



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 kwietnia 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jolanta Frańczak (przewodniczący)

SSN Bohdan Bieniek

SSN Krzysztof Staryk (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania M. K.

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 25 kwietnia 2024 r.,

skargi kasacyjnej ubezpieczonego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie

z dnia 19 października 2022 r., sygn. akt III AUa 107/22,

**uchyla zaskarżony wyrok i sprawę przekazuje Sądowi
Apelacyjnemu w Szczecinie do ponownego rozpoznania i
orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

Bohdan Bieniek Jolanta Frańczak Krzysztof Staryk

UZASADNIENIE

W wyroku z dnia 19 października 2022 r., sygn. akt III AUa 107/22, Sąd Apelacyjny w Szczecinie – w sprawie z odwołania M. K. przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie (dalej jako: „Dyrektor ZER”) – zmienił zaskarżony apelacją organu rentowego wyrok Sądu Okręgowego – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Szczecinie z dnia 21 grudnia 2021 r., sygn. akt VI U 435/21, w ten sposób, że oddalił odwołania M. K. od decyzji organu rentowego z dnia: - 4 lipca 2017 r., w której Dyrektor ZER, działając na podstawie art. 15c w zw. 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, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (dalej jako: „ustawa zaopatrzeniowa”) oraz na podstawie otrzymanej z IPN informacji nr 382745/2017 z dnia 11 kwietnia 2017 r., ponownie ustalił wysokość należnej M. K. emerytury, stwierdzając, że od dnia 1 października 2017 r. miesięczna wysokość tego świadczenia dla ubezpieczonego - po potrąceniu składki na ubezpieczenie zdrowotne i zaliczki na podatek dochodowy - wynosi 1.716,81 zł, przy przyjęciu, że podstawa wymiaru emerytury to 4.831,70 zł.; - z 4 lipca 2017 r., w której Dyrektor ZER, działając na podstawie art. 22a w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej oraz na podstawie otrzymanej z IPN informacji nr 382745/2017 z dnia 11 kwietnia 2017 r., ponownie ustalił wysokość należnej M. K. renty inwalidzkiej. W decyzji wskazano, że podstawę wymiaru świadczenia stanowi kwota 4.804,53 zł. Renta inwalidzka z tytułu zaliczenia do II grupy stanowi 25% podstawy wymiaru i wyniosła 0,00 zł. Ponieważ ustalona wysokość renty inwalidzkiej jest niższa od kwoty odpowiedniego świadczenia w najniższej wysokości, wysokość renty inwalidzkiej została podwyższona do kwoty 1.000 zł.

W sprawie ustalono, że M. K. (ur. [...] 1954 r.) ukończył Wyższą Szkołę w S. W okresie od 2 stycznia do 30 czerwca 1979 r. odbył przeszkolenie wojskowe w ramach przeszkolenia wojskowego studentów. W okresie od 1 sierpnia 1979 r. do 31 października 1996 r. M. K. pełnił służbę w Milicji Obywatelskiej (później w Policji) zajmując następujące stanowiska: - od 1 sierpnia 1979 r. do 31 stycznia 1982 r. -

młodszy inspektor Wydziału [...] Służby Bezpieczeństwa w S., - od 1 lutego 1982 r. do 30 czerwca 1985 r. - inspektor Wydziału [...] Służby Bezpieczeństwa w S., - od 1 lipca 1985 r. do 31 października 1989 r. - starszy inspektor Wydziału [...] Służby Bezpieczeństwa w S., - od 1 listopada 1989 r. do 31 lipca 1990 r. - starszy inspektor Wydziału Ochrony Konstytucyjnego Porządku Państwa, - od 1 sierpnia 1990 r. do 31 lipca 1991 r. - specjalista Wydziału Dochodzeniowo - Śledczego [...] KRP S. – N., - od 1 sierpnia 1991 r. do 14 września 1995 r. - dowódca Kompanii wywiadowców wydziału Zabezpieczenia miasta KWP S.; - od 15 września 1995 r. do 19 sierpnia 1996 r. - młodszy specjalista Ośrodka Szkolenia Policji Wydział Kadr i Szkolenia KWP w S., - od 20 sierpnia 1996 r. do 31 października 1996 r. - młodszy specjalista w dyspozycji Komendanta Wojewódzkiego Policji w S., bez przydziału służbowego, pełniący czasowo obowiązki służbowe młodszego wykładowcy w Ośrodku Szkolenia Policji w S.. Przez okres pracy w Służbie Bezpieczeństwa, M. K. pracował na stanowisku operacyjnym. Brał udział w działaniach przywracających naruszony porządek publiczny. Od 1990 r. (przez 1 rok) pełnił służbę w Wydziale Dochodzeniowo- Śledczym [...] KR. Prowadził dochodzenia o kradzieże prywatne i państwowe, brał udział w przesłuchiowaniu i przeszukiwaniu osób oraz pomieszczeń. Przez następne 4 lata pracował na stanowisku średniej kadry dowódczej pionu prewencji. Ustalał grafiki, plany działania i szkolenia Kompanii wywiadowców. Od 15 września 1995 r. był wykładowcą w Ośrodku Szkolenia Policji w S., ucząc nowoprzyjętych policjantów przedmiotów ogólnonarodowych. M. K. pełniąc służbę w Sekcji [...] - [...] Wydziału Służby Bezpieczeństwa w S., do dnia 1 września 1982 r. pracował w Sekcji [...] przy zagadnieniu operacyjnej ochrony mniejszości litewskiej, a następnie w grupie specjalnej, powołanej ds. zwalczania wrogiej propagandy pisanej. W tym czasie dokonał kilku wartościowych pozyskań osobowych źródeł informacji oraz zakończył wydaniem wyroków sądowych dwie sprawy operacyjne. Od 1 września 1982 r. M. K. został przeniesiony do pracy w Sekcji [...], w której zabezpieczał środowisko sportowo - turystyczne. Pozyskał w tych środowiskach dwunastu tajnych współpracowników, zapewniając sobie rozeznanie tych środowisk. W wyniku prowadzonych spraw operacyjnych, zlikwidował szereg zagrożeń związanych z marnotrawstwem, niegospodarnością oraz nadużyciami finansowo - gospodarczymi w sporcie. O szeregu nieprawidłowościach w tym środowisku

informował władze administracyjno-polityczne oraz Departament [...] MSW. Złożył i zakończył osiem spraw operacyjnych, w tym jedną operacyjnego rozpracowania. Ubezpieczony wykazał duże zaangażowanie w organizacji zabezpieczenia operacyjnego Polska - NRD, które w ramach eliminacji olimpijskich odbywały się w S.. Podjęte działania spowodowały, iż nie odnotowano żadnych zagrożeń. W trakcie pełnienia służby ubezpieczony otrzymywał pozytywne opinie służbowe, był wielokrotnie nagradzany nagrodami pieniężnymi. M. K. nigdy nie miał kontaktu ze sprawami przeciwko duchowieństwu, związkom zawodowym i opozycji. Ubezpieczony nie podejmował czynności, które naruszałyby godność, wolność, czy inne prawa człowieka. Instytut Pamięci Narodowej na podstawie zapisów znajdujących się w aktach osobowych ubezpieczonego sporządził w dniu 11 kwietnia 2017 r. informację o przebiegu służby nr [...], w której wskazał, że M. K. w okresie od 1 sierpnia 1979 r. do 31 lipca 1990 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej.

Sąd drugiej instancji wskazał, że odwołujący się w okresie od 1 sierpnia 1979 r. do 31 lipca 1990 r. pełnił służbę w jednostkach wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej i w konsekwencji na mocy art. 15c tej ustawy już na tej tylko podstawie zasadnym było obniżenie świadczeń. Sąd Apelacyjny podkreślił, że nie podziela zapatrywań prawnych sformułowanych w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., 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 przepis art. 15c i 22a ustawy zaopatrzeniowej nie przyznano uprawnienia do kształtowania treści pojęcia „służba na rzecz totalitarnego państwa” w sposób dowolny.

W swojej ocenie Sąd drugiej instancji uwzględnił między innymi to, że w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 czerwca 2021 r., P 10/20, stwierdzono, że art. 22a ust. 2 ustawy o zaopatrzeniowej jest zgodny z art. 2 oraz z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Powyższy wyrok dotyczył co prawda policyjnej renty inwalidzkiej, jednakże 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.

Według Sądu drugiej instancji, gdyby nawet iść tokiem rozumowania Sądu Okręgowego i badać indywidualne czyny ubezpieczonego należałoby zacząć od ustalenia, że ubezpieczony pełnił służbę na stanowisku inspektora wydziału [...], a pion [...] w SB zajmował się walką z działalnością antypaństwową w kraju, został utworzony w miejsce pionów [...] -[...] KdsBP w 1956 r. W latach 1956-1962 do jego zadań należała również ochrona operacyjna kościołów i związków wyznaniowych, a w latach 1956-1979 ochrona operacyjna przemysłu i rolnictwa. Natomiast pion [...] był to kontrwywiad. Wiedząc na czym polegała służba ubezpieczonego, Sąd Okręgowy pozytywnie ocenił jej przebieg, ustalając, że ubezpieczony nie podejmował czynności, które naruszałyby godność, wolność, czy inne prawa człowieka, mimo, że wcześniej wskazał, że pracował on na stanowisku operacyjnym.

To, że ubezpieczony brał udział w działaniach przywracających naruszony porządek publiczny również Sąd Okręgowy uznał za pozytywną okoliczność, nie bacząc na to, o jaki porządek publiczny w okresie PRL chodziło. Dalej Sąd Okręgowy ustalił, że M. K. pełniąc służbę w Sekcji [...] - [...] Wydziału Służby Bezpieczeństwa w S., do dnia 1 września 1982 r. pracował w Sekcji [...] przy zagadnieniu operacyjnej ochrony mniejszości [...], a następnie w grupie specjalnej, powołanej ds. zwalczania wrogiej propagandy pisanej. W tym czasie dokonał kilku wartościowych pozyskań osobowych źródeł informacji oraz zakończył wydaniem wyroków sądowych dwie sprawy operacyjne. Od 1 września 1982 r. M. K. został przeniesiony do pracy w Sekcji [...], w której zabezpieczał środowisko sportowo - turystyczne. Pozyskał w tych środowiskach dwunastu tajnych współpracowników, zapewniając sobie rozeznanie tych środowisk. W wyniku prowadzonych spraw operacyjnych, zlikwidował szereg zagrożeń związanych z marnotrawstwem, niegospodarnością oraz nadużyciami finansowo - gospodarczymi w sporcie. O szeregu nieprawidłowościach w tym środowisku informował władze administracyjno-polityczne oraz Departament [...] MSW. Złożył i zakończył osiem spraw operacyjnych, w tym jedną operacyjnego rozpracowania. Te fakty również nie zostały obiektywnie i zgodnie z wiedzą historyczną ocenione przez Sąd Okręgowy. Inwigilacja różnych środowisk, pozyskiwanie tajnych współpracowników, operacyjne rozpracowywanie, zwalczanie wrogiej propagandy pisanej to w dalszym ciągu dla Sądu Okręgowego nie są dowody służby na rzecz totalitarnego państwa. Sąd ten nie znalazł również podstaw, by zakwestionować wiarygodność przesłuchania ubezpieczonego, co do charakteru czynności wykonywanych przez niego w spornym okresie, mając dowody z dokumentów. Następnie Sąd pierwszej instancji wskazał, że z zeznań ubezpieczonego wynika, iż w trakcie pełnienia służby nie współpracował z agentami, nie brał udziału w czynnościach operacyjnych przeciwko obywatelom. Ustalenia te zdaniem Sądu Apelacyjnego są zupełnie niezrozumiałe wobec ustaleń Sądu Okręgowego, że ubezpieczony pozyskiwał tajnych współpracowników i prowadził działania operacyjne. Zdaniem Sądu Okręgowego nie można automatycznie zrównywać statusu osób, które stały na czele kierownictwa organów państwa totalitarnego, szykanujących, nękających obywateli do statusu osób, których praca sprowadzała się do czynności zwyczajowo wykonywanych w każdym państwie.

Według Sądu drugiej instancji służba ubezpieczonego jest to kwintesencja działalności SB. Tego jednak nie chciał dostrzec Sąd Okręgowy, bezrefleksyjnie przyjmując, że z akt IPN nie wynika, aby ubezpieczony naruszał godność, wolność, czy inne prawa człowieka. Sąd pierwszej instancji jedynie na podstawie zeznań ubezpieczonego, ustalił, że w trakcie pełnienia służby nie podejmował on czynności, które naruszałby godność, wolność czy inne prawa człowieka, nie zwalczał opozycji, związków zawodowych ani duchowieństwa.

Mając na uwadze powyższy materiał dowodowy Sąd Apelacyjny stwierdził, że ustalenia Sądu Okręgowego są sprzeczne z tymi dowodami z dokumentów, a ponadto są niezgodne z prawdą historyczną, a wręcz zakłámują prawdę czym w istocie była Służba Bezpieczeństwa w PRL. Działania organów bezpieczeństwa państwa miały charakter systemowy. Czynny poszczególnych funkcjonariuszy z pozoru nieszkodliwe i nieistotne tworzyły opresyjny system, w którym dopuszczano się też czynów zbrodniczych. Z tych też powodów ustalanie indywidualnej odpowiedzialności poszczególnych funkcjonariuszy jest niecelowe, gdyż dopiero suma poszczególnych działań funkcjonariuszy tworzyła system uznany powszechnie za bezprawny. W sytuacji, gdy dokumenty organów bezpieczeństwa państwa w szczególności na początku lat 1989-1990 były niszczone na masową skalę oraz zważywszy na fakt, że nie wszystkie przestępcze działania znalazły odzwierciedlenie w dokumentach organów, ustalanie indywidualnych przewinień funkcjonariuszy na podstawie dokumentów znajdujących się w archiwum IPN jest niemożliwe i niecelowe. Nie można również zgodzić się z twierdzeniem Sądu Okręgowego, że lata 80-te był to schyłek komunizmu i następowała stopniowa dekomunizacja. Nie należy bowiem zapominać, że stan wojenny został wprowadzony w 1981 r. i zakończony w 1983 r., księdza J. P. zamordowano w 1984 r. a księża: S. S. i S. N. aż do ich śmierci w styczniu 1989 r. byli nękani przez Służbę Bezpieczeństwa. Jest to tylko kilka z wielu znanych przykładów działania służb.

W konsekwencji powyższych rozważań – zdaniem Sądu drugiej instancji – należało uznać, że zaskarżone decyzje były zgodne 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 ubezpieczonego w służbach bezpieczeństwa państwa o strukturze komunistyczno-totalitarnej, które zwalczały najbardziej podstawowe, bo przyrodzone prawa człowieka i wolności obywatelskie. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, organ rentowy prawidłowo dokonał obniżenia należnej ubezpieczonemu emerytury i renty w oparciu o treść art. 15c ust. 1 i 22a ustawy zaopatrzeniowej przez „wyzerowanie” okresu wykonywania służby na rzecz totalitarnego państwa.

Powyższy wyrok Sądu Apelacyjnego odwołujący się zaskarżył skargą kasacyjną – skargę oparto na obydwu podstawach kasacyjnych określonych w art. 398³ § 1 pkt 1 i 2 k.p.c.

W ramach pierwszej podstawy kasacyjnej (art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c.) skarżący zarzucił naruszenie:

1) art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej przez błędną wykładnię sprowadzającą się do przyjęcia przez Sąd II instancji, iż o „służbie na rzecz totalitarnego państwa” świadczy sam katalog formacji i jednostek opisanych w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, bowiem ustawa zaopatrzeniowa, w ocenie Sądu Apelacyjnego w Szczecinie, 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”;

2) art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej przez niewłaściwe zastosowanie, iż „służba ubezpieczonego jest to kwintesencja działalności SB” (s. 27 uzasadnienia Zaskarżonego wyroku), w przypadku gdy w każdym demokratycznym państwie, służby prowadzą działalność analogiczną do tej prowadzonej przez Odwołującego się, który: - od dnia 1 sierpnia 1979 roku do 1 lutego 1982 roku miał za zadanie ochronę mniejszości narodowej [...] oraz rozpoznanie ewentualnych zagrożeń dla porządku publicznego (m.in. ze strony członków byłej litewskiej policji bezpieczeństwa (S.), - od 1 lutego 1982 r. w charakterze inspektora Sekcji [...] Wydziału [...] SB KWMO w S. miał za zadanie przede wszystkim ochronę państwa polskiego i jego interesów, co także stanowi element działania każdego demokratycznego państwa prawa;

3) art. 15c ust. 1-3 ustawy zaopatrzeniowej w zw. z art. 8a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej przez niewłaściwe zastosowanie sprowadzające się do

zastosowania względem odwołującego się elementów odpowiedzialności represyjnej, przekraczającej ramy dopuszczalnej ingerencji w nabyte prawa majątkowe emerytalne i rentowe odwołującego się, bez zagwarantowania realnego prawa do obrony odwołującemu się oraz przyjęcie *de iure* jedynej możliwości zwolnienia się z odpowiedzialności byłego funkcjonariusza formacji i jednostek opisanych w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej wyłącznie na drodze postępowania administracyjnego w trybie stosowanego wyjątkowo art. 8a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej;

4) art. 177 Konstytucji RP w zw. z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 193 Konstytucji RP w zw. z art. 8 ust. 1 i 2 Konstytucji RP przez niewłaściwe zastosowanie sprowadzające się do braku bezpośredniego zastosowania norm konstytucyjnych w przypadku oczywistej niezgodności z Konstytucją RP przepisów ustawy zaopatrzeniowej, będących podstawą decyzji o obniżeniu emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej (w szczególności: art. 15c ust. 1-3 ustawy zaopatrzeniowej, art. 22a ust. 1-3 ustawy zaopatrzeniowej, art. 13b. ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej) błędnie przyjmując, iż wyrok TK z dnia 16 czerwca 2021 r., sygnatura akt: P 10/20, miałby stwierdzić zgodność z Konstytucją RP spornych przepisów;

5) art. 2 Konstytucji RP przez niewłaściwe zastosowanie, polegające na naruszeniu zasad demokratycznego państwa prawa, a mianowicie: - zasady ochrony praw nabytych przez odebranie odwołującemu się praw słusznie nabytych za okres służby przed dniem 31 lipca 1990 r. oraz rażące ograniczenie wysokości świadczeń emerytalnych i rentowych za okres służby po dniu 31 lipca 1990 r. pomimo, iż odwołujący się uzyskał swoje uprawnienia emerytalne i rentowe już po dniu 31 lipca 1990 r., - sprawiedliwości społecznej przez obniżenie uposażenia emerytalnego i rentowego odwołującemu się na podstawie art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej do wysokości przeciętnej emerytury wypłacanej przez ZUS oraz na podstawie art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej do wysokości przeciętnej renty z tytułu niezdolności do pracy wypłacanej przez ZUS pomimo, iż odwołujący się nabył uprawnienia po dniu 31 lipca 1990 r., przy czym do dnia 1 października 2017 r. wypłacano odwołującemu się uposażenie w pełnej wysokości; - zaufania obywatela do państwa i tworzego przez nie prawa przez stosowanie przez państwo zasad odpowiedzialności zbiorowej wobec wszystkich przynależących do formacji i

jednostek opisanych w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej; - zasady nieretroakcji prawa przez stosowanie sankcji nieznanych ustawie karnej, w postaci obniżania świadczeń emerytalnych i rentowych, za przynależność, przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, do formacji i jednostek opisanych w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, która sama w sobie nie stanowi i nie stanowiła czynu zabronionego;

6) art. 67 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP przez niewłaściwe zastosowanie sprowadzające się do pozbawienia świadczenia emerytalnego i rentowego odwołującego się za służbę do dnia 31 lipca 1990 r. przez wprowadzenie przelicznika 0 % podstawy wymiaru emerytury (oraz obniżenia świadczenia rentowego o 10% podstawy wymiaru za każdy rok służby przed dniem 31 lipca 1990 r.) oraz obniżenie świadczenia emerytalnego i rentowego odwołującego się za służbę po dniu 31 lipca 1990 r. do poziomu przeciętnej emerytury oraz renty wypłacanej przez ZUS;

7) art. 30 Konstytucji RP oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji RP przez niewłaściwe zastosowanie sprowadzające się do pozbawienia nabytych praw emerytalnych i rentowych odwołującego się, pomimo iż prawa te zostały zagwarantowane przez państwo polskie w pełnej wysokości w porównaniu z innymi funkcjonariuszami służb mundurowych wobec, których nie znajduje zastosowania art. 15c ust. 1-3 oraz art. 22a ust. 1-3 ustawy zaopatrzeniowej;

8) art. 3 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka przez niewłaściwe zastosowanie sprowadzające się do stosowania represji wobec odwołującego się z uwagi na jego przynależność do indywidualnie oznaczonej grupy byłych funkcjonariuszy formacji lub jednostek opisanych w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej przez pozbawienie świadczenia emerytalnego i rentowego za okres przed dniem 31 lipca 1990 r. oraz drastyczne obniżenie uzyskanego świadczenia emerytalnego i rentowego wysłużonego po 31 lipca 1990 r. na zasadach „równych” z innymi funkcjonariuszami służb mundurowych;

9) art. 7 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka przez niewłaściwe zastosowanie sprowadzające się do dyskryminacji odwołującego w prawie do uzyskania świadczenia emerytalnego i rentowego za służbę po dniu 31 lipca 1990 r. w stosunku do innych funkcjonariuszy służb mundurowych, którzy po raz pierwszy rozpoczęli służbę po dniu 12 września 1989 r.;

10) art. 14 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności przez niewłaściwe zastosowanie sprowadzające się do naruszenia zasady równości wobec prawa oraz zasady ochrony praw nabytych odwołującego się;

11) art. 4 ust. 3 i art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej przez niewłaściwe zastosowanie sprowadzające się do naruszenia praw i wolności odwołującego się gwarantowanych prawem UE, w szczególności w Karcie Praw Podstawowych UE, a w konsekwencji naruszenie prawa materialnego przez niewłaściwe zastosowanie art. 1, art. 6, art. 7, 21 ust. 1, art. 34 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej przez naruszenie nabytych praw emerytalnych i rentowych o charakterze majątkowym.

W ramach podstawy procesowej (art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c.) zarzucono naruszenie:

a) art. 233 § 1 k.p.c. w zw. z art. 244 § 1 k.p.c. w zw. z art. 227 k.p.c. przez niewłaściwe zastosowanie, sprowadzające się do błędnego uznania, iż Sąd Okręgowy w Szczecinie miałby nie dokonać rzeczywistej oceny zgromadzonych dowodów, ograniczając się jedynie do zeznań ubezpieczonego, powołując się na „prawdę historyczną” oraz „istotę Służby Bezpieczeństwa PRL”, w przypadku gdy: - Sąd I instancji prawidłowo ustalił, że w trakcie pełnienia służby odwołujący nie podejmował czynności, które naruszałby godność, wolność czy inne prawa człowieka, nie zwalczał opozycji, związków zawodowych czy duchowieństwa; - Sąd I instancji dokonał ustaleń faktycznych na podstawie dokumentów znajdujących się w zasobach IPN oraz na podstawie zeznań odwołującego się, czemu Sąd II instancji przeciwstawił bliżej nieokreśloną „prawdę historyczną” oraz własne pojęcie „istoty Służby Bezpieczeństwa”, co w ocenie odwołującego się stanowi rażące odejście od zasad kontradyktoryjnego procesu cywilnego, bowiem co do zasady fakty istotne dla rozstrzygnięcia sprawy powinny wynikać z dowodów a nie z nieostrych i siłą rzeczy nieobiektywnych pojęć jak „prawda historyczna”, „istota Służby Bezpieczeństwa” tudzież nawet „sprawiedliwość społeczna”;

b) art. 386 § 4 k.p.c. przez niewłaściwe zastosowanie sprowadzające się do nierozpoznania istoty spraw przez Sąd Apelacyjny w Szczecinie z uwagi na: - błędne przyjęcie definicji legalnej „służby na rzecz totalitarnego państwa” mającej być zawartej w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, - przyjęcie *per se* „niegodziwości”

nabytych świadczeń emerytalnych i rentowych przez odwołującego się jako elementu mającego być objętym domniemaniem z art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, - przyjęcie, iż „ustalenie indywidualnej odpowiedzialności poszczególnych funkcjonariuszy jest niecelowe”, - niezastosowanie w indywidualnej sprawie odwołującego się właściwego prawa materialnego w postaci przepisów Konstytucji RP oraz wiążącego Polskę prawa międzynarodowego.

Skarżący wniósł o: 1) uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i zmianę w całości zaskarżonego wyroku przez orzeczenie co do istoty sprawy przez oddalenie apelacji organu rentowego w całości oraz zasądzenie na rzecz odwołującego się od organu rentowego zwrotu kosztów zastępstwa procesowego za obie instancje; 2) ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania w całości Sądowi Apelacyjnemu w Szczecinie, pozostawiając temu sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania; 3) zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych od organu rentowego na rzecz odwołującego się.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną strona przeciwna - Dyrektor ZER wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej, jako nie mającej uzasadnionych podstaw, oraz zasądzenie na rzecz organu rentowego od odwołującego się kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna jest częściowo uzasadniona.

Służba wnioskodawcy w organach policyjnych przebiegała w dwóch etapach. Początkowo wnioskodawca zatrudniony był w strukturach Służby Bezpieczeństwa i dokonana przez Sąd Apelacyjny (negatywna) ocena jego działalności jako ukierunkowanej na zwalczanie wolności obywatelskich i działań o charakterze antykomunistycznym, mająca cechy „służby na rzecz totalitarnego państwa”, wynikała z pozyskiwania przez wnioskodawcę tajnych współpracowników i prowadzenia działań operacyjnych, prowadzących w niektórych przypadkach do skazania inwigilowanych osób. W tym kontekście procesowe zarzuty skargi kasacyjnej nie są uzasadnione, gdyż ustalenia faktyczne Sądu Apelacyjnego

wynikały z analizy archiwalnych dokumentów osobowych, których autentyczność nie została podważona. Niewątpliwie wnioskodawca podjął służbę w Milicji Obywatelskiej w początkowym okresie stanu wojennego, związanego z natężeniem represji wobec ludzi walczących o wolność, a także pełnił tę służbę przez ponad 10 lat do terminu zmian ustrojowych w 1989 r.

Nie ulega jednak wątpliwości, że wnioskodawca – po transformacji ustrojowej, zapoczątkowanej w 1989 r., przeszedł pozytywną weryfikację i po 1990 r. wykonywał, nie budzące negatywnych kontrowersji, czynności służbowe w strukturach Policji - do 1996 r.

Od dnia 1 listopada 1996 r. wnioskodawca nabył prawo do policyjnej renty inwalidzkiej oraz do policyjnej emerytury. Wysokość jego świadczeń emerytalnych została obniżona w 2009 r. Jego niezdolność do pracy w Policji powstała już w okresie „wolnej” Polski, więc obniżenie wysokości policyjnej renty inwalidzkiej w 2017 r. przez negatywną ocenę pracy w okresie „socjalistycznym”, może wywoływać kontrowersje. Ponowne obniżenie przez Dyrektora ZER jego emerytury policyjnej w 2017 r. w części dotyczącej zatrudnienia po 1990 r. również nasuwa juredyczne zastrzeżenia.

W ustawie z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r., poz. 2270) wprowadzono nowe rozwiązania, w tym zawarte w dodanych do ustawy zaopatrzeniowej art. 13b i art. 15c. Polegają one na wykreowaniu pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa” (art. 13b ust. 1 pkt 1-6 ustawy zaopatrzeniowej) i określeniu skutków takiej kwalifikacji. W tym ostatnim zakresie należy podkreślić, po pierwsze, że art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej ustanowił zasadę, zgodnie z którą emerytura wynosi „0% podstawy wymiaru - za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b”, a po drugie, że w art. 15c ust. 3 tej ustawy przewidział, iż „wysokość emerytury ustalonej zgodnie z ust. 1 i 2 nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez

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

Prawodawca wprowadził więc do ustawy zaopatrzeniowej dwa mechanizmy korygujące wysokość emerytur funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa. Pierwszy z nich „zeruje” kwalifikowane lata, drugi zaś obniża wysokość świadczenia do przeciętnej emerytury przysługującej w powszechnym systemie ubezpieczenia. W przypadku odwołującego drugi sposób doprowadził do bardziej drastycznego obniżenia świadczenia: od dnia 1 października 2017 r. miesięczna wysokość emerytury - po potrąceniu składki na ubezpieczenie zdrowotne i zaliczki na podatek dochodowy - wynosi 1.716,81 zł, przy przyjęciu, że podstawa wymiaru emerytury to 4.832,70 zł.

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

Opisany sposób procedowania Trybunału Konstytucyjnego nie mieści się w racjonalnych standardach, a autodestruktywna beczynność, wynosząca nawet w niektórych sprawach 8 lat (przy minimalnej ilości wydawanych orzeczeń), utrudnia działania jurysdykcyjne sądów powszechnych. Efekt ten nabiera ostrości na tle niniejszej sprawy. Wnioskodawca, podobnie jak tysiące innych funkcjonariuszy i ich rodzin, na skutek działań ustawodawczych parlamentu do dnia 1 października 2017 r. otrzymuje emeryturę w kwocie znacznie zredukowanej. Złożył odwołanie do Sądu, jednak kluczowe zagadnienie tego postępowania, jakim jest zgodność art. 13b i art. 15c ustawy zaopatrzeniowej z Konstytucją RP, mimo wniesienia pytania w trybie art. 193 Konstytucji RP już w styczniu 2018 r., nie zostało przez Trybunał Konstytucyjny ocenione (stan na kwiecień 2024 r.). Ze strony Trybunału brak jakichkolwiek wyjaśnień takiego stanu rzeczy. Nie wiadomo również, kiedy Trybunał zechce pochylić się nad tą sprawą.

W tym stanie rzeczy Sąd Najwyższy – mimo że nie jest to jego ustrojową rolą - dopuszcza możliwość stosowania przez sądy tak zwanej rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw. Szczegółowy wywód w tym zakresie został przedstawiony w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 9 czerwca 2022 r. (III USKP 145/21, OSNP 2022 nr 11, poz. 113) – dotyczącym tej samej beczynności Trybunału Konstytucyjnego. Nie ma potrzeby szczegółowego przywoływania zawartych w uzasadnieniu tego orzeczenia argumentów, wystarczy stwierdzić, że Sąd Najwyższy rozpoznający niniejszą skargę kasacyjną w pełni zgadza się z tymi trafnymi wywodami. Oznacza to, że ma prawo do zweryfikowania zgodności z Konstytucją rozwiązań zawartych w art. 15c ust. 1 pkt 1 i art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej. Struktury Państwa muszą funkcjonować. Systemowy imposybilizm prowadzący do niemożności wypełniania swojej roli przez Trybunał Konstytucyjny nie może prowadzić do bezładu, w którym sytuacja prawna tysięcy polskich obywateli nie zostanie zweryfikowana w oparciu o wzorce konstytucyjne. W rezultacie, Sąd Najwyższy podziela wskazanie wyrażone w przywołanym już wyroku z dnia 9 czerwca 2022 r. (III USKP 145/21), zgodnie z którym, jeśli sąd rozpoznający sprawę indywidualną uzna, że: 1) po pierwsze, przepisu ustawy, który miałby stanowić podstawę lub przesłankę rozstrzygnięcia, nie da się pogodzić (w drodze zastosowania prokonstytucyjnej wykładni) z określoną normą lub zasadą konstytucyjną; 2) po drugie, że w sprawie nie wypowiedał się dotąd

Trybunał Konstytucyjny, i 3) po trzecie, że nie istnieją warunki pozwalające na uzyskanie rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego, - to sąd ten dysponuje kompetencją do odmowy zastosowania (pominięcia) tego przepisu przy wydawaniu rozstrzygnięcia.

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

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

Odniesienie się do pierwszego zagadnienie nie jest możliwe bez podkreślenia istoty znacznej redukcji świadczenia emerytalnego umieszczonej w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej. Paradoksalnie jest ona wymierzona przede wszystkim w funkcjonariuszy, którzy pomyślnie przeszli weryfikację w 1990 r. i w kolejnych latach służyli wolnej Polsce. Staje się to jasne, jeśli weźmie się pod uwagę, że rozwiązanie określone w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej nie ma zastosowania do funkcjonariuszy, których emerytura została wyliczona z lat poprzedzających 1990 r. Wynika to z tego, że wysokość ich emerytury na skutek zastosowania art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy kształtuje się poniżej „przeciętnej emerytury” - czyli nie ma do czego redukować. W rezultacie, omawiany przepis godzi przede wszystkim w prawa osób, które wprowadzie przez pewien okres służyły „na rzecz totalitarnego państwa”, jednak po 1990 r. pracowały na rzecz wolnej Polski. Istnieją poważne wątpliwości, czy wskazana konsekwencja wpisuje się w deklarowane przez art. 2 Konstytucji RP „urzeczywistnienie zasad sprawiedliwości społecznej”. O ile można się zastanawiać,

czy wzorzec „sprawiedliwości społecznej” jest realizowany w przypadku pomysłu „zerowania” podstawy wymiaru, co ma służyć zrównaniu wysokości emerytur funkcjonariuszy i osób represjonowanych przez totalitarne państwo, to wątpliwości wywołuje obniżanie świadczenia do pułapu przeciętnej emerytury, gdy wysokość „ponad” ten wskaźnik została wypracowana po 1990 r. W tym zakresie rozwiązanie określone w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w sposób może być ocenione jako naruszające art. 32 ust. 1 ust. 2 Konstytucji RP, bowiem nierówno traktuje i dyskryminuje odwołującego się względem funkcjonariuszy, którzy podjęli służbę po 1990 r. i którzy legitymują się takim samym okresem służby, czyli mają taką samą podstawę wymiaru świadczenia. Jeśli potraktować prawo do określonej wysokości emerytury w kategorii „prawa do własności”, co wydaje się uzasadnione, to wskazany efekt art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej godzi również w art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP. Sumarycznie wskazane naruszenia prowadzą do wniosku, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej narusza także prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22).

Przedstawione argumenty przemawiają za odmową zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, zwłaszcza do części policyjnej emerytury dotyczącej pełnienia służby po 1990 r.

W ocenie Sądu Najwyższego dostrzec można także nieproporcjonalny skutek unormowania wpisanego w art. 15c ust. 3 ustawy. Efekt ten jest widoczny przy zastosowaniu spojrzenia systemowego. Zgodnie z art. 15 ustawy zaopatrzeniowej wysokość emerytury policyjnej uzależniono od ilości lat aktywności zawodowej, w tym pełnienia służby. Według założeń ustawy nowelizującej wzorzec ten został zmodyfikowany (zastąpiony) w stosunku do „osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa”. Charakterystyczne jest przy tym, że art. 15 ust. 1 ustawy nazywa beneficjentów „funkcjonariuszami”, zaś art. 15c ust. 1 ustawy mówi o uprawnionych do emerytury per „osoba”. Nie jest to przypadek, w ten sposób ustawodawca sygnalizuje negatywną ocenę adresatów normy prawnej. Poza słownymi sygnałami, zasadnicze znaczenie ma obniżenie świadczenia do „kwoty przeciętnej emerytury” z art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej. Regulację tę należy odczytywać w konfrontacji z mechanizmem obliczenia świadczenia omówionym w

art. 15c ust. 1 pkt 2 i ust. 2 tej ustawy. Przekaz jest klarowny. Po pierwsze, polega na uznaniu, że przypisanie danej osobie cechy „deprecjonującej” (pełnienie służby na rzecz totalitarnego państwa), niemającej związku z przyjętym w ustawie modelem obliczania wysokości emerytur policyjnych, wyłącza ją z dotychczas ustalonego wzorca służącego ustaleniu wysokości świadczenia. Po drugie, wprowadzenie sposobu obliczenia emerytury z art. 15c ust. 1 i 2 ustawy zaopatrzeniowej nawiązuje metodologicznie do mechanizmu przyjętego w art. 15 ustawy (adresowanego dla funkcjonariuszy, którzy pozostawali w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r.), jednak podlega on istotnej defragmentacji przez rozwiązanie przyjęte w art. 15c ust. 3 ustawy. Po trzecie, oczywiste jest – czego ilustracją jest skala redukcji emerytury u odwołującego się – że limitowanie wysokości świadczenia pułapem „przeciętnej emerytury” w większości przypadków doprowadzi do efektu, zgodnie z którym mechanizm „stażowy” z art. 15c ust. 1 i 2 ustawy nie będzie miał żadnego znaczenia. Po czwarte, zastosowane w omawianym przepisie „równanie w dół” ma charakter przypadkowy. Dotyczy każdego kto pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, bez względu na czasowy wymiar tej służby do 31 lipca 1990 r., jak również bez względu na okres służby po 31 lipca 1990 r. Rygoryzm i nieadekwatność tego rozwiązania dostrzegł, jak się wydaje, również ustawodawca wprowadzając w art. 13c ustawy zastrzeżenie, że za służbę na rzecz totalitarnego państwa nie uznaje się służby, która rozpoczęła się po raz pierwszy nie wcześniej niż w dniu 12 września 1989 r. Po piąte, jasne jest, że art. 15c ust. 3 ustawy ma właściwości represywne. Karze finansowo za pełnienie służby na rzecz totalitarnego państwa, przy czym najbardziej pokrzywdzonymi są ci, którzy relatywnie najkrócej służyli totalitarnemu państwu. Po szóste, konsekwencja z art. 15c ust. 3 ustawy powiązana została z czynnikiem występującym przed dniem 1 sierpnia 1990 r., jednak oddziałuje ona na sposób postrzegania okresów służby przypadających od tej daty. Po siódme, omawiany mechanizm sprawia, że funkcjonariusze mający taki sam staż służby po 31 lipca 1990 r. mogą mieć prawo do diametralnie odmiennej wysokości świadczenia, w zależności od tego, czy choćby przez jeden dzień służyli na rzecz totalitarnego państwa.

Przedstawione właściwości obrazują normatywną nieadekwatność konstrukcji wprowadzonej do art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej i prowadzą następujących

konkluzji. Redukcja z art. 15c ust. 3 ustawy, po pierwsze, oderwana jest od reguły proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), czyli wzorca, który jest fundamentem „demokratycznego państwa prawa, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej”. Po drugie, logika tego przepisu prowadzi wręcz do skutku odwrotnego względem zamierzonego. Osoba w mniejszym stopniu dotknięta „cechą piętnującą” (pełnieniem służby na rzecz totalitarnego państwa), bo krócej służąca przed 1 sierpnia 1990 r., jest dotkliwiej sankcjonowania niż osoba, posiadająca dłuższy staż służby do 31 lipca 1990 r. Po trzecie, przepis art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej abstrahuje od powszechnie rozumianego i akceptowanego poczucia sprawiedliwości. Polega ono na występowaniu racjonalnej adekwatności między czynem a sankcją. „Sprawiedliwość społeczna” powinna być rozumiana między innymi jako dążenie do proporcjonalnego wyrównania „krzywd” przez konkretnych „winowajców”, unikając odpowiedzialności zbiorowej. Tylko takie normy prawne, które znajdują odwzorowanie w cesze proporcjonalności i adekwatności oraz mają stabilizować relacje społeczne mieszczą się w formule ustrojowej demokratycznego państwa prawa. Mając na uwadze przedstawione wzorce konstytucyjne uznać należy, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej z uwagi na jego niezgodność z art. 2, art. 32 ust. 1 i ust. 2, art. 64 ust. 1, 2 i 3 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji RP, nie może kształtować sytuacji prawnej funkcjonariuszy wskazanych w tym przepisie (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22).

Odnosnie do kwestii, czy zgodne z Konstytucją RP jest rozwiązanie z art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej, a polegające na przyjęciu do wyliczenia emerytury za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa (o której mowa w art. 13b ustawy) „0% podstawy wymiaru”, należy wskazać, że analogiczne do art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej rozwiązanie (obniżające przelicznik służby z 2,6 do 0,7 podstawy wymiaru) zostało już wcześniej wprowadzone do ustawy zaopatrzeniowej (art. 15b). Trybunał Konstytucyjny uznał je za zgodne z Konstytucją RP (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2010 r., K 6/09, OTK-A 2010 nr 2, poz. 15 i z dnia 11 stycznia 2012 r., K 36/09, OTK-A 2012 nr 1, poz. 3). Rozwiązanie takie zostało również zaaprobowane przez Europejski Trybunał Praw Człowieka.

W przeciwieństwie do rozwiązania przyjętego w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, „wyzerowanie lat służby” godzi w sposób wprost proporcjonalny w funkcjonariuszy, których lata służby przypadają przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. Zatem, dolegliwość tego rozwiązania jest proporcjonalna – w niewielkim stopniu dotyka takie osoby służące w PRL. W rezultacie, omawiane rozwiązanie, jakkolwiek radykalne, to jednak przez swoją proporcjonalność wpisuje się w cel promowany przez aktualnego ustawodawcę. Skutecznie obniża emerytury „osób służących na rzecz totalitarnego państwa”. W pewnym sensie dostrzegalna jest również adekwatność tego rozwiązania względem przyświecającego ustawodawcy zamysłu. Wzorzec wpisany w art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej skutecznie zrównuje emerytury policyjne do, lub nawet poniżej wysokości świadczeń pobieranych przez obywateli prześladowanych przed 1990 r.

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

to samo, czy też wręcz głoszące, że Polskie Państwo oszukało byłych funkcjonariuszy i nie jest wobec nich lojalne (co może negatywnie wpływać na postawy aktualnych funkcjonariuszy, niezbędnych przecież do funkcjonowania państwa). Przecistawiając te dwie przeciwstawne tendencje, w ocenie Sądu Najwyższego, nie jest pozbawione racji twierdzenie, że ustawa nowelizująca wprowadziła regulacje nakazujące stosowanie ich z zachowaniem adekwatnej proporcji do stopnia odpowiedzialności poszczególnych funkcjonariuszy oraz z uwzględnieniem wszystkich okoliczności sprawy. W uchwale III UZP 1/20 Sąd Najwyższy wskazał, że ocena ziszczenia się przesłanki „eliminującej” nie może polegać na uwzględnieniu wyłącznie jednego czynnika. Wręcz przeciwnie, przyjęcie pełnienia „służby na rzecz totalitarnego państwa” musi uwzględniać „wszystkie okoliczności sprawy”, a jedną z nich są „indywidualne czyny”. Również w wyroku Sądu Najwyższego 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/23 (niepubl.) w ślad za uchwałą III UZP 1/20 (LEX nr 3051750) wyjaśniono, że stwierdzenie pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. nie może być dokonane wyłącznie na podstawie informacji Instytutu Pamięi Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (kryterium formalnej przynależności do służb), lecz na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka służących reżimowi komunistycznemu (art. 13b ust. 1 w związku z art. 13a ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy).

W ocenie Sądu Najwyższego rozpoznającego obecną skargę kasacyjną, w zaskarżonym wyroku Sądu Apelacyjnego, kontestując wprowadzone argumenty zawarte w cytowanej uchwale III UZP 1/20, w istocie jednak dokonał oceny pełnienia przez wnioskodawcę „służby na rzecz totalitarnego państwa” z uwzględnieniem wszystkich okoliczności sprawy, biorąc pod uwagę indywidualne czyny ubezpieczonego. W tym zakresie skarga kasacyjna jest nieuzasadniona.

Nie wpływa to na częściową wadliwość oceny prawnej, w tym dotyczącej wysokości przysługującej wnioskodawcy policyjnej renty inwalidzkiej. Nie została dokonana ocena zgodności z Konstytucją art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, w myśl którego wysokość renty inwalidzkiej, ustalonej zgodnie z ust. 1 (dotyczącym

osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, rentę inwalidzką ustaloną zgodnie z art. 22 zmniejsza się o 10% podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b) nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej renty z tytułu niezdolności do pracy wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 czerwca 2021 r., P 10/20, uznał, że art. 22a ust. 2 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 (Dz.U. z 2020 r., poz. 723) jest zgodny z art. 2 oraz z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Przepis ten dotyczy funkcjonariuszy, którzy zakończyli służbę przed rokiem 1990, więc ten wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie ma zastosowania do sprawy wnioskodawcy. Wnioskodawca stał się bowiem niezdolny do służby w Policji już w okresie „wolnej” Polski, co nie stało się przedmiotem refleksji ani oceny prawnej Sądu Apelacyjnego w zaskarżonym wyroku. Uniemożliwia to pełne odniesienie się do oceny Sądu Apelacyjnego.

Na marginesie więc tylko można wskazać, że skoro podstawowym i w zasadzie jedynym wysłowionym argumentem mającym przemawiać za koniecznością wprowadzenia mechanizmu redukcyjnego przewidzianego w ustawie nowelizującej z 2016 r. było ograniczenie wysokości świadczeń emerytalnych i rentowych jej adresatów w taki sposób, ażeby wysokość wypłacanych im świadczeń odpowiadała wysokości emerytur i rent pobieranych z systemu powszechnego, to wątpliwości wywołuje to, czy można uznać przyjęte rozwiązania za w pełni adekwatne, niezbędne i nienadmierne (proporcjonalne) rozwiązań przyjętych w art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, które zakładają, że świadczenia rentowe byłych funkcjonariuszy służb PRL, po ich przeliczeniu zgodnie z nowymi zasadami, nie mogą być większe niż miesięczna kwota przeciętnych świadczeń wypłacanych w systemie powszechnym. Obniżenie świadczenia zostało uzależnione od samego

faktu służby na rzecz totalitarnego państwa. Zgodnie z tym przepisem, rentę inwalidzką obniża się o 10% podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa - bez względu na to, czy powstanie inwalidztwa miało związek z taką służbą, czy też powstało w okresie służby podjętej po 31 lipca 1990 r.

Zwrócić należy uwagę, że jeśli funkcjonariusz kontynuował zatrudnienie po 31 lipca 1990 r. i inwalidztwo powstało w związku ze służbą na rzecz wolnej Polski to i tak wysokość jego świadczenia nie będzie nigdy wyższa niż wysokość przeciętnej renty w systemie powszechnym. Takie rozwiązanie prawne ustanowione w 2016 r. może wywoływać kontrowersje, czy powinno być uznane za zgodne z konstytucyjnymi wymogami składającymi się na zakaz nieproporcjonalnej ingerencji w raz już ukształtowane uprawnienia z zabezpieczenia społecznego z uwagi na powstanie niekorzystnej dla niego sytuacji finansowej, której nie mógł przewidzieć i podjąć adekwatnych działań adaptacyjnych. Z drugiej strony świadczenia z powszechnego systemu ubezpieczeniowego w wysokości nie przekraczającej przeciętnej emerytury otrzymuje z ZUS ponad połowa świadczeniobiorców.

W ocenie Sądu Najwyższego, obniżenie w 2017 r. wysokości policyjnej renty inwalidzkiej, jeśli inwalidztwo powstało w okresie służby po 1990 r., w zależności od okoliczności sprawy, może być ocenione jako naruszające art. 2 oraz art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, w szczególności, gdy inwalidztwo uniemożliwiło funkcjonariuszowi podjęcie innego zatrudnienia; przy czym nadmierności negatywnych skutków uchwalonych zmian prawnych nie niweluje w pełni art. 22a ust. 5 ustawy zaopatrzeniowej ani art. 8a tej ustawy.

Skarga kasacyjna w przedstawionym zakresie była więc uzasadniona.

Mając powyższe okoliczności na względzie Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. oraz art. 108 § 2 k.p.c. orzekł jak w sentencji.

[SOP]

[ms]

