zgodności z prawem prawomocnego wyroku sądu drugiej instancji. Zgodnie z ustawą Sąd Najwyższy jest organem władzy sądowniczej, powołanym m.in. do sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez zapewnienie zgodności z prawem i jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych przez

rozpoznawanie środków odwoławczych oraz podejmowanie uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne (art. 1 pkt 1) lit. a ustawy z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym.

Na tle niemałej liczby spraw dotyczących ponownego przeliczenia emerytur funkcjonariuszy utrwała się jednolita wykładnia Sądu Najwyższego stwierdzająca, że zastosowanie art. 15c ust. 3 (tzw. *gilotyny*) nie jest adekwatne do sytuacji tych funkcjonariuszy, którzy wypracowali emeryturę wyższą niż przeciętna emerytura wypłacana przez ZUS bez okresów służby na rzecz „totalitarnego państwa” i dlatego wówczas ograniczenie z art. 15c ust. 3 nie jest zgodne z ustawą zasadniczą.

W takiej sytuacji prawo do równego traktowania nie może pomijać tych ubezpieczonych (funkcjonariuszy), którzy nie mogli zaskarżyć niekorzystnego wyroku, tylko ze względu na wartość przedmiotu zaskarżenia (art. 398² § 1 k.p.c.).

Natomiast o zgodności art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy powinien rozstrzygnąć Trybunał Konstytucyjny. W zakresie tej regulacji nie można odejść od wiążącej zasady domniemania zgodności ustawy zwykłej z ustawą zasadniczą, ze względu na racje ustawodawcy leżące u podstaw wprowadzenia nowej regulacji, w tym odwołanie się do zasady sprawiedliwości społecznej. „Wyzerowanie lat służby” na podstawie tego przepisu nie narusza zasady proporcjonalności wobec funkcjonariuszy, czyli miary odnoszonej do art. 15c ust. 3 ustawy.

I. Rozstrzygnięcie w części uwzględniającej skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia wynika z tego, że skarżąca ma prawo ustalenia wysokości emerytury policyjnej bez stosowania art. 15c ust. 3, gdyż ze względu na znaczny okres służby nie objęty art. 13b („*służba na rzecz totalitarnego państwa*”) redukcja wysokości emerytury na podstawie art. 15c ust. 3 nie może mieć zastosowania.

Uprawnione są wykładnia i stosowanie art. 15c ust. 3 ustawy, które Sąd Najwyższy przyjął w wyroku z 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, a co potwierdzają wyroki z 6 grudnia 2023 r. w sprawach III USKP 24/23 i III USKP 85/23 oraz z 10 stycznia 2024 r., III USKP 54/23, z 21 maja 2024 r., I USKP 28/24 i szereg kolejnych.

Ocena zgodności ustawy z Konstytucją należy do Trybunału Konstytucyjnego. Zasadnicze zatem kwestie materialne i procesowe wynikają z potrzeby oceny konstytucyjności spornej regulacji, w której Sąd Najwyższy nie powinien ostatecznie

zastępować Trybunału Konstytucyjnego, nie tylko ze względów ustrojowych, ale także dlatego, że wyrok Trybunału stanowi samodzielną podstawę wznowienia postępowania w sprawie prawomocnie zakończonej (art. 401¹ k.p.c.).

Jednak dotychczasowa sytuacja braku odpowiedzi Trybunału Konstytucyjnego w sprawie P 4/18 na pytanie prawne Sądu Okręgowego w Warszawie nie zwalnia Sądu Najwyższego z zapewnienia ubezpieczonym prawa do sądu, a więc także prawa do rozpatrzenia sprawy (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), co uzasadnia samodzielną ocenę zgodności ustawy zwykłej z ustawą zasadniczą, dla ustalenia właściwej normy prawnej w spornych kwestiach.

Za zasadne należy zatem uznać tezy wynikające z wyroku Sądu Najwyższego z 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, a w szczególności stwierdzenie, że przepis art. 15c ust. 3 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...), z uwagi na jego niezgodność z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 1, 2 i 3 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji RP, nie może kształtować sytuacji prawnej ubezpieczonego funkcjonariusza.

Podobnie tezę wynikającą z wyroku z 10 stycznia 2024 r., III USKP 54/23, że obniżenie świadczenia do poziomu przeciętnej emerytury, gdy wysokość „ponad” ten wskaźnik została wypracowana po 1990 r., nie można bez stosownego uzasadnienia w konkretnej sprawie zrównywać z realizowaniem w tym okresie służby „na rzecz totalitarnego państwa”. Limitowanie wysokości świadczenia pułapem „przeciętnej emerytury” w większości przypadków doprowadzi do efektu, zgodnie z którym mechanizm „stażowy” nie będzie miał żadnego znaczenia.

Wskazuje się na „ślepe” „równanie w dół” na podstawie art. 15c ust. 3 ustawy, bowiem karze finansowo tych, którzy relatywnie najkrócej służyli totalitarnemu państwu a swój staż emerytalny wypracowali po „upadku” tego reżimu. Ponadto, 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. Sprawia to, że mechanizm z art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy jest oderwany całkowicie od reguły proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), abstrahuje od powszechnie rozumianego i akceptowanego poczucia sprawiedliwości, które polega na występowaniu racjonalnej adekwatności między czynem a sankcją oraz narusza

zasadę równego traktowania ubezpieczonych (wyrok Sądu Najwyższego z 24 maja 2023 r., II USKP 40/23).

Wskazuje się także na kwestie fundamentalne, bowiem jeśli potraktować prawo do określonej wysokości emerytury w kategorii "prawa do własności", co wydaje się uzasadnione, to efekt art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej godzi 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 (postanowienie Sądu Najwyższego z 2 sierpnia 2023 r., III USK 45/23).

II. Nie jest zasadny zarzut dotyczący obniżenia emerytury na podstawie art. 15c ust. 1 pkt 1 w związku z art. 13b ustawy.

W ocenie składu należało pozostawić rozstrzygnięcie Sądu Apelacyjnego dotyczące obniżenia emerytury policyjnej skarżącej za okres służby od 1 lipca 1986 r. do 31 lipca 1990 r. na podstawie art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

Regulacja wprowadzona ustawą zmieniającą z 16 grudnia 2016 r. jest jednoznaczna. Organ rentowy był związany informacją IPN i na tej podstawie, wykonując ustawę, dokonał ponownego ustalenia wysokości emerytury policyjnej skarżącej od 1 października 2017 r.

Nowa regulacja nie jest odpłatą za delikty funkcjonariuszy. Uchwała Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r., III UZP 1/20, słusznie zwraca uwagę na potrzebę indywidualnej oceny każdego przypadku, jednak nie zmienia istoty sprawy, tak jak rozumiał ją ustawodawca w ustawie zmieniającej z 16 grudnia 2016 r., czyli tego, że nowa regulacja miała u podstaw „sprawiedliwość społeczną”, która nie czerpie uzasadnienia aż tylko z deliktów czy innych niegodziwości funkcjonariuszy.

W uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej jednoznacznie przedstawiono, że *„ustawa ma na celu wprowadzenie rozwiązań zapewniających w pełniejszym zakresie zniesienie przywilejów emerytalnych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa PRL przez ustalenie na nowo świadczeń emerytalnych i rentowych osobom pełniącym służbę na rzecz totalitarnego państwa w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r.”, ...”wprowadzone na gruncie ustawy 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. poz. 145), tzw. "ustawy dezubekizacyjnej", rozwiązania nie okazały się w pełni skuteczne, gdyż cel tej ustawy nie został osiągnięty w zakładanym zakresie", ... „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. W odczuciu społecznym należy zastosować elementarną sprawiedliwość w traktowaniu przez system prawny wolnej Rzeczypospolitej Polskiej przypadków byłej służby w komunistycznych organach bezpieczeństwa państwa, szczególnie w zakresie podziału dóbr materialnych w demokratycznym społeczeństwie (zniesienie przywilejów emerytalno-rentowych wynikających z faktu wysokich uposażeń, jakie państwo komunistyczne zapewniało funkcjonariuszom aparatu bezpieczeństwa, zwłaszcza tym, którzy wykazywali się gorliwością i dyspozycyjnością). Jako przywilej należy również rozumieć ustalanie świadczeń emerytalnych i rentowych na znacznie korzystniejszych zasadach wynikających z ustawy zaopatrzeniowej, w stosunku do sposobu ustalania emerytur i rent zdecydowanej większości obywateli na podstawie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Jako podstawa wymiaru emerytury lub renty inwalidzkiej w systemie zaopatrzeniowym przyjmowane jest bowiem uposażenie należne na ostatnio zajmowanym stanowisku (a więc co do zasady najwyższe w całej karierze zawodowej), zaś kwota emerytury lub renty inwalidzkiej może stanowić nawet 80% (emerytura) lub 90% (renta inwalidzka) tego uposażenia. O ile taki sposób ustalania świadczeń emerytalnych i rentowych dla funkcjonariuszy strzegących bezpieczeństwa państwa, obywateli i porządku publicznego (jak np. funkcjonariusze Policji czy Państwowej Straży Pożarnej) jest jak najbardziej zasadny, o tyle jest nie do przyjęcia w stosunku do byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa, a więc w organach i instytucjach, które systemowo

naruszały przyrodzone prawa człowieka i rządy prawa. Zaproponowane rozwiązania nie mają charakteru represyjnego, nie ustanawiają odpowiedzialności za czyny karalne popełnione w okresie PRL ani nie zastępują takiej odpowiedzialności, a jedynie odbierają niesłusznie przyznane przywileje. Nie ma bowiem uzasadnienia dla otrzymywania przez byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa (oraz wdów czy wdowców po nich) świadczeń emerytalnych i rentowych w kwotach rażąco przewyższających średnią wysokość świadczenia wypłacanego w ramach powszechnego systemu emerytalnego”. „Mając zatem na uwadze, aby świadczenia z zaopatrzenia emerytalnego wszystkich funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę na rzecz totalitarnego państwa, zarówno tych pobierających emerytury policyjne, jak i policyjne renty inwalidzkie, a także renty rodzinne po tych funkcjonariuszach, zostały realnie zmniejszone, należy wprowadzić nowe rozwiązania prawne”.

Tak jasne przedstawienie kauzalności nowej regulacji pozwala zrozumieć kontestowanie przez niektóre Sądy uchwały Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r., III UZP 1/20, nawet z oceną, że jest „prawotwórcza”. To inne spojrzenie na uchwałę może być zrozumiałe, gdy uwzględni się, że uchwała wymaga każdorazowo indywidualnego badania sprzecznych z prawem zachowań funkcjonariuszy (deliktów, niegodziwości), co jednak nie jest warunkiem koniecznym do stosowania ustawy. To „sprawiedliwość społeczna” samodzielnie ma uzasadniać zniesienie przywilejów funkcjonariuszy państwa totalitarnego. Innymi słowy badanie i nawet ustalenie braku deliktu lub niegodziwości, nie jest równoznaczne z wyłączeniem „sprawiedliwości społecznej” jako materialnej podstawy nowej regulacji. Tak rozumiana podstawa jest pojęciem szerszym niż odpowiedzialność za niegodziwość czy delikt funkcjonariusza. Dla wykonania celu nowej regulacji prawodawca za konieczne uznał oparcie ustawy na wykazie cywilnych i wojskowych instytucji i formacji państwa totalitarnego, co ma być wystarczające do stwierdzenia służby na rzecz tego państwa (art. 13b ustawy).

Uprawnione jest zatem stwierdzenie, iż tzw. dezubekizacyjna zmiana emerytur i rent, wprowadzona na podstawie ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2016 r., nie zawęży służby na rzecz totalitarnego państwa tylko do zachowania deliktowego czy innego niegodziwego, jako że jest jeszcze punkt wyjścia, czyli w przekonaniu ustawodawcy, sprawiedliwość społeczna, która sama w sobie wymaga i uzasadnia

obniżenie emerytur i rent w sposób określony w art. 15c i art. 22a w zw. z art. 13b ustawy z 18 lutego 1994. 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.

Podkreśla się to, gdyż nawet wykazanie przez ubezpieczonego, iż nie dokonał żadnego deliktu, nieprawości czy niegodziwości, nie musi być wystarczające do niestosowania ustawy, bowiem sama służba może być kwalifikowana jako służba na rzecz państwa totalitarnego (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 czerwca 2021 r., P 10/20, dot. obniżenia renty inwalidzkiej byłego funkcjonariusza).

Krytyczna ocena art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy nie prowadzi do uznania niezgodności tego przepisu z Konstytucją RP - nie ma możliwości jednoznacznego zakwalifikowania tego przepisu jako pozostającego w opozycji do wzorca wskazanego w art. 2 Konstytucji RP. W ujęciu "instytucjonalnym" sam fakt pełnienia służby w określonej jednostce może wypełniać kryterium "służby na rzecz totalitarnego państwa" mimo braku po stronie odwołującego się indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności człowieka samoistnie nie wyklucza takiej kwalifikacji.

Istnieje przy tym problem stosowania prawa, bowiem zauważalna jest niemała rozbieżność w orzecznictwie. Sądy I i II instancji wydają diametralnie rozbieżne wyroki w indywidualnej sprawie i nierzadko różnią się prawomocne wyroki Sądów Apelacyjnych w podobnych sprawach. Rozbieżności wynikają nie tylko z wykładni pojęcia „państwa totalitarnego” i „służby” na rzecz takiego państwa. Nie likwiduje ich uchwała III UZP 1/20, zwłaszcza, że ustawodawca oparł regulację na zasadzie sprawiedliwości społecznej. Z drugiej zaś strony to właśnie ta zasada ma u podstaw równe traktowanie i równe prawa. Proceduralnie problem jest także złożony, gdyż Trybunał Konstytucyjny nie odpowiedział do tej pory na pytania prawne dotyczące kwestii zasadniczych. W takiej sytuacji uprawnione jest stanowisko, które przyjął Sąd Najwyższy w wyroku z 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, że ocena zgodności art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu funkcjonariuszy z ustawą zasadniczą w

polskim porządku konstytucyjnym to domena Trybunału Konstytucyjnego. Przeprowadzana przez Sąd Najwyższy ocena zgodności przepisów ustawy zaopatrzeniowej z Konstytucją ma charakter subsydiarny. Sąd Najwyższy czyni to wyjątkowo i przypadek opisany w art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej do tej sytuacji nie należy.

W tej kwestii należy dodać, że państwo prawne ma realizować zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 ustawy zasadniczej). Taka sprawiedliwość jest zatem podstawą ustaw regulujących stosunki społeczne. Do niej odwołuje się projekt ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2016 r. Zadaniem Sądu Najwyższego jest zapewnienie zgodności z prawem i jednolitości orzecnictwa sądów powszechnych i wojskowych przez rozpoznawanie środków odwoławczych oraz podejmowanie uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne. Z drugiej strony sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP). Obowiązuje zasada domniemania zgodności ustaw z Konstytucją, dlatego w kwestiach zasadniczych powinien wypowiedzieć się Trybunał Konstytucyjny (art. 188, art. 190 Konstytucji RP). Nie tylko dla jednolitości orzecnictwa, która składa się na równość w prawie, ale także ze względu na przyczynę nowej regulacji, która nie może być pomijana w stosowaniu prawa. Przyczyna ta jest konkretna, została wyrażona w uzasadnieniu projektu ustawy i w prosty sposób przeniesiona do ustawy. Inną kwestią jest ocena zasadności spornej normy. Jako że ustawodawca odwołał się do „sprawiedliwości społecznej”, to pierwszeństwo w aspekcie zgodności nowego prawa z ustawą zasadniczą należy do Trybunału Konstytucyjnego. Zwłaszcza, iż zajął już określone stanowisko w wyroku z 16 czerwca 2021 r., P 10/20, w którym stwierdził, że art. 22a ust. 2 ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy jest zgodny z art. 2 oraz art. 67 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Kierując się tymi motywami orzeczono jak w sentencji (art. 424¹ § 1 i § 2 k.p.c.).

O kosztach orzeczono na podstawie art. 98 § 1, § 1¹ i § 3 k.p.c., art. 99 k.p.c. w zw. z art. 424¹² k.p.c., uwzględniając stawkę minimalną wynikającą z § 9 ust. 2, § 10 ust. 5 pkt 2 i § 21 rozporządzenia z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych.

[SOP]

[a.†]