



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 A. O.

przeciwko Zakładowi Emerytalno-Rentowemu 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

Spółecznych w dniu 6 lutego 2025 r.,

skargi kasacyjnej ubezpieczonej od wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie

z dnia 8 czerwca 2022 r., sygn. akt III AUa 12/22,

**I. uchyla zaskarżony wyrok w punkcie 1 w części dotyczącej
ustalenia emerytury policyjnej 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 oraz w części dotyczącej ustalenia
renty policyjnej z zastosowaniem art. 22a ust. 3 tej ustawy i tym**

zakresie oddala apelację pozwanego Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie od wyroku Sądu Okręgowego w Szczecinie z 9 listopada 2021 r., sygn. akt VI U 2424/20,

II. oddala dalej idącą skargę kasacyjną,

III. uchyla zaskarżony wyrok w punkcie 2 i zasądza od pozwanego na rzecz A. O. 240 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym oraz 240 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym, z odsetkami ustawowymi z art. 98 § 1¹ k.p.c.

UZASADNIENIE

Sąd Okręgowy w Szczecinie uwzględnił odwołania A. O. i wyrokiem z 9 listopada 2021 r. zmienił decyzje pozwanego Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA z 29 maja 2017 r. i z 13 września 2017 r. w ten sposób, że ustalił ubezpieczonej prawo do wysokości emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej w kwotach sprzed 1 października 2017 r.

Pozwany na podstawie nowych przepisów w ustawie 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 oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r., poz. 708 ze zm.) oraz na podstawie otrzymanej z Instytutu Pamięci Narodowej informacji ponownie ustalił wysokość renty inwalidzkiej i emerytury należnych A. O.

Sąd Okręgowy ustalił, iż ubezpieczona (ur. w 1964 r.), zaczęła pracować w 1982 r. Od kwietnia 1988 r. została przyjęta do służby w Milicji Obywatelskiej i

mianowana funkcjonariuszem w okresie służby przygotowawczej na stanowisko telefonistki w okresie służby przygotowawczej Sekcji I Wydziału Łączności Wojewódzkiego Urzędu Spraw Wewnętrznych. Wydział Łączności zestawiał łączność z całego województwa. Do pracy ubezpieczona była wprowadzana przez starsze koleżanki. Ubezpieczona wykonywała tylko czynności techniczne, nie wykonywała żadnych operacji wywiadowczych i czynności operacyjnych. A. O. nie podejmowała działań, które mogłyby kogokolwiek narazić na naruszenie dóbr osobistych, wolności i praw. 13 maja 1989 r. złożyła egzamin na podoficera MO, specjalność - przewencja. Od 1 sierpnia 1990 r. ubezpieczona pełniła służbę jako policjantka Wydziału Łączności KWP w S., zakres jej obowiązków nie uległ zmianie. 1 lutego 1991 r. objęła stanowisko referenta w Ośrodku Szkolenia KWP w S.. 1 kwietnia 1991 r. ubezpieczona została mianowana na policjanta w służbie stałej. W 1991 r. podjęła studia prawnicze. W trakcie służby ubezpieczona podnosiła swoje kwalifikacje, była wielokrotnie nagradzana. 30 września 2004 r. ubezpieczona została zwolniona ze służby w Policji z uwagi na stan zdrowia. Pozwany ustalił jej prawo do emerytury policyjnej i prawo do policyjnej renty inwalidzkiej od dnia 30 września 2004 r. Wypłata świadczenia została zawieszona.

Instytut Pamięci Narodowej - Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu Oddziałowe Archiwum IPN w S. - na podstawie zapisów znajdujących się w aktach osobowych ubezpieczonej - sporządził 10 kwietnia 2017 r. informację o przebiegu służby, w której wskazał, że A. O. od 1 kwietnia 1988 r. do 31 lipca 1990 r. pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b 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 oraz ich rodzin (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 708 ze zm.). Zaskarżonymi decyzjami pozwany ponownie ustalił od 1 października 2017 r. wysokość renty inwalidzkiej z tytułu zaliczenia do III grupy inwalidów stanowiącej 16,67% podstawy wymiaru w kwocie 960,02 zł oraz emerytury stwierdzając, że od 1 października 2017 r. miesięczna wysokość tego świadczenia wynosi 2.069,02 zł, przy przyjęciu, że podstawa wymiaru emerytury to 5.753,46 zł. Ostatecznie decyzją z 13 września 2017

r. do ustalenia wysokości emerytury przyjęto wysługę emerytalną z tytułu służby w Policji od 1 sierpnia 1990 r. do 30 września 2004 r. w wymiarze 14 lat, 2 miesięcy, okresy składkowe przed służbą od 2 września 1982 r. do 8 lipca 1984 r., od 1 kwietnia 1986 r. do 31 marca 1988 r., oraz okresy nieskładkowe (przed służbą) od 9 lipca 1984 r. do 31 marca 1986 r. oraz okresy wysługi po zwolnieniu od 1 kwietnia 2012 r. do 31 marca 2017 r. Okres służby w Milicji Obywatelskiej od 1 kwietnia 1988 r. do 31 lipca 1990 r. uznano za okres określony w art. 13b ustawy, liczony po 0,0%. Emerytura wyniosła 53,38% podstawy wymiaru.

Sąd Okręgowy odwołania A. O. uznał za zasadne.

Służba w wydziale łączności Wojewódzkiego Urzędu Spraw Wewnętrznych została wymieniona w art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. d tiret ósmy 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, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (j.t. Dz.U. z 2020 r., poz. 723 ze zm.). Ustawa zmieniająca z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy wprowadziła nowe zasady ustalania wysokości policyjnej emerytury. Na podstawie art. 15c ust. 1 ustawy, w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., emerytura wynosi:

1. 0% podstawy wymiaru - za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b,

2. 2,6% podstawy wymiaru — za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, 1a oraz 2-4.

Wysokość emerytury ustalonej zgodnie z tą regulacją nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (art. 15c ust. 3).

Zgodnie natomiast z treścią art. 22a ust. 1 w przypadku 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. Przy zmniejszaniu renty inwalidzkiej okresy służby, o której mowa w art. 13b, ustala się z uwzględnieniem pełnych miesięcy.

Wysokość renty inwalidzkiej, ustalonej zgodnie z ust. 1, 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 (art. 22a ust. 3).

Sąd Okręgowy uznał, iż pozwany niewłaściwie zastosował przepisy art. 15c oraz 22a, w konsekwencji w sposób nieprawidłowy obliczył wysokość emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej A. O..

Sąd miał na uwadze treść uchwały siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r., sygn. akt III UZP 1/20.

Podzielając argumentację uchwały, Sąd Okręgowy wyjaśnił, iż sporządzana na wniosek organu rentowego informacja Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, o której mowa w art. 13 a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji oraz ich rodzin, nie ma charakteru wiążącego dla Sądu, co potwierdził również Sąd Najwyższy w uchwale.

W ocenie Sądu, w zgromadzonym materiale dowodowym brak jest dowodów, aby ubezpieczona w okresie od 1 kwietnia 1988 r. do 31 lipca 1990 r. naruszała prawa i wolności innych osób, zwłaszcza osób walczących o niepodległość, o suwerenność i o wolną Polskę, którą to działalność de facto zakłada ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji oraz ich rodzin, w stosunku do każdego pełniącego służbę w jednostkach, formacjach wskazanych w art. 13b tej ustawy, poprzez uznanie jej za wykonywanie służby na rzecz totalitarnego państwa. Sąd, na podstawie przesłuchania ubezpieczonej, jak również opierając się na dokumentacji zawartej w aktach personalnych A. O., złożonych przez IPN oraz przekazanych przez Komendanta Wojewódzkiego Policji w Szczecinie, ustalił, iż nie można uznać, że pełniona przez ubezpieczoną w spornym okresie służba w Sekcji I Wydziału Łączności Wojewódzkiego Urzędu Spraw Wewnętrznych na stanowisku telefonistki wykazywała się takimi cechami, że zastosowanie przepisu art. 15c ust. 1 oraz 22a ustawy zaopatrzeniowej w stosunku do odwołującej znajdowałoby społeczne uzasadnienie.

W ocenie Sądu nie wyszły na jaw żadne okoliczności, pozwalające obniżyć policyjną emeryturę oraz rentę inwalidzką, brak jest jakiegokolwiek dowodu, że A. O. zwalczała opozycję demokratyczną, związki zawodowe, stowarzyszenia, kościoły i związki wyznaniowe, łamała prawo do wolności słowa i zgromadzeń, gwałciła prawo do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli, (a tak się definiuje działalność na rzecz totalitarnego państwa).

Ubezpieczona podkreślała, że nie wykonywała żadnych operacji wywiadowczych i czynności operacyjnych, nie podejmowała działań, które mogłyby kogokolwiek narazić na naruszenie jego dóbr osobistych, wolności i praw. Odwołująca w spornym okresie cały czas pełniła służbę w Sekcji I Wydziału Łączności Wojewódzkiego Urzędu Spraw Wewnętrznych do jej obowiązków należała obsługa łącznicy telefonicznej MSW i rządowej. Ubezpieczona wykonywała zadania z zakresu obsługi ręcznych stanowisk łączeniowych centrali telefonicznej i telegraficznej. Z ustaleń Sądu wynika, iż ubezpieczona nie zajmowała się działalnością wywiadowczą i kontrwywiadowczą, czy łamaniem praw i wolności polskich obywateli.

Powyższe ustalenia wskazują, iż praca odwołującej nie była bezpośrednio ukierunkowana na realizowanie typowych dla państwa totalitarnego zadań.

Nie wykonywała ona zadań, które miałyby na celu naruszanie praw i wolności obywatelskich, nie brała udziału w czynnościach operacyjnych przeciwko obywatelom.

W uchwale Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r. wskazano na istnienie pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa” *sensu stricto* i *sensu largo*.

Jak przyjął Sąd Najwyższy pojęcie *sensu stricto* winno objąć lata 1944-1956 i wiązać się wyłącznie z miejscem pełnienia służby, o ile oczywiście nie zostaną wykazane przesłanki z art. 15c ust. 5 ustawy z 1994 r. lub w informacji o przebiegu służby, wymienione zostaną okoliczności z art. 13a ust. 4 pkt 3 ustawy z 1994 r.

Z kolei pojęcie *sensu largo* obejmuje okres wskazany w art. 13b, czyli łączy w sobie cechy okresu totalitarnego i posttotalitarnego (autorytarnego) oraz pierwszego okresu po transformacji, to jest od utworzenia rządu T. M..

Dalej Sąd Najwyższy podkreślił, że „skoro punktem krytycznym jest 31 lipca 1990 r., (czyli rozwiązanie SB i utworzenie UOP), to im bliżej tej daty tym mniej było

w państwie elementów totalitarnych. Dekompozycja reżimu komunistycznego w Polsce miała bowiem charakter postępujący, a w latach 80. w ustroju i w prawie zaczęły pojawiać się elementy i instytucje świadczące o jego stopniowej dekomunizacji.”

Biorąc pod uwagę powyższe wskazówki okres od 1 kwietnia 1988 r. do 31 lipca 1990 r. - przypadał na służbę w rozumieniu sensu largo.

W konsekwencji służbę tę choćby z tej przyczyny należałoby już wyjściowo traktować „łagodniej”, aniżeli służbę pełnioną przez inne osoby wiele lat wcześniej (w tym w szczególności w latach 1944-1956), z uwagi na mniejszą radykalność systemu totalitarnego w ostatnich latach jego trwania. Im bliżej bowiem lat 90 tym więcej w kraju pojawiało się zasad demokratycznych. W ocenie Sądu służba ubezpieczonej w okresie od 1 kwietnia 1988 r. do 31 lipca 1990 r. nie była pełniona w organach bezpośrednio naruszających zasady państwa demokratycznego.

Ubezpieczona nikogo nie śledziła, nie pozyskiwała tajnych współpracowników do walki przeciwko opozycji politycznej, nie prowadziła dochodzeń, śledztw politycznych etc. Wprawdzie praca odwołującej była pracą na rzecz państwa, które nie było demokratyczne, jednakże rozkładała się na obszary bezpieczeństwa państwa, które są istotne w każdym jego modelu (ochrona obywateli, porządku publicznego przed wpływami obcych mocarstw).

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, np. takich jak ochrona obywateli, ich mienia, porządku publicznego, jak również wykrywanie i ściganie przestępstw (tak Sąd Najwyższy w cytowanej wyżej uchwale).

Uwzględniając powyższe, Sąd doszedł do przekonania, że służba ubezpieczonej w spornym okresie, nie spełnia warunków uznania jej za służbę na rzecz państwa totalitarnego. Zastosowanie w przypadku ubezpieczonej art. 13b ustawy zaopatrzeniowej nie znajduje społecznego uzasadnienia.

Z tych względów Sąd Okręgowy zmienił zaskarżone decyzje w ten sposób, że ustalił ubezpieczonej A. O. prawo do wysokości emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej w kwotach sprzed 1 października 2017 r.

Sąd Apelacyjny w Szczecinie uwzględnił apelację pozwanego i wyrokiem z 8 czerwca 2022 r. zmienił wyrok Sądu Okręgowego i oddalił odwołania A. O. od decyzji pozwanego. Sąd Apelacyjny stwierdził nieprawidłową ocenę materiału dowodowego i niewłaściwą wykładnię przepisów. Przyjął za własne ustalenia Sądu Okręgowego z wyjątkiem ustalenia, że ubezpieczona nie wykonywała żadnych operacji wywiadowczych i czynności operacyjnych, nie podejmowała działań, które mogłyby kogokolwiek narazić na naruszenie jego dóbr osobistych, wolności i praw. Ustalenia te uzupełnił o bezsporne okoliczności. 21 stycznia 1988 r. A. O. złożyła podanie do Szefa Wojewódzkiego Urzędu Spraw Wewnętrznych w S. o przyjęcie do służby w WSUW w S., a ponieważ ukończyła kursy telefonistek i miała sześcioletnią praktykę na centrali międzymiastowej prosiła o zatrudnienie w wydziale łączności. W tym czasie mąż ubezpieczonej D. O. był funkcjonariuszem służby bezpieczeństwa WUSW w S. i to on doradził ubezpieczonej pracę w centrali WUSW. Z opinii służbowej za okres od 1 kwietnia 1988 r. do 1 kwietnia 1989 r. wynika, że A. O. na stanowisku telefonistki z obowiązków służbowych wywiązywała się dobrze; znała dobrze zasady łączenia na łącznicy telefonicznej i telegraficznej; obsługiwała łączenia telefoniczne - wewnętrzną i rządową oraz łącznicę telegraficzną i z obowiązków tych wywiązywała się dobrze. Odnotowano także brak przeszkolenia ogólnomilicyjnego oraz że pełniła funkcję zastępcy przewodniczącego Koła Wydziałowego ZSMP, uczestniczyła w konkursach wiedzy politycznej i aktywnie działała w Kole ZSMP. Podobnie w opinii służbowej za okres od 1 kwietnia 1989 r. do 1 kwietnia 1990 r. wskazano, że A. O. na stanowisku telefonistki wywiązywała się dobrze z obowiązków, znała dobrze zasady łączenia na eksploatowanych łącznicach ręcznych, samodzielnie pełni obowiązki telefonistki dyżurnej, posiadając dobre doświadczenie zawodowe. Z akt osobowych ubezpieczonej z rozdziału II na podstawie art. 23 ust. 1 pkt. 4 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych usunięto między innymi dokumenty opisane jako: ksero wywiadu z G. ksero wywiadu S., Biuro „C”, Zapytania, RUSW S..

W sprawie nie można pomijać bezspornej okoliczności, że A. O. podjęła służbę i pełniła ją Wydziale Łączności, który już od 1 stycznia 1984 r. został podporządkowany do bezpośredniego nadzoru zastępcy szefa wojewódzkiego urzędu spraw wewnętrznych ds. Służby Bezpieczeństwa na podstawie decyzji

Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 8 grudnia 1983 r. (pismo nr OP-I- 03876/83 MSW z dnia 2 stycznia 1984 r.).

Tak uzupełniony stan faktyczny wskazuje na w pełni świadome i dobrowolne podjęcie przez ubezpieczoną służby na rzecz państwa totalitarnego w instytucji objętej art. 13b ust. 1 pkt 1 pkt. 5 lit d tiret 8 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym.

Treść przepisów art. 15c i 22a w zw. z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej jest jasna, zaś ich wykładnia leksykalna wskazuje wprost, że służbą na rzecz totalitarnego państwa była, zgodnie z definicją legalną sformułowaną w art. 13b ust. 1, każda służba pełniona w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w jednej z wymienionych w tym przepisie instytucji lub formacji. Jednocześnie należy odwołać się do podstawowych reguł wykładni przepisów prawnych, które wskazują, że zasadą jest stosowanie w procesie interpretacji norm prawnych w pierwszej kolejności wykładni językowej (leksykalnej). Natomiast w ramach tej wykładni, pojęciom języka prawnego należy przypisywać przede wszystkim takie znaczenie, jakie nadano im w ramach sformułowanej w danym akcie prawnym definicji, tzw. „definicji legalnej”, a dopiero gdy akt prawny definicji takiej nie zawiera, zasadnym jest odwołanie się do znaczenia, jakie danemu interpretowanemu pojęciu przypisuje się w języku potocznym.

Tymczasem, wbrew stanowisku Sądu pierwszej instancji, zdaniem Sądu Apelacyjnego przepis art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej zawiera definicję legalną pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa”, odnosząc ją właśnie do służby w wymienionych w przepisie jednostkach we wskazanym tam okresie. Brak zatem podstaw do odwoływania się w tym przypadku do słownikowego znaczenia przedmiotowej frazy, czy tym bardziej - sięgania po wykładnię systemową lub celowościową, których zastosowanie jest uprawnione co do zasady w sytuacjach, gdy wykładnia leksykalna pozostawia wątpliwości co do sposobu zastosowania normy prawnej.

Dlatego Sąd Apelacyjny nie podzielił zapatrywań prawnych przyjętych przez Sąd Okręgowy, które ostatecznie legły u podstaw zaskarżonego orzeczenia, a opartych na podstawie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20, 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. Zastosowana przez Sąd Najwyższy wykładnia przybrała bowiem charakter prawotwórczy. W ocenie Sądu Apelacyjnego nie należy przypisywać pojęciu „służby na rzecz totalitarnego państwa”, którego zastosowanie przez ustawodawcę służyło ewidentnie wyłącznie podkreśleniu aksjologicznie negatywnej oceny wszelkiego rodzaju aktywności w ramach systemu władzy podległemu wówczas reżimowi komunistycznemu, a którego definicję legalną sformułowano w ramach przedmiotowego przepisu, rzekomej pojemności, pozwalającej na dokonywanie w procesie stosowania prawa jego interpretacji innej niż leksykalna.

Sąd Apelacyjny podkreślił, że taka wola ustawodawcy nie wynika w żadnej mierze choćby z uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej (druk nr 1061 z kadencji sejmiku 2015-2019), zaakceptowanego aktem uchwalenia przedmiotowych, spornych, przepisów. Projektodawca przedstawił tam racje przemawiające za ustanowieniem zamkniętego katalogu jednostek organizacyjnych, w których służba ma być uznawana za służbę na rzecz totalitarnego państwa. W uzasadnieniu projektu wskazano m.in., że „w związku z ewidentną potrzebą doprecyzowania katalogu jednostek, w których służba była pełniona na rzecz totalitarnego państwa oraz w związku z uwagą Instytutu Pamięci Narodowej, ażeby nie wprowadzać w chwili obecnej zmian w ustawie lustracyjnej, gdyż mogłoby to wpłynąć w sposób istotny na prowadzone postępowania lustracyjne oraz na sam proces składania i badania oświadczeń lustracyjnych, zaproponowano wprowadzenie art. 13b do ustawy zaopatrzeniowej, który enumeratywnie określa jaka służba zostaje uznana za służbę na rzecz totalitarnego państwa. Pojęcie „służby w organach bezpieczeństwa państwa” zostaje zastąpione pojęciem „służby na rzecz totalitarnego państwa”, ażeby nie wprowadzać nowej definicji organów bezpieczeństwa państwa wyłącznie na potrzeby ustawy dezubekizacyjnej. Katalog wprowadzany w art. 13b oraz przedstawione w tym zakresie [...] uzasadnienie zostało opracowane przez Instytut Pamięci Narodowej” (por. uzasadnienie projektu ustawy). Stanowczo przy tym podkreślić należy, że przedmiotowy katalog instytucji i formacji został sformułowany w oparciu o badania historyczne Instytutu, które doprowadziły do wniosku, że istota działań tych właśnie jednostek służyła utrzymywaniu reżimu totalitarnego na terenie

Państwa Polskiego.

Sąd odwoławczy zwrócił nadto uwagę, że w uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, 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 i 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.

Zdaniem Sądu odwoławczego, brak było podstaw do stosowania interpretacji rozszerzającej wobec pojęcia, co do którego wolą ustawodawcy nie było, by podlegało ono szerszej interpretacji, co znalazło wyraz w sformułowaniu w przedmiotowym przepisie jego legalnej definicji, polegającej na enumeratywnym wyliczeniu jednostek, co do których sam fakt odbywania w nich służby oznaczał jej pełnienie na rzecz totalitarnego państwa. Natomiast zastosowanie szerszej interpretacji, polegającej na wywiedzeniu z treści przepisu obowiązku badania

indywidualnego przebiegu służby pod kątem przyczyniania się do stosowanych przez reżim represji, prowadzi w tych okolicznościach do uzurpowania sobie przez Sąd Okręgowy roli organu powołanego nie do stosowania prawa, lecz do jego tworzenia.

W ocenie Sądu Apelacyjnego zatem, nieuprawnione i sprzeczne z fundamentalnymi zasadami wykładni pozostaje definiowanie użytego pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa”, poprzez indywidualizowanie charakteru tej służby. W istocie bowiem taka wykładnia sprowadza się do stworzenia nowej normy prawnej, niezgodnej z wolą wyrażoną przez ustawodawcę.

Prezentowany przez Sąd Apelacyjny powyżej pogląd nie jest odosobniony i poza stanowiskiem większości sędziów Sądu Apelacyjnego w Szczecinie, znajduje także odzwierciedlenie w orzeczeniach innych sądów (...).

Sąd odwoławczy nadto zwrócił uwagę, że celem ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy była likwidacja przywilejów emerytalnych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa (...) uzyskanych przez nich z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa. Cel ten w swoim generalnym założeniu i co do zasady uzasadnia ingerencję ustawodawcy zwykłego w ustalone uprawnienia emerytalne i rentowe tych funkcjonariuszy, gdyż uprawnienia te - o ile ich istnienie lub wysokość mają ścisły związek z tą służbą - zostały nabyte niegodziwie.

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.

Odnosząc powyższą ocenę do treści art. 15c ust. 1 pkt 1 oraz art. 22a ust. 1 i 3 ustawy zaopatrzeniowej, Sąd Apelacyjny uznał, iż nie stanowi ona naruszenia powszechnej zasady równości lub proporcjonalności świadczeń uzyskiwanych z zaopatrzenia emerytalno-rentowego służb mundurowych przez osoby pełniące służbę na rzecz totalitarnego państwa, w organach, 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.

Uchwalenie nowelizacji było wyrazem woli i realizowało poczucie

sprawiedliwości milionów obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, która stała się demokratycznym państwem prawnym na skutek wyzwolenia się z totalitarnego reżimu komunistycznego, realizującego w praktyce na terenie Państwa Polskiego interesy obcego mocarstwa i określonej, stosunkowo wąskiej grupy lojalnych wobec niego wysoko postawionych członków partii rządzącej. Możliwość funkcjonowania tego reżimu zapewniało natomiast przez wiele dziesięcioleci w zasadniczej mierze właśnie działanie aparatu bezpieczeństwa, złożonego z szeregu służb realizujących politykę represji wobec osób przejawiających dążenia wolnościowe i niepodległościowe. Dlatego zdaniem Sądu Apelacyjnego już samo zgłoszenie gotowości do służby w tym aparacie, musiało się wiązać ze świadomością uczestniczenia w jego represyjnej działalności, a zarazem wspierania dalszego funkcjonowania reżimu totalitarnego. W tych okolicznościach zdaniem Sądu Apelacyjnego - oraz wbrew stanowisku Sądu Okręgowego - nie ma znaczenia w jakim czasie służba została podjęta. Sam ten fakt, niezależnie od oceny indywidualnego zaangażowania w konkretną działalność represyjną, usprawiedliwiał w przekonaniu Sądu Apelacyjnego likwidację przywilejów byłych funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa. Natomiast aktualnie byli funkcjonariusze wiedząc jaki jest obecnie stan archiwów a dokładnie braki w materiałach archiwalnych wynikające z masowego niszczenia dokumentów organów bezpieczeństwa państwa przed ich przejęciem przez Instytut Pamięci Narodowej powołują się na brak obciążających ich dowodów.

Jednocześnie Sąd Apelacyjny miał na uwadze, że możliwość pozostającej w zgodzie z ustawą zasadniczą ingerencji w sferę prawa zabezpieczenia społecznego potwierdził Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 3 marca 2011 r., II UZP 2/11 (Legalis nr 288417), oceniając przepisy tzw. „pierwszej ustawy dezubekizacyjnej”. (...). Sąd Najwyższy argumentował wówczas, że uprawnionym do świadczeń z systemu powszechnego ustala się podstawę wymiaru świadczeń nie od najwyższego dochodu osiąganego w jednym (ostatnim) miesiącu podlegania ubezpieczeniom społecznym, ale z wieloletniego okresu ubezpieczenia i od przeciętnej podstawy wymiaru składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe według przepisów prawa polskiego z okresu kolejnych 10 lat kalendarzowych z ostatnich 20 lat kalendarzowych, albo z 20 lat kalendarzowych wybranych z całego okresu

ubezpieczenia, poprzedzających bezpośrednio rok zgłoszenia wniosku o świadczenie (art. 15 ust. 1 i 6 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych).

Odnosząc powyższą ocenę do obecnej regulacji prawnej Sąd Apelacyjny uznał, iż sporna legislacja (art. 15c i 22a) nie stanowi jakiegokolwiek naruszenia powszechnej zasady równości lub proporcjonalności świadczeń uzyskiwanych z zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych przez osoby pełniące służbę na rzecz totalitarnego państwa, 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 wprowadzie 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 sprawiedliwe. Powoływanie się w takiej sytuacji 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 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.

Ponadto w odpowiedzi na ustalenie Sądu pierwszej instancji, iż służba ubezpieczonej w okresie od 1 kwietnia 1988 r. do 31 lipca 1990 r. nie była pełniona w organach bezpośrednio naruszających zasady państwa demokratycznego należy wskazać, że działania organów bezpieczeństwa państwa miały charakter systemowy. Zatem czyny 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 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 (stanowisko IPN). 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 r., K 39/09; 24 lutego 2010 r., K 6/09; 11 lutego 1992 r., K 14/91; 23 listopada 1998 r., SK 7/98; 22 czerwca 1999 r., K 5/99).

Ponadto w decyzji z 14 maja 2013 r. w sprawie A. C. przeciwko Polsce Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, że obniżenie przywilejów emerytalnych osobom, które przyczyniły się do utrzymywania władzy przez opresyjny reżim lub czerpały z niego korzyści, nie może być uważane za formę kary. Emerytury w bieżących przypadkach zostały obniżone przez ustawodawcę krajowego nie dlatego, że którakolwiek z osób skarżących popełniła zbrodnię lub ponosiła osobistą odpowiedzialność za naruszanie praw człowieka, lecz dlatego, że przywileje te zostały przyznane ze względów politycznych jako nagroda dla służb uważanych za szczególnie użyteczne dla państwa komunistycznego (patrz ust. 95, 98 i 104-106 powyżej oraz ust. 138 powyżej, z odniesieniami do prawa precedensowego Trybunału). Istotnie, biorąc pod uwagę powód, dla którego zostały one przyznane oraz sposób ich uzyskania, mogą one jedynie zostać uznane za wyrażnie niesprawiedliwe z punktu widzenia wartości leżących u podstaw Konwencji. W tym stanie rzeczy istnienie bądź nieistnienie winy osobistej osób, które korzystały z tych niesprawiedliwych przywilejów, nie jest istotne dla rozważenia kwestii zgodności z art. 1 Protokołu nr (...). Stanowisko to podziela także Sąd Apelacyjny orzekający w sprawie. Reasumując 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 policyjnej renty inwalidzkiej, a w jego 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. Przepis ustawy nie pozbawia funkcjonariuszy możliwości uzyskania świadczenia, zmniejsza jedynie kwotę wypłacaną z tego tytułu do takiej, jaką pobiera znaczna liczba polskich rencistów. Sąd Okręgowy był zobowiązany do zastosowania norm prawnych, które legły u podstaw zaskarżonych decyzji.

Tymczasem Sąd pierwszej instancji dokonując oceny przyjętych ustaleń w oparciu o zakwestionowane normy art. 13b i 15c oraz 22a ustawy zaopatrzeniowej w znowelizowanym brzmieniu wielokrotnie podkreślił, że postawa ubezpieczonej w toku jej służby w organach wymienionych w art. 13b nie wypełniała definicji „służby na rzecz totalitarnego państwa”. Niekonsekwencja ta sama w sobie podważa zasadność wydanego orzeczenia, bowiem budzi poważne wątpliwości w zakresie podstawy prawnej wyroku. Jeśli bowiem Sąd Okręgowy podważa zasadność zastosowania w niniejszej sprawie art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, to obszernie wywody na temat nieadekwatności nazywania służby A. O. służbą na rzecz totalitarnego państwa nie znajdowały oparcia w akceptowanym przez Sąd pierwszej instancji zakresie ustawy zaopatrzeniowej. Mając jednak na uwadze bezpodstawność wkroczenia przez Sąd Okręgowy w kompetencje określania ram prawa obowiązującego w Polsce (przynależne Trybunałowi Konstytucyjnemu),

zaskarżony wyrok ocenić należało jedynie w odniesieniu do adekwatności zawartych w zaskarżonym wyroku ustaleń w przedmiocie cech służby ubezpieczonej, które miały pozbawiać jej cech służby na rzecz totalitarnego państwa. Sąd Okręgowy bezrefleksyjnie przyjął, że żadne czyny ubezpieczonej nie prowadziły do naruszenia praw i wolności człowieka, zapominając, że zgodnie z decyzją Ministra Spraw Wewnętrznych z 8 grudnia 1983 r. Wydział Łączności był podporządkowany do bezpośredniego nadzoru zastępcy szefa Wojewódzkiego Urzędu Spraw Wewnętrznych ds. Służby Bezpieczeństwa.

Odnosnie do ustalenia Sądu Okręgowego, że ubezpieczona nie dopuściła się przestępczej działalności, należy zauważyć, że takie stwierdzenie nie ma żadnego znaczenia w niniejszej sprawie, albowiem nie jest to sprawa karna w związku z zarzucaniem ubezpieczonej popełnienia jakiegokolwiek czynu karalnego. Zaś zupełnie niezauważona pozostała w oczach Sądu Okręgowego akcentowana przez przełożonych - a przez ubezpieczoną przemilczana - nie tylko przynależność A. O., ale także jej zaangażowanie w działalność struktur ZSMP, wyrażające akceptację ubezpieczonej dla zorganizowanego „porządku” prawnego państwa totalitarnego dążącego do kontrolowania wszelkich przejawów życia społecznego.

Ubezpieczona nie jest pozbawiona swojego uposażenia a jest ono ograniczone do poziomu przeciętnej emerytury i renty tj. poziomu uposażenia osób, które żyjąc w tych samych warunkach nie wspierały funkcjonowania państwa komunistycznego i przez to nie uzyskały apanaży podnoszących ich wynagrodzenie, co wprost przekłada się na wysokość ich emerytury.

W konsekwencji zaskarżone decyzje były zgodne z obowiązującymi przepisami prawa, co do których Sąd Apelacyjny odmiennie niż Sąd Okręgowy nie odnalazł przesłanek do odmowy ich zastosowania. Jak już wyżej wskazano 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. Skoro przepisy art. 13b, 15c i 22a ustawy zaopatrzeniowej stanowią obowiązujące przepisy prawa, a A. O. pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 1 kwietnia 1988 r. do 31 lipca 1990 r. ponieważ pracowała w Wojewódzkim Urzędzie

Spraw Wewnętrznych w S. w Wydziale Łączności, tj. jednostce objętej art. 13b ust. 1 pkt. 5) lit. d) tiret 8 ustawy zaopatrzeniowej, to organ rentowy prawidłowo dokonał obniżenia należnej ubezpieczonej emerytury i renty poprzez „wyzerowanie” okresu wykonywania służby na rzecz totalitarnego państwa.

W skardze kasacyjnej zarzucono:

1. naruszenie przepisów prawa materialnego, a mianowicie:

1. art. 13b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) w zw. z art. 13a ust. 1 tej ustawy poprzez błędną wykładnię sprowadzającą się do przyjęcia przez Sąd II instancji, iż opisany w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej katalog formacji i jednostek stanowi definicję legalną „służby na rzecz totalitarnego państwa”, a w konsekwencji należy ograniczyć się do wykładni literalnej, a samo zastosowanie przez ustawodawcę określenia „służby na rzecz totalitarnego państwa miałoby stanowić wyłącznie „podkreśleniu aksjologicznie negatywnej oceny wszelkiego rodzaju aktywności w ramach systemu władzy podległemu wówczas reżimowi komunistycznego”,

w przypadku gdy:

1. powyższe jest jawnie sprzeczne z treścią uchwały SN z dnia 16 września 2020 roku, sygnatura akt: III UZP 1/20, która podnosi iż *„pojęcie służby na rzecz totalitarnego państwa” należy odkodować jako punkt wyjścia do analizy prawnej indywidualnych świadczeniobiorców, co uzasadnia „stanowisko, że kryterium służby na totalitarnego państwa określone w art. 13b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. 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. prawidłowa wykładnia pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa” wykracza poza literalne brzmienie przepisu i wymaga sięgnięcia do obowiązującej w polskim systemie prawnym definicji pojęcia opisanego w preambule ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa lat 1944—1990 oraz treści dokumentów - w oparciu o wykładnię systemową (dyrektywy wykładni II

stopnia),

3. zgodnie z § 11 z rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie Zasad techniki prawodawczej w ustawie nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, a w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm,

4. w ślad za zdaniem odrębnym do Zaskarżonego wyroku należy wskazać, iż katalog z art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej zawiera katalog instytucji i organów służby bezpieczeństwa w rozumieniu historycznym, a nie normatywnym, tymczasem celem rekonstrukcji normy prawnej konieczne jest przeprowadzenie wykładni systemowej (tak: s. 29 Zaskarżonego wyroku), a następnie oceny indywidualnych czynów byłego funkcjonariusza w perspektywie ewentualnego naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka;

1. art. 13b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. poprzez błędną wykładnię sprowadzającą się do przyjęcia przez Sąd II instancji braku zasadności ustalenia indywidualnej odpowiedzialności funkcjonariusza z uwagi na wskazanie, iż „dopiero suma poszczególnych działań funkcjonariuszy tworzyła system uznany powszechnie za bezprawny”, co stanowi błędne zastosowanie odpowiedzialności zbiorowej o charakterze represyjnym wobec indywidualnej jednostki, co jest sprzeczne zarówno z zasadą proporcjonalności oraz wymogami demokratycznego państwa prawa oraz odpowiedzialnością każdego człowieka za własne czyny, a nie bytu prawnego jakim było państwo PRL oraz jego aparatu represji;

2. art. 13b ust. 1 ustawy poprzez niewłaściwe zastosowanie sprowadzające się do przyjęcia jako uzasadnienia do obniżenia świadczenia emerytalnego i rentowego Odwołującej się kryterium pozaprawnego takie jak:

3. zasady sprawiedliwości społecznej,

4. reguły elementarnej przyzwoitości (s. 18 Zaskarżonego wyroku),

5. art. 15c ust. 1-3 w zw. z art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. d tiret ósme ustawy poprzez błędną wykładnię oraz art. 22a ust. 1-3 ustawy w zw. z art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. d tiret ósme ustawy poprzez błędną wykładnię, iż służba w

Wydziale Łączności Sekcja I Wojewódzkiego Urzędu Spraw Wewnętrznych w S. miałyby stanowić „służbę na rzecz totalitarnego państwa”, w przypadku, gdy:

6. w opisanym przepisie została wskazana jednostka „Zarządu Łączności” bez określenia jego terenowych odpowiedników, które miały charakter usługowy, nie realizowały samodzielnie czynności polegających na inwigilacji (podobnie: wyrok SA w Białymstoku z 18.08.2021 r., III AUa 515/21, LEX nr 3291393, wyrok SA w Białymstoku z 23.11.2021 r., III AUa 825/21, LEX nr 3290086),

7. funkcjonariusze Zarządu Łączności oraz jego terenowych odpowiedników nie byli funkcjonariuszami SB oraz nie byli organizacyjnie włączeni w struktury SB, o czym świadczy Zarządzenie nr 1/90 Komendanta Głównego Policji z dnia 15 czerwca 1990 r., z którego wynika, iż w skład Komendy Głównej wchodzi Biuro Łączności; zatem Zarząd Łączności pod zmienioną nazwą. Odwołująca się nie podlegała postępowaniu kwalifikacyjnemu w lipcu 1990 roku zgodnie z instrukcją Centralnej Komisji Kwalifikacyjnej tak jak wszystkie jednostki organizacyjne SB, z chwilą zorganizowana UOP, nie został rozwiązany stosunek służbowy z Odwołującą się, co wskazuje, iż nie była funkcjonariuszem SB w rozumieniu art. 131 ustawy z 6 kwietnia 1990 roku o Urzędzie Ochrony Państwa,

8. art. 177 w zw. z art. 178 ust. 1 w zw. z art. 8 ust 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez niewłaściwe zastosowanie sprowadzające się do poczynienia przez Sąd II instancji wykładni art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, z pominięciem obowiązku zachowania wykładni prokonstytucyjnej, a w konsekwencji doszło do dalszego naruszenia przepisów prawa materialnego w postaci art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez niewłaściwe zastosowanie, polegające na naruszeniu zasad demokratycznego państwa prawa:

9. ochrony praw nabytych poprzez odebranie uprawnionej praw słuszenie nabytych za okres służby przed dniem 31 lipca 1990 roku oraz rażące ograniczenie wysokości świadczeń za okres służby po dniu 31 lipca 1990 roku pomimo, iż Odwołująca się uzyskała swoje uprawnienia emerytalne i rentowe

już po dniu 31 lipca 1990 roku, przechodząc na emeryturę policyjną w 2004 roku,

10. sprawiedliwości społecznej poprzez obniżenie uposażenia emerytalnego i rentowego Odwołującej się na podstawie art. 15c ust. 3 oraz art. 22a ust. 3 ustawy dnia 18 lutego 1994 r. do wysokości przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz przeciętnej renty z tytułu niezdolności do pracy wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, pomimo, iż Odwołująca się nabyła uprawnienia po dniu 31 lipca 1990 roku, w związku z odejściem na emeryturę w 2004 roku, przy czym do dnia 1 października 2017 roku wypłacano Odwołującej się uposażenie emerytalne i rentowe w pełnej wysokości,

11. zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez niego prawa poprzez stosowanie przez państwo zasad odpowiedzialności zbiorowej wobec wszystkich przynależących do formacji i jednostek opisanych w art. 13b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r., a więc blisko po ponad 27 latach od transformacji ustrojowej,

12. zasady nieretroakcji prawa poprzez stosowanie sankcji nieznanych ustawie karnej, w postaci obniżania świadczeń emerytalnych, za przynależność, przed wejściem w życie ustawy, do formacji i jednostek opisanych w art. 13b ust. 1 ustawy z 18 lutego 1994 r., która sama w sobie nie stanowi i nie stanowiła czynu zabronionego,

13. w konsekwencji Sąd II instancji błędnie pominął konieczność przeprowadzenia wykładni prawa według koncepcji derywacyjnej wykładni prawa, która zakłada potrzebę każdorazowego zweryfikowania rezultatu wykładni językowej poprzez jego zestawienie z rezultatami wykładni systemowej i dopiero przyjęcie takiego rezultatu wykładni, który jest zgodny z wartościami chronionymi przez system prawa (wartości chronione konstytucyjnie oraz przez prawo międzynarodowe), wbrew stanowisku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie nie sposób uznać, iż Sąd Okręgowy w Szczecinie, przyjmując prokonstytucyjną wykładnię prawa przy rekonstrukcji normy

prawnej stanowiącej o „służbie na rzecz totalitarnego państwa” z art. 13b ust. 1 Ustawy zaopatrzeniowej miałyby przyjąć funkcję „organu tworzącego prawo” (tak: s. 15 Zaskarżonego wyroku);

1. art. 67 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez niewłaściwe zastosowanie sprowadzające się do pozbawienia świadczenia emerytalnego Odwołującej się za służbę do dnia 31 lipca 1990 roku poprzez wprowadzenie przelicznika 0 % podstawy wymiaru emerytury, a także *de facto* pozbawienie świadczenia rentowego poprzez wprowadzenie przelicznika obniżającego rentę inwalidzką o 10% podstawy wymiaru za każdy rok służby w jednostkach i formacjach opisanych w art. 13b ust. 1 ustawy dnia 18 lutego 1994 r. oraz obniżenie świadczenia emerytalnego i rentowego Odwołującej się za służbę po dniu 31 lipca 1990 roku do poziomu przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz przeciętnej renty z tytułu niezdolności do pracy wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych,

2. art. 30 i art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez niewłaściwe zastosowanie sprowadzające się do dyskryminacji Odwołującej się poprzez naruszenie jej praw majątkowych do uzyskania świadczenia emerytalnego i rentowego w pełnej wysokości na równi z innymi funkcjonariuszami służb mundurowych;

3. art. 6 K.c. poprzez niewłaściwe zastosowanie sprowadzające się do:

- uzupełnienia przez Sąd Apelacyjny w Szczecinie z urzędu twierdzeń Organu rentowego, jednocześnie z urzędu dewaluując twierdzenia i dowody Odwołującej się, uniemożliwiając *de facto* faktyczną analizę służby Odwołującej się poprzez przyjęcie przez Sąd II instancji, iż sama formalna obecność w jednostce opisanej w art. 13b ust. 1 wraz z dokumentem informacji o przebiegu służby wystawionym przez IPN, uniemożliwiają jakąkolwiek polemikę Odwołującej się co do realnego charakteru jej służby, nie mającego charakteru „służby na rzecz totalitarnego państwa”,

- obarczenia Odwołującej się odpowiedzialnością za proceder niszczenia akt SB w okresie transformacji ustrojowej, w przypadku, gdy Odwołująca się była szeregowym funkcjonariuszem, bez wiedzy co do opisanych działań,

1. w konsekwencji powyższych naruszeń, doszło do dalszego naruszenia przepisów prawa materialnego poprzez niezastosowanie:

2. art. 3 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka sprowadzające się do stosowania represji wobec indywidualnie oznaczonej grupy byłych funkcjonariuszy formacji oraz jednostek opisanych w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej poprzez pozbawienie ich świadczenia emerytalnego i rentowego za okres przed dniem 31 lipca 1990 roku oraz drastyczne obniżenie uzyskanego świadczenia emerytalnego i rentowego wysłużonego po 31 lipca 1990 roku na zasadach równych z innymi funkcjonariuszami służb mundurowych przy jednoczesnym stosowaniu dalszych represji godzących w godność tych osób poprzez przykładowo publiczne udostępnianie bez ich zgody danych osobowych w rejestrze funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa (<https://katalog.bip.ipn.gov.pl/funkcjonariusze/>),

3. art. 7 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka poprzez dyskryminację w prawie do uzyskania świadczenia emerytalnego i rentowego za służbę po dniu 31 lipca 1990 roku w stosunku do innych funkcjonariuszy służb mundurowych, ograniczając świadczenia na podstawie art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej oraz art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej do wysokości przeciętnej emerytury oraz przeciętnej renty z tytułu niezdolności do pracy lub członków ich rodzin na podstawie art. 24a ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej, ograniczając te świadczenie do wysokości przeciętnej renty inwalidzkiej wypłacanej przez Prezesa ZUS,

4. art. 10 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka poprzez przyjęcie obowiązywania definicji legalnej „służby na rzecz totalitarnego państwa” w art. 13b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r., która *de facto* uniemożliwia przeprowadzenie rzetelnego procesu cywilnego opartego na materiale dowodowym celem wykazania indywidualnych zachowań Odwołującej się,

5. art. 14 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych

Wolności poprzez naruszenie zasady równości oraz zasady ochrony praw nabytych,

6. art. 4 ust. 3 i art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej poprzez naruszenie praw i wolności Odwołującej się gwarantowanych prawem UE;

2) w konsekwencji dopuszczono się naruszenia przepisów postępowania mogących mieć istotny wpływ na wynik sprawy, a mianowicie: art. 232 k.p.c. w zw. z art. 3 k.p.c., w zw. z art. 473 k.p.c. w zw. z art. 378 § 1 k.p.c. poprzez niewłaściwe zastosowanie sprowadzające się do zanegowania z urzędu przez Sąd twierdzeń Odwołującej się, która potwierdziła swoje twierdzenia dokumentami z akt osobowych, dokumentami zgromadzonymi w aktach archiwalnych IPN, bez zaoferowania jakiejkolwiek inicjatywy oraz materiału dowodowego przez Organ rentowy, *ergo* Sąd rozpatrzył sprawę ponad granice wytyczone przez apelację Organu rentowego oraz ponad inicjatywę dowodową Organu rentowego;

3) w konsekwencji opisanego odwrócenia ciężaru dowodu naruszono przepis prawa materialnego, a mianowicie: art. 45 § 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez niewłaściwe zastosowanie z uwagi na uniemożliwienie Odwołującej się skuteczne zanegowanie zaskarżonych decyzji oraz dokumentu informacji o przebiegu służby poprzez umieszczenia katalogu jednostek i formacji wynikających z analizy historycznej IPN w przepisie art. 13b ust. 1 Ustawy zaopatrzeniowej, który Sąd Apelacyjny w Szczecinie bezrefleksyjnie literalnie zastosował w niniejszej sprawie.

Skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez oddalenie apelacji Organu rentowego w całości oraz zasądzenie na rzecz Odwołującej się od Organu rentowego zwrotu kosztów postępowania w tym kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu przed Sądem I i II instancji;

ewentualnie o uchylenie Zaskarżonego wyroku w całości oraz przekazanie sprawy w całości Sądowi Apelacyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania, pozostawiając temu sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna jest zasadna w części kwestionującej zastosowanie art. 15c ust. 3 oraz art. 22a ust. 3 ustawy, natomiast nie jest zasadna w części dotyczącej zastosowania art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy, z następujących przyczyn.

Obniżenie emerytury policyjnej na podstawie art. 15c ust. 3 ustawy wskazanej w decyzji pozwanego jest niezgodne z ustawą zasadniczą (o czym niżej). Te same względy materialnoprawne zdecydowały o zasadności skargi kwestionującej obniżenie renty policyjnej na podstawie art. 22a ust. 3 ustawy.

Skarga kasacyjna nie została uwzględniona w części dotyczącej zastosowania art. 15c ust. 1 pkt 1 w związku z art. 13b ustawy, gdyż podstawą tej regulacji jest materia, co do której nie można odstąpić od zasady zgodności ustawy z Konstytucją, chyba że niekonstytucyjność stwierdzi Trybunał Konstytucyjny.

1. Orzeczenie w części uwzględniającej skargę kasacyjną wynika z tego, że skarżąca ma prawo do 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 być stosowana.

W ocenie obecnego składu uprawnione są wykładnia i odmowa stosowania 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 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 z 2 sierpnia 2023 r., III USK 45/23).

2. Taki sam wzorzec oceny ma zastosowanie do sytuacji z art. 22a ust. 3 ustawy. Skoro skarżąca ma niekrótki okres służby bez okresu z art. 13b ustawy, objętego informacją IPN, to nieuzasadnione ograniczenie (tzw. gilotyna) z art. 22a ust. 3 ustawy również nie powinno mieć zastosowania do ustalenia wysokości renty inwalidzkiej.

Wprawdzie Sąd Najwyższy postanowieniem z 17 stycznia 2024 r., I USKP 104/23, skierował pytanie do Trybunału Konstytucyjnego - czy art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 3 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r., poz. 1280) jest zgodny z art. 2, art. 32, art. 64 i art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej, to jednak mimo upływu ponad roku nie ma informacji o procedowaniu w tej sprawie. W takiej sytuacji, podobnie jak wobec zaniechania w rozpoznaniu sprawy z pierwszego pytania o sygn. P 4/18, należy zapewnić skarżącej prawo do sądu i dlatego również ta część została rozpoznana bez dalszego oczekiwania na stanowisko Trybunału.

Sąd Apelacyjny w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku niewłaściwie odwołał się do art. 22a ust. 2 ustawy, gdyż regulacja ta odnosi się do osób, które zostały zwolnione ze służby przed dniem 1 sierpnia 1990 r., a do tego kręgu skarżąca nie należy. Dlatego w sprawie skarżącej nie ma zastosowania wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 czerwca 2021 r., sygn. akt P 10/20, dotyczący art. 22a ust. 2 ustawy. Jako że okres służby objęty informacją IPN jest krótki w odniesieniu do całego okresu służby, to w tym przypadku należało odstąpić od stosowania redukcji wysokości renty na podstawie art. 22a ust. 3. Niekrótki okres służby po 1990 r., oraz stwierdzenie prawa do renty inwalidzkiej dopiero po zakończeniu służby uprawnia stwierdzenie, że wysokość renty inwalidzkiej nie podlega zmniejszeniu ze względu ze służbą, kwalifikowaną na podstawie art. 13b ustawy (por. wyroki Sądu Najwyższego z 13 lutego 2024 r., I USKP 110/23, z 4 grudnia 2024 r., II USKP 45/24).

W sprawie Sąd pierwszej instancji ustalił, że pozwany decyzją z 19 maja 2005 r. ustalił dla A.O. prawo do policyjnej renty inwalidzkiej od 30 września 2004 r.

3. Nie jest zasadny zarzut dotyczący zastosowania art. 15c ust. 1 pkt 1 w związku z art. 13b ustawy.

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 skarżącego od 1 października 2017 r.

Rzecz w tym, że kolejna regulacja nie jest odpłatą za delikty funkcjonariuszy. Oczywiście 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). Czym innym jest popełnienie przestępstwa i dlatego traci na znaczeniu zarzut, iż sytuacja powodki jest gorsza, niż gdyby została skazana prawomocnym wyrokiem za popełnienie przestępstwa umyślnego (art. 10 ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej).

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; wyrok Sąd Najwyższego z 17 maja 2023 r., I USKP 63/22).

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 orzecznictwa sądów powszechnych i wojskowych przez rozpoznawanie środków odwoławczych oraz podejmowanie uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne (art. 1 pkt 1 ustawy z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym). 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 orzecznictwa, 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.

Nie można zapominać, iż już wcześniej Sąd Najwyższy przyjął, że osoba, która pełniła w latach 1984-1990 służbę w Zarządzie Łączności Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Wydziałach Łączności Wojewódzkich Urzędów Spraw Wewnętrznych, jest osobą, która pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa w rozumieniu art. 15b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 667 ze zm.) w związku z art. 2 ust. 1 pkt 5 i ust. 3 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (jednolity tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 1388 ze zm.) – uchwała 7 sędziów z 14 października 2015 r., III UZP 8/15.

Innymi słowy zgodność regulacji z art. 15c ust. 1 pkt 1 oraz z art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy z ustawą zasadniczą powinna być oceniona przez Trybunał Konstytucyjny.

4. Powyższe stanowisko obecnego składu, zważające na zgodność z ustawą zasadniczą, wyjaśnia i uzasadnia dlaczego nie zostały uwzględnione dalsze zarzuty skargi kasacyjnej, łączone z naruszeniem art. 177, 178 ust. 1 w związku z art. 8 ust. 1 i 2 oraz art. 2 Konstytucji RP, w tym w aspekcie ochrony prawa nabytych,

sprawiedliwości społecznej, zaufania obywatela do państwa i tworzonego prawa, zasady nie retroakcji prawa, a także łączone z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 30 i art. 64 ust. 1 i 2 i art. 32 Konstytucji.

Materialnej podstawy spornego prawa nie stanowią przepisy art. 3, art. 7, art. 10 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka oraz art. 14 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, dlatego kotwiczone w nich zarzuty nie były zasadne, skoro zaopatrzenie emerytalne i ubezpieczenie społeczne to zasadniczo domena praw krajowego.

Oceny tej nie zmienia odwołanie się skarżącej do prawa unijnego, gdyż kwestia ponownego ustalenia wysokości świadczeń dla funkcjonariuszy służb mundurowych z powodu ich służby w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej pozostaje poza zakresem podmiotowym, przedmiotowym i temporalnym zastosowania norm prawa Unii Europejskiej w systemie prawnym obowiązującym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (postanowienie TSUE z 12 czerwca 2014 r., Ryszard Pańczyk, C-28/14, ECLI:EU:C:2014:2003) – zob. wyrok Sądu Najwyższego z 24 maja 2023 r., II USKP 40/23.

5. W sprawie nie ma zastosowania zasada *ne bis in idem*. Potwierdził to Sąd Najwyższy w wyroku z 12 września 2023 r., III USKP 52/23, a wcześniej w uchwale z 16 września 2020 r., III UZP 1/20.

6. Nie jest też zasadna negatywna ocena prowadzenia postępowania dowodowego z urzędu przed Sądem Apelacyjnym, gdyż w dwuinstancyjnym postępowaniu sąd drugiej instancji nie rozpoznaje tylko apelacji, ale także sprawę w granicach apelacji (art. 378 § 1 k.p.c.) i powinien rozpoznać istotę sprawy (art. 386 ust. 4 k.p.c.), co oznacza, że Sąd powszechny drugiej instancji samodzielnie ocenia zebrany materiał dowodowy, który może też uzupełnić o dalszy materiał (art. 382 k.p.c. i art. 232 zdanie drugie k.p.c. w zw. 391 § 1 k.p.c.) i na tej podstawie suwerennie stosuje prawo materialne, a jego orzeczenie może być przeciwne do rozstrzygnięcia sądu pierwszej instancji, co nie pozwala na stwierdzenie zasadności zarzutu naruszenia przez Sąd Apelacyjny art. 45 § 1 Konstytucji RP w związku z art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (...). Innymi słowy rozpoznanie apelacji nie ogranicza się do oceny samych zarzutów apelacyjnych i

dlatego nie można stwierdzić naruszenia art. 378 § 1 k.p.c., art. 473 k.p.c., art. 232 k.p.c. w zw. z art. 3 k.p.c.

Z tych motywów orzeczono jak w sentencji na podstawie art. 398¹⁶ k.p.c. oraz art. 398¹⁴ k.p.c.

O kosztach orzeczono na podstawie art. 98 § 1, § 1¹ i § 3 k.p.c., art. 99 k.p.c. w związku z art. 398²¹ k.p.c. oraz § 10 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 pkt 2, z uwzględnieniem § 21 rozporządzenia z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych, zważając na wynik sprawy w postępowaniu apelacyjnym i kasacyjnym.

[SOP]

[a.ł.]