



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 10 kwietnia 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Romualda Spyt (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Halina Kiriło

SSN Krzysztof Rączka

w sprawie z odwołania Z.W.

przeciwko Zakładowi Emerytalno-Rentowemu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych
i Administracji w Warszawie

o wysokość emerytury i renty inwalidzkiej,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń

Społecznych w dniu 10 kwietnia 2025 r.,

skargi kasacyjnej ubezpieczonego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie

z dnia 31 stycznia 2023 r., sygn. akt III AUa 217/22,

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

UZASADNIENIE

Decyzjami z dnia 30 maja 2017 r. Zakład Emerytalno-Rentowy Ministerstwa
Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie, z urzędu i przy uwzględnieniu

informacji Instytutu Pamięci Narodowej z dnia 21 marca 2017 r., nr [...], ponownie ustalił wysokość emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej Z.W. .

Wyrokiem z dnia 14 lutego 2022 r. Sąd Okręgowy w Gorzowie Wielkopolskim zmienił zaskarżone decyzje i przyznał Z.W. prawo do ustalenia wysokości emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej z pominięciem art. 15c i 22a ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 708 ze zm.; dalej ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy lub ustawa zaopatrzeniowa).

Sąd Apelacyjny w Szczecinie, wyrokiem z dnia 31 stycznia 2023 r., zmienił zaskarżony przez organ rentowy wyrok Sądu Okręgowego i oddalił odwołania.

W sprawie ustalono, że Z.W. i urodził się w dniu [...] 1958 r. Po ukończeniu Techniku Chemicznego w I. i uzyskaniu tytułu technika chemika o specjalności technologia procesów chemicznych podjął naukę w Szkole Chorążych - Ministerstwa Spraw Wewnętrznych - Wojsk Ochrony Pogranicza w K., którą ukończył, uzyskując tytuł technika kryminalistyki w służbie specjalnej.

Z.W. odbył praktykę od 5 do 30 maja 1980 r. w Granicznej Placówce Kontrolnej WOP w K1.

Na mocy rozkazu z dnia 18 września 1980 r. Z.W. został członkiem korpusu Wojskowej Służby Wewnętrznej, a następnie na mocy rozkazu z dnia 2 listopada 1984 r. członkiem grupy zwiadowczej ochrony pogranicza.

Z.W. był uznany za wyróżniającego się chorążego wśród kontrolerów w zakresie realizacji zadań kontrolersko-operacyjnych, co uzasadniało złożenie 1 czerwca 1983 r. wniosku o mianowanie go do stopnia chorążego w korpusie osobowym chorążych ochrony pogranicza w grupie zwiadowczej.

W opiniach służbowych wystawianych Z.W. w latach 1980-1989 każdorazowo wskazywano, że jest chorążym zdyscyplinowanym, nałożone na niego obowiązki wykonuje sumiennie i nadaje się na zajmowane stanowisko.

Z.W. od 22 października 1980 r. do 30 listopada 1988 r. zajmował stanowisko kontrolera w [...] Brygadzie Wojsk Ochrony Pogranicza w Granicznej Placówce Kontrolnej w K1., a od 1 grudnia 1988 r. stanowisko kontrolera grupy operacyjnej.

Od 1 sierpnia 1990 r. Z.W. kontynuował służbę jako kontroler Straży Granicznej, a dnia 15 maja 1991 r. został mianowany funkcjonariuszem Straży Granicznej na stanowisku kontrolera grupy kontrolerskiej GPK K1. .

Orzeczeniem Rejonowej Komisji Lekarskiej MSWiA z dnia 7 marca 2008 r. Z.W. został uznany za niezdolnego do służby, z dniem 25 kwietnia 2008 r. został zwolniony ze służby.

Decyzjami z dnia 4 czerwca 2008 r. ustalono ubezpieczonemu prawo do emerytury policyjnej i do policyjnej renty inwalidzkiej od 25 kwietnia 2008 r.

W informacji z dnia 21 marca 2017 r., nr [...] Instytut Pamięci Narodowej wskazał, że w okresie od 22 października 1980 r. do 31 lipca 1990 r. ubezpieczony pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej.

Wojska Ochrony Pogranicza, pełniąc liczne funkcje wspólne dla obronności i wywiadu, kilkakrotnie przechodziły spod nadzoru Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (MSW) do Ministerstwa Obrony Narodowej i z powrotem. W 1971 r. Wojska Ochrony Pogranicza (WOP) powróciły do resortu spraw wewnętrznych na podstawie decyzji nr 104/71 Prezydium Rządu z dnia 31 lipca 1971 r. W związku z ponownym podporządkowaniem WOP MSW Minister Spraw Wewnętrznych zarządzeniem organizacyjnym 0100/org. z dnia 18 grudnia 1971 r. rozwiązał z dniem 1 stycznia 1972 r. Zarząd Kontroli Ruchu Granicznego. Na mocy tego zarządzenia Dowództwo WOP przejęło kontrolę ruchu granicznego, ochronę przejść granicznych, operacyjną ochronę rybołówstwa dalekomorskiego oraz statystykę ruchu granicznego. GPK zostały podporządkowane dowódcy WOP wraz ze stanowiskami etatowymi z Wydziału Kontroli Ruchu Granicznego. Na stan WOP przeszły stany osobowe GPK (funkcjonariusze, żołnierze zawodowi, pracownicy cywilni). W zakresie pracy operacyjnej Zarząd II Dowództwa WOP został podporządkowany zarządzeniem MSW nr 07/61 z dnia 12 stycznia 1961 r. Departamentowi II (Kontrwywiad) MSW. Na mocy tego zarządzenia dyrektor Departamentu II MSW wydawał wytyczne pracy operacyjnej, zaś organy kontroli ruchu granicznego zostały podporządkowane

Zarządowi II Dowództwa WOP (Zwiadowi). Zarząd II WOP został także zobowiązany do zreorganizowania systemu kontroli ruchu granicznego w celu powiązania go z całokształtem potrzeb operacyjnych. Kontrolę ruchu granicznego mieli prowadzić funkcjonariusze znający zarówno zasady pracy operacyjnej, jak i kontrolerskiej. Przedmiotowe zarządzenie do zadań Zarządu II WOP zaliczyło w szczególności:

1. organizowanie pracy operacyjnej w celu wykrywania i zapobiegania przestępczości granicznej, a przede wszystkim:
 1. wykrywanie nielegalnych kanałów przerzutowych i przesyłkowych,
 2. ujawnianie osób podejrzanych o dokonywanie przestępstw granicznych,
 3. wykrywanie osób, które mogą być powiązane z działalnością obcych wywiadów spośród zatrzymanych przestępców granicznych i osób przekraczających granice w legalnym ruchu granicznym (zadania te Zwiad WOP miał realizować w szerokiej współpracy z ludnością cywilną oraz z wykorzystaniem sieci tajnych współpracowników),
 4. wykrywanie na podstawie wytycznych Departamentu II MSW i wydziałów II KW MO na przejściach granicznych materiałów szpiegowskich przewożonych lub przekazywanych w różnego rodzaju przesyłkach do wrogich ośrodków szpiegowskich za granicę oraz nadsyłanych tą drogą szpiegowskich instrukcji i zadań;
 5. wykrywanie w czasie kontroli ruchu granicznego wszelkiego rodzaju innych przesyłek zawierających przemyt, „wrogą” literaturę itp. oraz osób przewożących tego rodzaju materiały lub usiłujących przekroczyć granicę bez właściwych dokumentów;
 6. wykonywanie operacyjnych czynności zlecanych przez dyrektora Departamentu II (naczelników wydziałów II KW MO).

Organy Zwiadu WOP miały prowadzić pracę operacyjną na podstawie instrukcji operacyjnych SB. Zakres działań Zwiadu WOP poszerzono w związku z zarządzeniem nr 026/82 MSW w sprawie przejęcia przez Zwiad WOP operacyjnej ochrony pogranicza. Zgodnie z § 1 tego zarządzenia, Zwiad WOP miał przejąć od SB niektóre jej zadania realizowane „na pograniczu”. W tym celu SB miała przekazać

Zwiadowi WOP obiekty wraz z osobowymi źródłami informacji i inne materiały z dotychczasowego rozpoznania tych obiektów. Według załącznika do zarządzenia nr 026/82 zadania Zwiadu WOP w operacyjnej ochronie pogranicza to m.in.:

1. operacyjna ochrona pogranicza, niektórych obiektów gospodarczych i administracyjnych tam rozmieszczonych (...);
2. zapobieganie, rozpoznawanie i wykrywanie wszelkiej wrogiej i przestępczej działalności oraz wynikających stąd zagrożeń dla podstawowych interesów politycznych i gospodarczych państwa oraz godzących w bezpieczeństwo i porządek publiczny, a w szczególności:
 1. penetracji pogranicza i obiektów tam położonych podejmowanej przez wrogie ośrodki i służby specjalne przeciwnika, w tym jednostek i obiektów WP i AR,
 2. powstawaniu nielegalnych, antypaństwowych organizacji społeczno- politycznych,
 3. nielegalnych działań podejmowanych przez elementy antysocjalistyczne,
 4. powstawania sytuacji mogących powodować niepokoje społeczne,
 5. niegospodarności i marnotrawstwa mienia społecznego w obiektach gospodarki uspołecznionej;

Realizując zadania określone w pkt 1 i 2, Zwiad WOP miał stosować środki, formy i metody pracy operacyjnej właściwe dla SB.

W dniu 16 maja 1991 r., z dniem sformowania Straży Granicznej, Wojska Ochrony Pogranicza, a tym samym Zwiad WOP, zakończyły działalność.

W wytycznych szefa Zarządu Zwiadu WOP o zakresie działania operacyjnego organów zwiadu brygad WOP, GPK i lądowych strażnic kadrowych oraz uprawnień przełożonych operacyjnych - stanowiących załącznik do zarządzenia dowódcy WOP nr 071 z dnia 15 grudnia 1984 r. - w rozdziale I w pkt 4 zasad ogólnych jako organy Zwiadu WOP 62 wymienia się:

6. wydziały zwiadu brygad,
7. sekcje zwiadu batalionów granicznych,
8. grupy operacyjne wydziałów (sekcji) zwiadu.

W myśl owych wytycznych pododdziałami granicznymi wykonującymi zadania operacyjne były:

9. graniczne placówki kontrolne,
10. lądowe strażnice kadrowe.

Przedmiotowe wytyczne w punkcie 8 określają, że pracę operacyjną w pełnym zakresie prowadzi kadra zwiadu WOP zajmująca m. in. następujące stanowiska służbowe:

1. w granicznej placówce kontrolnej WOP:
 1. dowódca GPK;
 2. zastępca dowódcy GPK ds. operacyjnych;
 3. oficer operacyjny GO GPK.

Zwiad WOP nie był formacją o charakterze czysto policyjnym lub wojskowym, zajmującą się jedynie zwalczaniem przemytu lub kontrolą ruchu granicznego albo ochroną nienaruszalności granic. Zwiad WOP był ważnym elementem w systemie organów bezpieczeństwa, stworzonym głównie w celu ochrony totalitarnego reżimu narzuconego Polsce w 1944 r., a jego działalność do 1990 r. - podobnie jak MBP, SB, WSW - wiązała się z „łamaniem praw człowieka i obywatela na rzecz komunistycznego ustroju totalitarnego”. Zwiad WOP podporządkowano w zakresie pracy operacyjnej Departamentowi II MSW, a system kontroli ruchu granicznego skonstruowano tak, by przede wszystkim zaspokoić potrzeby operacyjne MSW związane ze zwalczaniem opozycji politycznej, Kościoła i innych związków wyznaniowych oraz działalności wywiadowczej na rzecz NATO czy wykrywaniem przemytu „wrogiej” literatury.

Wojskowa Służba Wewnętrzna - której także członkiem był Z.W. - powstała na mocy Rozkazu Ministra Obrony Narodowej z dnia 10 stycznia 1957 r. oraz zarządzenia organizacyjnego nr 0013 Szefa Sztabu Generalnego WP z dnia 21 stycznia 1957 r. o rozformowaniu Głównego Zarządu Informacji.

Zadaniem WSW było zwalczanie szpiegostwa przeciwko Siłom Zbrojnym PRL, przeciwko przemysłowi zbrojeniowemu, zwalczanie dywersji politycznej (utrzymywanie leninizmu w wojsku), terroru, sabotażu, zapobieganie tworzenia nielegalnych związków wewnątrz Sił Zbrojnych PRL, zwalczanie przestępczości pospolitej wśród żołnierzy, utrzymywanie dyscypliny wojskowej, werbowanie

obcokrajowców, w tym dyplomatów, mogących mieć informacje ważne dla PRL i SZ PRL itp.

Zestawienie zadań wykonywanych przez WSW i Zwiad WOP oraz opinii z okresu pracy Z.W. jako kontrolera GPK i kontrolera grupy operacyjnej w GPK w K1. oraz członka korpusu oficerów ochrony pogranicza WSW, a następnie w grupie zwiadowczej, w ocenie Sądu Apelacyjnego, uzasadnia uznanie okresu tej służby za okres działalności na rzecz totalitarnego państwa.

Sąd Apelacyjny zwrócił uwagę, że treść przepisów art. 15c i 22a w związku z art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy 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. Dlatego Sąd Apelacyjny nie podzielił zapatrywań prawnych przyjętych przez Sąd Okręgowy, które ostatecznie legły u podstaw zaskarżonego orzeczenia, opartych na rozważaniach zawartych 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. W ocenie Sądu Apelacyjnego, nieuprawnione i sprzeczne z fundamentalnymi zasadami wykładni pozostaje definiowanie użytego pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa” przez indywidualizowanie charakteru tej służby. W istocie bowiem taka wykładnia sprowadza się do stworzenia nowej normy prawnej, niezgodnej z wolą wyrażoną przez ustawodawcę.

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 (OSNP 2011 nr 15-16, poz. 210). Odnosząc powyższą ocenę do obecnej regulacji prawnej, Sąd Apelacyjny uznał, że sporna legislacja (art. 15c i 22a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy) 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. 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 mimo nowelizacji z 2009 r. - z uwagi na sposób ustalania wysokości świadczenia) nabytych niesłusznie, niegodnie lub niegodziwie z tytułu lub w 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 nie odbiegały znacząco od standardów świadczeń emerytalno-rentowych wynikających z powszechnego systemu świadczeń z ubezpieczenia społecznego.

Sąd Apelacyjny wskazał ponadto, 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.

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.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, nietrafne i nieprzystające do okoliczności niniejszej sprawy są rozważania Sądu Okręgowego o wprowadzeniu pierwszej ustawy dezubekizacyjnej i wprowadzeniu ustawy zmieniającej jako „kolejnego swoistego rozliczenia się przez państwo z osobami służącymi totalitarnemu państwu”, skoro Z.W. w ogóle nie został objęty przepisami pierwszej ustawy dezubekizacyjnej. Natomiast niniejsza sprawa jest dowodem na to, że pierwsza ustawa nie objęła wszystkich funkcjonariusz pełniących służbę na rzecz państwa totalitarnego, co właśnie było pogwałceniem poczucia sprawiedliwości - zasady sprawiedliwości społecznej.

Sąd Apelacyjny miał na uwadze, że opinie służbowe wystawiane ubezpieczonemu uzasadniają twierdzenie, że Z.W. nie tylko świadomie i dobrowolnie podjął służbę w formacji objętej art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, ale nadto posiadał skrytykowany światopogląd materialistyczny i głęboko wierzył w słuszność i zwycięstwo socjalizmu jako ustroju społeczno-ekonomicznego; w pełni był przekonany o słuszności polityki partii jako kierowniczej siły narodu i w praktyce realizował jej wytyczne. Akta osobowe ubezpieczonego z IPN ewidentnie wykazują braki uniemożliwiające odtworzenie przebiegu jego służby w sposób szczegółowy z ustaleniem prowadzonych czynności operacyjnych, powierzonych zadań szczególnych. Dlatego, w ocenie Sądu Apelacyjnego, dokonując ustaleń w tym zakresie, nie można pomijać nie tylko miejsca wykonywania zadań, ale także udziału ubezpieczonego w określonym korpusie oficerów oraz w określonej grupie działającej w GPK K1. . Będąc członkiem korpusu WSW, a także grupy operacyjnej GPK i otrzymując wysokie oceny za wykonywanie obowiązków służbowych, które były określone w obowiązujących wówczas przepisach, ubezpieczony czynnie uczestniczył w wykonywaniu zadań Zwiadu, a prowadzone działania operacyjne nie

tylko dotyczyły przestępstw gospodarczych, ale także politycznych wymierzonych wprost w osoby niegodzące się z „przywódczą rolą partii” i podległością Państwa Polskiego ZSRR.

W podsumowaniu Sąd Apelacyjny stwierdził, że skoro przepisy art. 13b oraz art. 15c i art. 22a ustawy zaopatrzeniowej stanowią obowiązujące przepisy prawa, a Z.W. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 22 października 1980 r. do 31 lipca 1990 r., ponieważ pracował „na etatach” objętych art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. a tiret trzecie oraz lit. b tiret ósme ustawy zaopatrzeniowej, to organ rentowy prawidłowo dokonał obniżenia należnych ubezpieczonemu świadczeń przez „wyzerowanie” okresu wykonywania służby na rzecz totalitarnego państwa.

W skardze kasacyjnej od wyroku Sądu Apelacyjnego ubezpieczony zarzucił naruszenie prawa materialnego, tj.:

1. art. 13b ust. 1 w związku z art. 15c ust. 1 pkt 1, ust. 2 i 3 oraz art. 22a ust. 1, 2 i 3 ustawy zaopatrzeniowej, przez błędną wykładnię i przyjęcie, że przesłanka „służby na rzecz państwa totalitarnego” określona w art. 13b ust. 1 tej ustawy spełniona jest wyłącznie przez wzgląd na formalne zatrudnienie ubezpieczonego w jednostkach wymienionych w przepisie, bez dokonania oceny przebiegu całej służby na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka zgodnie z wykładnią art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej dokonaną przez Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20, w szczególności przez pominięcie: pozytywnej weryfikacji ubezpieczonego, wieloletniej jego służby po 1990 r., charakteru służby po 1990 r.;

2. art. 2 w związku z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 178 ust. 1 w związku z art. 8 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, przez przyjęcie, że niekorzystne przeliczenie emerytury i renty ubezpieczonego na podstawie art. 13b ust. 1 w związku z art. 15c ust. 1 pkt 1, ust. 2 i 3 oraz art. 22a ust. 1, 2 i 3 ustawy zaopatrzeniowej, pomimo objęcia go dyspozycją art. 15b ustawy zaopatrzeniowej, w brzmieniu nadanym temu aktowi prawnemu ustawą 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, jest zgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej i w konsekwencji przez brak odmowy zastosowania tych przepisów na podstawie art. 8 ust. 1 i 2 w związku z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP;

3. art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, przez przyjęcie, że przeliczenie emerytury i renty ubezpieczonego na podstawie art. 13b ust. 1 w związku z art. 15c ust. 1 pkt 1, ust. 2 i 3 oraz art. 22a ust. 1, 2 i 3 ustawy zaopatrzeniowej jest zgodne z zasadą równości wszystkich wobec prawa i w konsekwencji brak odmowy zastosowania tych przepisów na podstawie art. 8 ust. 1 i 2 w związku z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP;

4. art. 10 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, przez przyjęcie, że przeliczenie emerytury i renty ubezpieczonego zaskarżonymi decyzjami jest zgodne z zasadą trójpodziału władzy i w konsekwencji przez brak odmowy zastosowania tych przepisów na podstawie art. 8 ust. 1 i 2 w związku z art. 178 ust. 1 Konstytucji;

5. art. 18 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w związku z art. 1 Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w związku z art. 9 oraz art. 91 ust. 2 Konstytucji RP oraz w związku z art. 15c ust. 1-3 w związku z art. 13 ust. 1 lit. 1c oraz z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, przez nadużycie przez państwo legitymowanego celu jako uzasadnienia ograniczenia prawa do poszanowania mienia ubezpieczonego, przez wprowadzenie kolejnego ustawowego mechanizmu obniżania emerytur i rent funkcjonariuszy, sprzecznego z zasadą rzetelnej legislacji i zasadą proporcjonalności, którego rzeczywistym celem nie jest „zniesienie przywilejów emerytalnych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa PRL” z zastosowaniem zasady sprawiedliwości społecznej, ale stworzenie nieproporcjonalnego mechanizmu obniżania świadczeń emerytalno-rentowych uzyskanych godziwie w celu ekonomiczno-politycznej represji adresatów ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży

Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r., poz. 2270; dalej jako ustawa nowelizująca z 2016 r.);

6. art. 32 oraz art. 64 Konstytucji RP w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 8 ust. 1 i 2 oraz art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji RP oraz naruszenie art. 1 Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w związku z art. 14 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w związku z art. 9 oraz art. 91 ust. 2 Konstytucji RP oraz w związku z art. 15c ust. 3 w związku z art. 13 ust. 1 lit. 1c oraz z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, przez dyskryminujące ubezpieczonego obniżenie świadczeń emerytalnego i rentowego należnych w związku ze służbą po 1990 r. i niczym nieuzasadnione zróżnicowanie jego sytuacji w stosunku do osób, które nie pełniły służby w PRL, a także funkcjonariuszy, którzy zostali skazani, co rażąco narusza zasadę równości wobec prawa i zakaz dyskryminacji przy realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego oraz prawa do poszanowania mienia.

Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i orzeczenie co do istoty sprawy przez przyznanie mu prawa do emerytury i renty w wysokości obowiązującej przed 1 października 2017 r., ewentualnie o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego oraz przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia w przedmiocie kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna ma usprawiedliwione podstawy, choć nie wszystkie zarzuty wskazane przez skarżącego potwierdziły się.

Dalsze rozważania poprzedzić musi przypomnienie ugruntowanego w orzecznictwie stanowiska, że sąd ubezpieczeń społecznych, rozpoznający sprawę w wyniku wniesienia odwołania od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie ponownego ustalenia (obniżenia) wysokości emerytury policyjnej byłego funkcjonariusza nie jest związany treścią informacji o przebiegu służby w organach bezpieczeństwa państwa przedstawionej przez Instytut Pamięci Narodowej zarówno co do faktów (ustalonego w tym zaświadczeniu przebiegu służby), jak i co do kwalifikacji prawnej tych faktów

(zakwalifikowania określonego okresu służby jako służby w organach bezpieczeństwa państwa). Związanie to obejmuje jedynie organ emerytalny, który przy wydawaniu decyzji musi kierować się danymi zawartymi w informacji o przebiegu służby. Ustalenia faktyczne i interpretacje prawne Instytutu Pamięci Narodowej nie mogą natomiast wiązać sądu - do którego wyłącznej kompetencji (kognicji) należy ustalenie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia w przedmiocie prawa do emerytury policyjnej i jej wysokości, odpowiednio renty rodzinnej oraz odpowiednia kwalifikacja prawna (subsumcja) ustalonych faktów (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 grudnia 2011 r., II UZP 10/11, OSNP 2012 nr 23-24, poz. 298). Również Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 lutego 2010 r. (K 6/09, OTK-A 2010 nr 2, poz. 15) dostrzegł, że kontrola informacji o przebiegu służby wydawanej przez IPN została połączona z prawem zaskarżenia decyzji organu emerytalnego, a w konsekwencji z prawem do rozpoznania istoty sprawy przez sąd powszechny. Nie sposób zatem uznać, że ustawodawca pozbawił osoby, których dotyczy kwestionowana regulacja, prawa sądowej kontroli informacji sporządzonej przez IPN. Informacja o przebiegu służby nie jest więc władczym przejawem woli organu administracji publicznej (władczym rozstrzygnięciem), lecz jest oświadczeniem wiedzy i nie rozstrzyga konkretnej sprawy administracyjnej w stosunku do konkretnej osoby fizycznej. Wskazana czynność ma charakter *stricte* informacyjny i stanowi jedynie urzędowe potwierdzenie określonych faktów, zamieszczonych w aktach osobowych funkcjonariusza, celem ponownego ustalenia prawa do świadczeń emerytalnych. Władczym rozstrzygnięciem wobec skarżącego jest decyzja organu emerytalnego w przedmiocie ponownego ustalenia prawa do świadczenia emerytalnego i jego wysokości. Zatem dopiero decyzja organu emerytalnego podlega kontroli sądowej. Natomiast właściwym sądem dokonującym tej kontroli jest sąd powszechny, a ten, podczas rozpoznawania istoty sprawy, będzie uprawniony do weryfikacji informacji z IPN w postępowaniu dowodowym. Oceny tej nie zmienia, że informacja o przebiegu służby jest dokumentem urzędowym w rozumieniu art. 244 k.p.c. Ukształtowane na tle spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych orzecznictwo Sądu Najwyższego jednoznacznie akceptuje, że okoliczności mające wpływ na prawo do świadczeń lub ich wysokość mogą być udowadniane wszelkimi środkami dowodowymi przewidzianymi w Kodeksie

postępowania cywilnego (wyroki: z dnia 2 lutego 1996 r., II URN 3/95, OSNAPiUS 1996 nr 16, poz. 239; z dnia 25 lipca 1997 r., II UKN 186/97, OSNAPiUS 1998 nr 11, poz. 342; z dnia 8 sierpnia 2006 r., I UK 27/06, OSNP 2007 nr 15-16, poz. 235), a art. 247 k.p.c., wprowadzający ograniczenia dowodzenia zeznaniami świadków lub z przesłuchania stron przeciwko osnowie lub ponad osnowę dokumentu obejmującego czynność prawną nie ma zastosowania w tych sprawach (wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 11 października 2016 r., I UK 356/15, LEX nr 2174067 i z dnia 10 lipca 2013 r., II UK 427/12, LEX nr 1555534). W konsekwencji Sąd Najwyższy w obecnym składzie podziela stanowisko Sądu Najwyższego przyjęte w uchwale siedmiu sędziów z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28), 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 Pamięci 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 z dnia 18 lutego 1994 r.). Stąd zrównanie - przez jednolite obniżenie świadczenia z zabezpieczenia społecznego - statusu osób, które kierowały organami państwa totalitarnego, które angażowały się w realizację zadań i funkcji państwa totalitarnego, nękały swych obywateli także na innym polu niż styk szeroko rozumianego prawa karnego, a więc tych podmiotów, których ocena jest zdecydowanie aksjologicznie negatywna, z osobami, których postawa nie pozostawała w bezpośredniej opozycji do zadań i funkcji tego państwa, lecz sprowadzała się do czynności akceptowalnych i wykonywanych w każdym państwie, także demokratycznym, bez skojarzeń prowadzących do ujemnych ocen, nie może być dokonane za pomocą tych samych parametrów. Inaczej każdy podmiot funkcjonujący w systemie państwa w tych latach mógłby się spotkać z zarzutem, że jego działanie, w ogólnym rozrachunku, było korzystne dla państwa totalitarnego. W przywołanej wyżej uchwale Sąd Najwyższy, wskazując, że nie można z góry zakładać, że każda osoba pełniąca służbę działała na rzecz totalitarnego państwa, gdyż funkcje rozkładały się także na obszary bezpieczeństwa państwa, które są

istotne w każdym jego modelu, przyjął wprost, że w tym ostatnim wypadku chodzi np. o służbę w policji kryminalnej, niezależnie od tego komu była ona podporządkowana oraz o ochronę granic, by uproszczone interpretacje nie godziły w sposób automatyczny w osoby, które prawidłowo i legalnie wykonywały swoje obowiązki służbowe.

Sąd Apelacyjny w zaskarżonym wyroku przyjął, że jedynym kryterium pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa jest fakt pełnienia służby w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. w jednej z wymienionych art. 13b ustawy zaopatrzeniowej jednostek organizacyjnych będących częścią aparatu systemu policyjnego, na którym opierało się państwo totalitarne. Sąd Apelacyjny nie dokonał zweryfikowania służby ubezpieczonego pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka. Stwierdził, że ubezpieczony należał do korpusu oficerów WSW, a następnie do oficerów w grupie zwiadowczej i prowadził działalność operacyjną w GPK. Mając na uwadze zadania zarówno WSW, jak i Zwiadu WOP, przyjął, że służba w tych jednostkach była służbą na rzecz państwa totalitarnego. Podkreślił też, że akta osobowe ubezpieczonego z IPN ewidentnie wykazują braki uniemożliwiające odtworzenie przebiegu służby ubezpieczonego w sposób szczegółowy z ustaleniem prowadzonych czynności operacyjnych, powierzonych zadań szczególnych.

Z przedstawionych przez Sąd Apelacyjny ustaleń wynika, że:

- zwiad WOP nie był formacją o charakterze czysto policyjnym lub wojskowym, zajmującą się jedynie zwalczaniem przemytu lub kontrolą ruchu granicznego albo ochroną nienaruszalności granic,
- Wojskowa Służba Wewnętrzna jednostek wojskowych MSW nie była formacją o charakterze czysto policyjnym i kontrwywiadowczym, ponieważ zajmowała się też zwalczaniem oddziaływania opozycji, Kościoła i innych związków wyznaniowych na żołnierzy służby zasadniczej wojsk MSW i kadrę zawodową.

Dalej Sąd Apelacyjny podsumował, że wymienione wyżej formacje były ważnym elementem w systemie organów bezpieczeństwa, stworzonym głównie w celu ochrony totalitarnego reżimu narzuconego Polsce w 1944 r., a jego działalność do 1990 r. - podobnie jak MBP, SB, WSW - wiązała się z „łamaniem praw człowieka i obywatela na rzecz komunistycznego ustroju totalitarnego”, a prowadzone działania

operacyjne nie tylko dotyczyły przestępstw gospodarczych, ale także politycznych wymierzonych wprost w osoby nie godzące się z „przywódczą rolą partii” i podległością Państwa Polskiego ZSRR.

Z przedstawionego stanowiska wynika, że Sąd Apelacyjny uznał samą przynależność ubezpieczonego do powyższych formacji za wystarczającą do zakwalifikowania jego służby na rzecz totalitarnego państwa, chociaż w zakresie ich działania były także zadania akceptowalne i wykonywane w każdym państwie, także demokratycznym, bez skojarzeń prowadzących do ujemnych ocen, tj. zwalczanie przemytu, kontrola ruchu granicznego, ochrona nienaruszalności granic (zwiad WOP).

Wskazany w skardze kasacyjnej zarzut naruszenia art. 13b ustawy zaopatrzeniowej jest zatem, w ocenie Sądu Najwyższego, uzasadniony. Sąd Najwyższy utożsamia się z poglądem wyrażonym w uchwale siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20. W rezultacie Sąd Apelacyjny, wyrażając odmienny pogląd, nie zbadał kluczowej dla rozstrzygnięcia przesłanki merytorycznej.

Dalej idąc, Sąd Najwyższy wypracował również linię orzecniczą, zgodnie z którą art. 15c ust. 3 oraz art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej są sprzeczne z licznymi postanowieniami Konstytucji RP, sądy powszechne są w konsekwencji zobowiązane do niezastosowania tych przepisów, zaś oparcie się na nich przez Sąd drugiej instancji prowadzi do uwzględnienia skargi kasacyjnej odwołującego się funkcjonariusza policji (zamiast wielu zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 czerwca 2024 r., III USKP 72/23, LEX nr 3722751, i powołane tam orzecznictwo oraz argumentacja). Wspomniana linia orzecnicza została zapoczątkowana wyrokiem z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22 (OSNP 2023 nr 9, poz. 104), w którym wyjaśniono, że prawodawca wprowadził do ustawy zaopatrzeniowej dwa mechanizmy korygujące wysokość emerytur funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa. Pierwszy z nich „zeruje” kwalifikowane lata służby, drugi zaś obniża wysokość świadczenia do przeciętnej emerytury przysługującej w powszechnym systemie ubezpieczenia.

W odniesieniu do pierwszego z wymienionych mechanizmów Sąd Najwyższy przyjął, że „wyzerowanie lat służby” (art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej)

jest środkiem proporcjonalnym w stosunku do funkcjonariuszy, których lata służby przypadały przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. Rozwiązanie to nie pozostaje w sprzeczności z przepisami Konstytucji RP. „Wyzerowania” lat służby na rzecz totalitarnego państwa sprawia, że każdy jej rok traktowany jest jako nieistniejący, co w konsekwencji powoduje, że im dłuższa była taka służba w trakcie kariery zawodowej odwołującego się funkcjonariusza, tym bardziej wysokość świadczenia - należnego mu po nowelizacji ustawy zaopatrzeniowej - zbliża się do wysokości najniższej emerytury gwarantowanej przez art. 18 ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej. „Wyzerowanie lat służby” godzi w funkcjonariuszy, których lata służby przypadały przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. Dotkliwość tego rozwiązania jest proporcjonalna i w niewielkim stopniu dotyka osób, które tylko kilka lat służyły w PRL. W rezultacie, rozwiązanie to nadaje się do osiągnięcia celu zakładanego przez ustawodawcę: skutecznie obniża emerytury „osób służących na rzecz totalitarnego państwa”. Sąd Najwyższy uwzględnił również, 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) a Trybunał Konstytucyjny uznał je za zgodne z Konstytucją RP (zob. wyrok z 24 lutego 2010 r., K 6/09, OTK-A 2010 Nr 2, poz. 15 oraz z 11 stycznia 2012 r., K 36/09, OTK-A 2012 Nr 1, poz. 3). Dlatego według Sądu Najwyższego krytyczna ocena art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej nie prowadzi do uznania jego niezgodności z Konstytucją RP, gdyż nie ma możliwości jednoznacznego zakwalifikowania tego przepisu jako pozostającego w opozycji do wzorców wynikających z Konstytucji RP, zwłaszcza jej art. 2.

Natomiast w odniesieniu do drugiego z wymienionych mechanizmów Sąd Najwyższy uznał, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej obniża wysokość świadczeń tych funkcjonariuszy, którzy od 1990 r. służyli wolnej Polsce. W tej sytuacji zastosowanie w stosunku do takich funkcjonariuszy art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej i obniżenie świadczenia należnego funkcjonariuszowi do pułapu przeciętnej emerytury, gdy wysokość „ponad” ten wskaźnik została wypracowana po 1990 r.:

- a) w sposób oczywisty narusza art. 32 ust. 1 ust. 2 Konstytucji RP;
- b) godzi w art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP;

c) narusza prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP;

d) narusza art. 2 Konstytucji RP.

Przemawia to za odmową zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej (zob. też wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 maja 2023 r., I USKP 63/22, OSNP 2024 nr 1, poz. 9 oraz z dnia 24 maja 2023 r., II USKP 40/23, LEX nr 3568174). Akceptując odmowę zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej jako wyrażającego normę sprzeczną z Konstytucją RP, w szczególności przyjmującą sankcję o charakterze nieproporcjonalnym, należy również zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 12 ust. 1 tej ustawy, emerytura policyjna przysługuje funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który w dniu zwolnienia posiada 15 lat służby w Policji, wliczając w to okresy równorzędne, wymienione w art. 13 tej ustawy. Oznacza to, że podstawowego przywileju emerytalnego polegającego na możliwości przejścia na emeryturę po 15 latach służby ze świadczeniem wynoszącym co najmniej 40% podstawy jego wymiaru skarżący nie nabył z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa, lecz z tytułu służby pełnionej w demokratycznym państwie prawa. Niewątpliwie za przywilej należy uznać regulację polegającą na tym, że emerytura funkcjonariusza wzrasta o 2,6% podstawy wymiaru za każdy dalszy rok służby (art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy). Celem nowelizacji z 2016 r. było zniesienie tego przywileju i przyjęcie za okresy służby na rzecz totalitarnego państwa 0% podstawy wymiaru, co jest zgodne z celem ustawy wyrażającym się w pozbawieniu przywilejów nabytych z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa. Tym samym mechanizm określony w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w istocie niweczy uprawnienie funkcjonariusza do obliczenia wysokości emerytury według wskaźnika podstawy wymiaru 1,3% lub 2,6% za okresy niebędące służbą na rzecz totalitarnego państwa.

„Wyzerowanie” lat służby na rzecz totalitarnego państwa nie jest rozwiązaniem naruszającym art. 32 ust. 1 Konstytucji (zasada równości wobec prawa) oraz art. 32 ust. 2 (zakaz dyskryminacji). Zasada równości praw i będąca jej lustrzanym odbiciem zasada niedyskryminacji obowiązują w polskim systemie prawnym na mocy Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.), mającej

- zgodnie z art. 91 ust. 2 Konstytucji RP - pierwszeństwo stosowania przed ustawodawstwem krajowym. W myśl art. 14 tej Konwencji, korzystanie z praw i wolności w niej wymienionych powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów, jak: płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne i inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie bądź z jakichkolwiek innych przyczyn. W świetle utrwalonej w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz) wykładni cytowanego przepisu, przywołanej w wyrokach Sądu Najwyższego z dnia 29 marca 2011 r., I PK 231/10 (OSNP 2012 nr 9-10, poz. 118) i z dnia 7 kwietnia 2011 r., I PK 232/10 (OSNP 2012 nr 11-12, poz. 133), dyskryminacją jest taka różnica w traktowaniu podmiotów prawa, która nie ma obiektywnego i rozsądnego uzasadnienia, a więc nie realizuje uprawnionego celu oraz nie istnieje rozsądna proporcja między zastosowanymi środkami i tym celem. Nie dochodzi do naruszenia zasady równego traktowania (zakazu dyskryminacji), jeśli wybrane środki (przepisy) odzwierciedlają uzasadniony cel polityki społecznej oraz są odpowiednie i konieczne do osiągnięcia tego celu (por. w odniesieniu do zakazu dyskryminacji ze względu na płeć: wyrok TSUE z dnia 6 lipca 2000 r., C-407/98, Katarina Abrahamsson i Leif Anderson przeciwko Elisabet Fogelqvist LEX nr 82937; w odniesieniu do zakazu dyskryminacji ze względu na wiek: wyrok TSUE z dnia 22 listopada 2005 r., C-144/04, Verner Mangold przeciwko Rudiger Heim, LEX nr 225999; wyrok TSUE z dnia 16 października 2007 r., C-411/05, Felix Palacios de la Villa przeciwko (...) S.A., LEX nr 319479; w odniesieniu do prawa do renty z pracowniczego programu emerytalnego: wyrok TSUE 11 lipca 2006 r., C-13/05, Sonia Chocón Navas przeciwko Eurest, LEX nr 226783).

Również Trybunał Konstytucyjny, wykładając powyższe zasady, wyjaśnia, że wszystkie podmioty prawne, charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, mają być traktowane równo, tzn. według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminacyjnych, jak i faworyzujących. Dopuszczalne jest zatem różne traktowanie przez prawo różnych podmiotów. Prawo wspólnotowe nie zawiera zakazu wszelkiej dyskryminacji. Jednak odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach. Argumenty te muszą zaś mieć charakter

relewantny i proporcjonalny (waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych) i muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (por. orzeczenia z dnia 9 marca 1988 r., U 7/87, OTK 1988, poz. 1; z dnia 3 marca 1987 r., P 2/87, OTK 1987, poz. 2; z dnia 28 listopada 1995 r., K 17/95, OTK 1995 Nr 3, poz. 18; z dnia 3 września 1996 r., K 10/96, OTK ZU 1996 Nr 4, poz. 33; z dnia 29 września 1997 r., K 15/97, OTK ZU 1997 nr 3-4, poz. 37 i z dnia 14 maja 2001 r., SK 1/00, OTK ZU 2001 Nr 4, poz. 84). Nie narusza zasady równości usprawiedliwione i racjonalne zróżnicowanie (dyferencjacja) sytuacji prawnej podmiotów ze względu na różniącą je cechę istotną, relewantną (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 23 października 1996 r., I PRN 94/96, OSNAPiUS 1997 nr 8, poz. 131; z dnia 10 września 1997 r., I PKN 246/97, OSNAPiUS 1998 nr 12, poz. 360; z dnia 16 listopada 2001 r., I PKN 696/00, OSNP 2003 nr 20, poz. 486; z dnia 12 grudnia 2001 r., I PKN 182/01, OSP 2002 nr 11, poz. 150; z dnia 23 listopada 2004 r., I PK 20/04, OSNP 2005 nr 13, poz. 185; z dnia 14 lutego 2006 r., III PK 109/05, OSNP 2007 nr 1-2, poz. 5; oraz uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 8 stycznia 2002 r., III ZP 31/01, OSNAPiUS 2002 nr 12 poz. 284).

Ważenie interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów norm art. 15c ust. 1 i art. 22a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej (zniesienie nieuzasadnionych przywilejów wynikających z godnej potępienia służby na rzecz totalitarnego państwa) i interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych, nie prowadzi do wniosku o oczywistej sprzeczności tych norm ze standardami konstytucyjnymi wskazanymi w podstawach kasacyjnych. Tak też ocenił to Sąd Najwyższy w sprawie II USKP 120/22, stwierdzając, że to, że ustawodawca posługuje się drakońskimi mechanizmami („wyzerowuje” lata służby na rzecz totalitarnego państwa) a jego działania prowadzą do fermentu, a nie stabilizowania relacji społecznych, samoistnie nie świadczy o konflikcie z wzorcem demokratycznego państwa prawa i urzeczywistnianiem zasady sprawiedliwości społecznej. Tam gdzie ścierają się przeciwstawne wartości, chronione w państwie prawa - tam dokonywanie zdecydowanego wyboru jednej z nich, kosztem drugiej,

nie jest co do zasady działaniem sprzecznym z Konstytucją. Porządek konstytucyjny zakłada bowiem pewną autonomię decyzyjną siły politycznej, która dostała od społeczeństwa mandat do sprawowania władzy. W rezultacie, krytyczna ocena Sądu Najwyższego w zakresie rozwiązania przewidzianego w art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej, a wręcz przekonanie, że mechanizm ten w ostatecznym rozrachunku jest szkodliwy dla Polski, nie jest wystarczające dla uznania niezgodności tego przepisu z Konstytucją RP.

Podobnie rzecz się ma z oceną tych przepisów w kontekście wzorca wskazanego w art. 2 Konstytucji RP. Powracając znowu do rozważań zawartych w wyroku II USKP 120/22, należy przyznać rację twierdzeniu, że w tym przypadku ścierają się przeciwstawne racje. Dla zdecydowanej większości społeczeństwa służenie totalitarnemu państwu jest i było karygodne. Inna część społeczeństwa, prezentująca bardziej wyważone sądy, będzie podkreślać inne okoliczności - że minęło już tyle lat, że wykonujący taką służbę przeszedł pozytywnie weryfikację, że i służył wolnej Polsce, że już poniósł odpowiedzialność, gdyż ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy zaopatrzeniowej Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2009 r. Nr 24, poz. 145) potraktowała te lata służby jako "0,7 podstawy wymiaru" (co nie dotyczy niniejszej sprawy).

Z kolei Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 lutego 2010 r., K 6/09 (OTK-A 2010 nr 2, poz. 15) wskazał, że artykuł 67 ust. 1 Konstytucji RP stanowi podstawę do rozróżnienia:

- 1) minimalnego zakresu prawa do zabezpieczenia społecznego, odpowiadającego konstytucyjnej istocie tego prawa, który ustawodawca ma obowiązek zagwarantować, oraz
- 2) sfery uprawnień zagwarantowanych przez ustawę i wykraczających poza konstytucyjną istotę rozważanego prawa.

W pierwszym wypadku ustawodawca ma znacznie węższy zakres swobody przy wprowadzaniu zmian do systemu prawnego. Nowe rozwiązania prawne nie

mogą bowiem naruszać konstytucyjnej istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. W drugim wypadku ustawodawca może - co do zasady - znieść uprawnienia wykraczające poza konstytucyjną istotę prawa do zabezpieczenia społecznego. W każdym przypadku zmiany te powinny jednak być dokonywane z poszanowaniem pozostałych zasad i norm konstytucyjnych wyznaczających granice swobody prawodawcy wprowadzania zmian do systemu prawnego, a w szczególności zasady ochrony zaufania jednostki do państwa, zasady ochrony praw nabytych oraz wymogu zachowania odpowiedniej *vacatio legis*.

W przywołanym wyroku Trybunału Konstytucyjnego (K 6/09) wskazano także, że zgodnie z art. 30 Konstytucji RP „Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”. W wyroku z dnia 4 kwietnia 2001 r., K 11/00, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „będąc źródłem praw i wolności jednostki, pojęcie godności determinuje sposób ich rozumienia i urzeczywistniania przez państwo. Zakaz naruszania godności człowieka ma charakter bezwzględny i dotyczy wszystkich. Natomiast obowiązek poszanowania i ochrony godności nałożony został na władze publiczne państwa. W konsekwencji wszelkie działania władz publicznych powinny z jednej strony uwzględniać istnienie pewnej sfery autonomii, w ramach której człowiek może się w pełni realizować społecznie, a z drugiej działania te nie mogą prowadzić do tworzenia sytuacji prawnych lub faktycznych odbierających jednostce poczucie godności. Przesłanką poszanowania tak rozumianej godności człowieka jest między innymi istnienie pewnego minimum materialnego, zapewniającego jednostce możliwość samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie oraz stworzenie każdemu człowiekowi szans na pełny rozwój osobowości w otaczającym go środowisku kulturowym i cywilizacyjnym”. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, godność człowieka może w szczególności zostać naruszona przez stanowienie regulacji prawnych, których celem jest poniżenie człowieka.

Biorąc pod uwagę przedstawiony wyżej cel ustawy polegający na pozbawieniu przywilejów nabytych z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa oraz to, że komentowane przepisy nie pozbawiają funkcjonariuszy minimum socjalnego, nie

sposób uznać, że zastosowanie tych przepisów się narusza w sposób oczywisty wzorzec z art. 67 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP.

Dalej idąc, w przywołanym wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego K 6/09 podkreślono, że z konstytucyjnej zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa nie wynika, że każdy, bez względu na cechujące go właściwości, może zakładać, że unormowanie jego praw socjalnych nie ulegnie nigdy w przyszłości zmianie na jego niekorzyść. Ochrona praw nabytych nie oznacza przy tym nienaruszalności tych praw i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że odstępianie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne, jeżeli przemawiają za tym inne zasady, normy lub wartości konstytucyjne. Ocena zasadności zarzutu naruszenia zasady ochrony praw nabytych wymaga rozważenia, czy wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych, czy nie istnieje możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych, czy wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi u podstaw zasady ochrony praw nabytych, a także czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji.

Według utrwalonego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego zasada ochrony praw nabytych nie ma zastosowania do praw nabytych niesłusznie lub niegodziwie, a także praw niemających oparcia w założeniach obowiązującego w dacie orzekania porządku konstytucyjnego (zob. np. orzeczenie z dnia 11 lutego 1992 r., K 14/91, OTK 1992 nr 1, poz. 7; wyrok z dnia 23 listopada 1998 r., SK 7/98, OTK ZU 1997 nr 7, poz. 114; wyrok z dnia 22 czerwca 1999 r., K 5/99, OTK ZU 1999 nr 5, poz. 100; wyrok z dnia 20 grudnia 1999 r., K 4/99, OTK ZU 1999 nr 7, poz. 165 i wyrok z dnia 31 stycznia 2006 r., K 23/03, OTK-A 2006 nr 1, poz. 8).

Także więc i w tym przypadku zastosowanie wobec funkcjonariuszy art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej nie jawi się w sposób oczywisty jako sprzeczne z art. 2 Konstytucji RP.

Odnosząc powyższe zapatrywania do okoliczności faktycznych niniejszej sprawy, stanowiska Sądu drugiej instancji oraz podstaw skargi kasacyjnej, Sąd

Najwyższy uznaje, że istniała możliwość zastosowania art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, ale tylko wtedy, gdyby ustalono, że ubezpieczony w trakcie służby wykonywał czynności naruszające podstawowe prawa i wolności człowieka w celu ochrony i utrwalania reżimu komunistycznego. Jak wskazano wyżej, sama przynależność ubezpieczonego do ustalonych formacji nie prowadzi do jednoznacznej oceny, że były one ze swej istoty podporządkowane utrzymaniu ustroju komunistycznego, gdyż funkcją każdego państwa jest ochrona granic.

Zauważyć też należy, że Sąd Apelacyjny w ogóle pominął mechanizm obniżania świadczeń, o którym mowa w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej. Wypowiedział się jedynie co do obniżenia należnej ubezpieczonemu emerytury przez „wyzerowanie” lat służby na rzecz totalitarnego państwa oraz obniżenia podstawy wymiaru renty za ten okres, natomiast ani słowem nie odniósł się do mechanizmu „gilotyny” zawartego w przepisach ustawy zaopatrzeniowej. Co więcej, jak wynikałoby z ustaleń, renta inwalidzka przyznana została ubezpieczonemu w 2008 r., co nakazywałoby łączyć ją ze służbą w demokratycznej Polsce. Zauważalne jest także milczenie Sądu Apelacyjnego co do obniżenia tego świadczenia, Całe wywody dotyczą wyłącznie „wyzerowanego” okresu służby wskazanego w informacji IPN.

Z tych motywów orzeczono jak w sentencji (art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. oraz art. 108 § 2 k.p.c. w związku z art. 398²¹ k.p.c.).

[az]

[a.ł]