



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 27 marca 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Bohdan Bieniek (przewodniczący)

SSN Romualda Spyt

SSN Krzysztof Staryk (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania H. P.
przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw
Wewnętrznych i Administracji w Warszawie
o wysokość emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 27 marca 2024 r.,
skargi kasacyjnej ubezpieczonego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie
z dnia 22 czerwca 2022 r., sygn. akt III AUa 538/21,

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

UZASADNIENIE

W wyroku z dnia 22 czerwca 2022 r., sygn. akt III AUa 538/21, Sąd Apelacyjny
w Szczecinie – w sprawie z odwołania H. P. przeciwko Dyrektorowi Zakładu

Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie – zmienił zaskarżony apelacją organu rentowego wyrok Sądu Okręgowego – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Szczecinie z dnia 7 października 2021 r., sygn. akt VI U 1859/19, w ten sposób, że oddalił odwołania H. P. od decyzji organu rentowego z dnia 12 lipca 2017 r.

W sprawie ustalono, że decyzją z dnia 12 lipca 2017 r. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie – na podstawie art. 15c w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r., poz. 708 ze zm., dalej jako: „ustawa zaopatrzeniowa”) oraz na podstawie otrzymanej z IPN informacji nr [...] z dnia 14 marca 2017 r., ponownie ustalił wysokość należnej H. P. emerytury, stwierdzając, że od dnia 1 października 2017 r. miesięczna wysokość tego świadczenia dla ubezpieczonego - po potrąceniu składki na ubezpieczenie zdrowotne i zaliczki na podatek dochodowy - wynosi 1.716,81 zł, przy przyjęciu, że podstawa wymiaru emerytury to 7.210,64 zł. Do ustalenia wysokości emerytury przyjęto wysługę emerytalną z tytułu służby w wojsku od 24 kwietnia 1976 r. do 14 kwietnia 1978 r., służby w Policji (MO) od 1 czerwca 1979 r. do 31 marca 1988 r. i od 17 lipca 1990 r. do 10 maja 2007 r., a ponadto okresy zatrudnienia od 1 lipca 1975 r. do 23 kwietnia 1976 r. oraz od 15 kwietnia 1978 r. do 31 maja 1979 r. Okres służby od 1 kwietnia 1988 r. do 16 lipca 1990 r. uznano za okres określony w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej liczony po 0%. Emerytura wyniosła 75% podstawy wymiaru.

Decyzją z dnia 12 lipca 2017 r. organ rentowy – na podstawie art. 22a w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej oraz na podstawie otrzymanej z IPN informacji nr [...] z dnia 14 marca 2017 r., ponownie ustalił wysokość renty inwalidzkiej. Do ustalenia wysokości renty przyjęto wysługę analogiczną do przyjętej przy ustaleniu wymienionej wyżej wysokości emerytury. W decyzji wskazano, że podstawę wymiaru świadczenia stanowi kwota 7.277,10 zł. Renta inwalidzka z tytułu zaliczenia do III grupy stanowi 17,50% podstawy wymiaru i wyniosła 1.273,49 zł.

Ustalona wysokość renty inwalidzkiej okazała się niższa od kwoty emerytury policyjnej, wobec czego organ nie wypłaca renty inwalidzkiej.

Od powyższych decyzji odwołanie wniósł H. P..

Wyrokiem z dnia 7 października 2021 r. Sąd Okręgowy w Szczecinie zmienił zaskarżone decyzje w ten sposób, że: I. przyznał ubezpieczonemu H. P. prawo do ustalenia wysokości: - emerytury policyjnej, poczynając od 1 października 2017 r. z pominięciem art. 15c ust. 1, 2, 3 ustawy zaopatrzeniowej (w brzmieniu obowiązującym na dzień 1 stycznia 2017 r.), - policyjnej renty inwalidzkiej poczynając od 1 października 2017 r. z pominięciem art. 22a ust. 1, 2, 3 ustawy zaopatrzeniowej (w brzmieniu obowiązującym na dzień 1 stycznia 2017 r.).

W podstawie faktycznej Sąd pierwszej instancji przedstawił następujące ustalenia. H. P. (ur. [...] 1955 r.) w okresach od 1 czerwca 1979 r. do 10 maja 2007 r. pełnił służbę w Milicji Obywatelskiej (później w Policji) zajmując następujące stanowiska: - od 1 czerwca 1979 r. do 15 listopada 1979 r. - referent operacyjny Sekcji Operacyjno - Dochodzeniowej do Walki z Przestępstwami Gospodarczymi Komisariat I RUSW S., - od 16 listopada 1979 r. do 31 października 1984 r. - referent operacyjny Sekcji Operacyjno - Dochodzeniowej do walki z Przestępstwami Gospodarczymi Komisariat I RUSW S., w tym czasie w okresie od 5 lutego 1980 r. do 29 listopada 1980 r. - Szkoła Podoficerska MO Piła, - od 1 listopada 1984 r. do 31 marca 1988 r. - inspektor Sekcji Operacyjno – Dochodzeniowej do Walki z Przestępstwami Gospodarczymi Komisariat I RUSW S., - od 1 kwietnia 1988 r. do 31 grudnia 1989 r. - inspektor Wydziału Śledczego SB WUSW S., - od 1 stycznia 1990 r. do 30 czerwca 1990 r. - starszy inspektor Wydziału Śledczego SB WUSW S., - od 1 lipca 1990 r. do 30 kwietnia 1992 r. - specjalista Wydziału Dochodzeniowo – Śledczego IV KRP S., - od 1 maja 1992 r. do 31 sierpnia 1993 r. - starszy asystent Wydziału Dochodzeniowo – Śledczego IV KRP S., - od 1 września 1993 r. do 30 czerwca 1994 r. - młodszy specjalista ds. Nadzoru i Koordynacji Wydziału Dochodzeniowo - Śledczego KWP w S., - od 1 lipca 1994 r. do 17 kwietnia 1995 r. - specjalista Wydziału Dochodzeniowo- Śledczego KWP w S., - od 18 kwietnia 1995 r. do 19 sierpnia 1996 r. - młodszy specjalista Wydziału do Walki z Przestępczością Zorganizowaną KWP S., - od 20 sierpnia 1996 r. do 31 grudnia 1998 r. - specjalista Wydziału do Walki z Przestępczością Zorganizowaną KWP S., - od 1 stycznia 1999

r. do 14 kwietnia 2000 r. - specjalista Wydziału XIX Biura do Walki z Przestępczością Zorganizowaną Komendy Głównej Policji S., - od 15 kwietnia 2000 r. do 30 czerwca 2000 r. - specjalista Wydział XXI w S. Centralnego Biura Śledczego Komendy Głównej Policji, - od 1 lipca 2000 r. do 30 września 2003 r. - ekspert Wydział XXI w S. Centralnego Biura Śledczego Komendy Głównej Policji, - od 1 października 2003 r. do 31 października 2005 r. - ekspert Zespołu I Wydziału 3 Zarządu XXI w S. Centralnego Biura Śledczego Komendy Głównej Policji, - od 1 listopada 2005 r. do 10 maja 2007 r. - ekspert Wydziału do Zwalczania Zorganizowanej Przestępczości Ekonomicznej Zarządu w S. Centralnego Biura Śledczego Komendy Głównej Policji.

H. P. rozpoczął służbę w Milicji Obywatelskiej w Komisariacie Portowym. Po paru miesiącach poszedł na kurs podoficerski w Pile. Pracując w tym komisariacie zajmował się głównie sprawami gospodarczymi, kradzieżami, mankami, niedoborami w magazynach. Zajmował się wówczas również sprawami typowo kryminalnymi. W tym okresie ubezpieczony rozpoczął także zaoczne studia w Szkole Oficerskiej w Szczytnie. Jeszcze w trakcie studiów, w 1988 r., dostał propozycję pracy w Wydziale Śledczym Wojewódzkiego Urzędu Spraw Wewnętrznych w S., gdzie pracował do 1990 r. Nie prowadził spraw procesowych, wykonywał czynności operacyjne głównie wśród osadzonych w Areszcie Rejonowym w S.. Zadania ubezpieczonego wykonywane w tym okresie dotyczyły spraw ściśle kryminalnych, miał stały kontakt z aresztowanymi i odsiadującymi długoletnie wyroki, dzięki czemu gromadził informacje dotyczące działań przestępczych. Nigdy nie prowadził działań i nie gromadził informacji w sprawach przeciwko duchowieństwu, związkom zawodowym czy działaczom opozycji. W lipcu 1990 r. zlikwidowano powyższy wydział. Ubezpieczony po przejściu weryfikacji kontynuował pracę. W momencie tworzenia Biura do Walki z Przestępczością Zorganizowaną, został powołany pełnomocnik Komendanta Głównego celem rekrutacji funkcjonariuszy. Wszyscy podlegli mu funkcjonariusze mieli dostęp do informacji ściśle tajnych. Przy przyjęciu do Biura była weryfikowana służba przed 1990 r. Komisja sama wybierała kandydatów do rozmów kwalifikacyjnych. Ubezpieczony pomyślnie przeszedł komisję weryfikacyjną oraz komisję lekarską i został skierowany do pracy do Biura do Walki z Przestępczością Zorganizowaną, a później w CBS. Do Biura trafiali ludzie o dużym doświadczeniu i najlepsi z policjantów. Ubezpieczony dalej zajmował się sprawami kryminalnymi i

gospodarczymi, ale o większym stopniu skomplikowania i z większą ilością osób. Do jego obowiązków służbowych należało prowadzenie bardzo skomplikowanych postępowań przygotowawczych dotyczących przestępstw gospodarczych oraz kryminalnych. Zajmował się przesłuchaniami, gromadzeniem dowodów, przeszukaniami, konfrontacjami. Przejście ubezpieczonego do Wydziału Walki z Przestępczością Zorganizowaną, było dla niego formą awansu. Prowadził wiele głośnych spraw o zasięgu krajowym i międzynarodowym, były to sprawy o dużym stopniu skomplikowania. Ubezpieczony czynności wchodzące w zakres jego obowiązków służbowych wykonywał skrupulatnie i rzetelnie, nigdy nie było na niego skarg z prokuratury. Postępowania prowadził w sposób sumienny i z dużym zaangażowaniem. H. P. po przeprowadzeniu na wniosek Dyrektora Centralnego Biura Śledczego KGP specjalnego postępowania sprawdzającego, uzyskał poświadczenie bezpieczeństwa nr [...], upoważniające do dostępu do informacji niejawnych, stanowiących tajemnicę państwową oznaczoną klauzulą: „Ściśle tajne”, „tajne”, „poufne/zastrzeżone”. W trakcie pełnienia służby ubezpieczony zawsze otrzymywał pozytywne opinie służbowe, był wielokrotnie nagradzany przez Komendanta Głównego Policji oraz Komendanta Wojewódzkiego Policji w S. H. P. nigdy nie miał kontaktu ze sprawami przeciwko duchowieństwu, związkom zawodowym i opozycji. Ubezpieczony nie współpracował z agentami, nie podejmował czynności, które naruszałyby godność, wolność czy inne prawa człowieka. W okresie służby od 1 stycznia 1999 r. do 10 maja 2007 r. H. P. w każdym kolejnym roku otrzymał po kilka nagród pieniężnych. W 2002 r. Dyrektor Centralnego Biura Śledczego Komendy Głównej Policji w S., wystąpił z wnioskiem o nadanie H. P. orderu - odznaczenia Brązowego Krzyża Zasługi. Wniosek ten zatwierdzony został przez Komendanta Głównego Policji, a następnie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. W 2005 roku Dyrektor Centralnego Biura Śledczego Komendy Głównej Policji w S., wystąpił z wnioskiem o nadanie złotej odznaki „zasłużony policjant”. Wniosek ten zatwierdzony został przez Pierwszego Zastępcę Komendanta Głównego Policji.

Decyzją z 1 sierpnia 2007 r. przyznano H. P. policyjną rentę inwalidzką od 10 maja 2007 r. Decyzją z dnia 1 czerwca 2007 r. ustalono prawo do emerytury policyjnej od dnia 10 maja 2007 r. Kolejnymi decyzjami emeryturę tę waloryzowano. Wysokość

emerytury do wypłaty po waloryzacji od 1 marca 2017 r. wyniosła 4.529,56 zł. Podstawa wymiaru emerytury po waloryzacji od 1 marca 2027 r. to 5.661,95 zł.

W dniu 17 listopada 2009 r. Instytut Pamięci Narodowej wystawił informację o przebiegu służby H. P. w organach bezpieczeństwa państwa nr [...], w której potwierdzono, że ubezpieczony w okresie od 1 kwietnia 1988 r. do 16 lipca 1990 r. pełnił służbę w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz.U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425 ze zm.). W informacji wskazano, iż dane dotyczące późniejszego okresu służby zostały zanonimizowane przez poprzedniego dysponenta akt. W związku z powyższymi decyzjami z 3 grudnia 2009 r. oraz 17 grudnia 2009 r. organ rentowy uwzględnił informację IPN przy ponownym ustalaniu wysokości świadczenia brutto odwołującego należnego mu od dnia 1 stycznia 2010 r. Od wskazanych decyzji ubezpieczony nie składał odwołań. Instytut Pamięci Narodowej sporządził 24 maja 2017 r. informację o przebiegu służby nr [...] w której wskazał, że H. P. w okresie od 1 kwietnia 1988 r. do 16 lipca 1990 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej.

Sąd drugiej instancji wskazał, że w dniu 1 stycznia 2017 r. weszła w życie ustawa z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy zaopatrzeniowej na mocy, której wprowadzono przepis art. 13b ustalający katalog cywilnych i wojskowych instytucji i formacji, w których służba od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. jest uznawana za służbę na rzecz totalitarnego państwa. Ustawa zmieniająca wprowadziła zasady ustalania wysokości policyjnej emerytury i renty inwalidzkiej. Odwołujący się w okresie od 1 kwietnia 1988 r. do 16 lipca 1990 r. pełnił służbę w jednostkach wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. W konsekwencji z mocy art. 15c i art. 22a tej ustawy, już na tej tylko podstawie zasadnym było obniżenie świadczeń.

Sąd drugiej instancji, odmiennie niż Sąd Okręgowy, uznał za prawidłowe stanowisko zaskarżonych w sprawie decyzji organu rentowego.

Sąd Apelacyjny wskazał, że nie podziela zapatrywań prawnych sformułowanych w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28), zgodnie z którą kryterium „służby na rzecz

totalitarnego państwa” określone w art. 13b ust. 1 powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka.

Według Sądu Apelacyjnego organowi stosującemu przepisy art. 15c i 22a ustawy zaopatrzeniowej nie przyznano uprawnień do kształtowania treści pojęcia „służba na rzecz totalitarnego państwa” w sposób dowolny. Ustawodawca wskazał wyłączny rodzaj dowodu, który służyć ma ustaleniu spełnienia się przesłanek tworzących definicję legalną wskazanego pojęcia. Dowodem tym jest przewidziany w art. 13a ustawy zaopatrzeniowej dokument nazwany zaświadczeniem. Ustawa zaopatrzeniowa zawiera definicję legalną, z której wynika jednoznacznie, że okolicznościami przesądzającymi o kwalifikacji służby danej osoby, jako "służby na rzecz totalitarnego państwa" są wyłącznie ramy czasowe i miejsce pełnienia służby. Od zasady, o której mowa w art. 15c ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej ustawodawca przewidział wyjątek. Zezwolił bowiem ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych na wyłączenie stosowania tego przepisu w przypadku, gdy służba funkcjonariusza pełniona na rzecz totalitarnego państwa przed dniem 31 lipca 1990 r. była krótkotrwała, a po dniu 12 września 1989 r. rzetelnie wykonywał zadania i obowiązki, w szczególności z narażeniem zdrowia i życia. Ustawodawca uznał przy tym, że przesłanki te muszą być spełnione w stopniu kwalifikowanym, jako szczególnie uzasadniony przypadek. Według Sądu drugiej instancji wolą ustawodawcy było doprowadzenie regulacji prawnych dotyczących zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb wymienionych w ustawie do rozwiązania zgodnego ze sprawiedliwością społeczną przez zlikwidowanie przywilejów dla osób, którym takie przywileje, z tytułu wykonywania służby na rzecz totalitarnego państwa, nie należały się. Z tych właśnie względów, w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., emerytura za ten okres wynosi 0% podstawy jej wymiaru. Założenie przyjęte w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20, iż służba ta powinna być oceniana indywidualnie i wymaga zbadania jej charakteru, stanowi zaprzeczenie woli ustawodawcy, a nadto nakłada na organ niewykonalny *de facto* obowiązek dowodowy, a tym samym czyni niemożliwą jego ocenę przez sąd. Sąd

Apelacyjny uznał za całkowicie zbędne, a ponadto sprzeczne z fundamentalnymi zasadami wykładni twierdzenie o konieczności odkodowania pełnej treści pojęcia "służby na rzecz totalitarnego państwa" przez indywidualizowanie charakteru tej służby. W istocie bowiem taka wykładnia sprowadza się do stworzenia nowej normy prawnej, w dodatku sprzecznej z celem i brzmieniem pozostałych regulacji ustawy zaopatrzeniowej.

Według Sądu drugiej instancji cel przedmiotowej nowelizacji w swoim generalnym założeniu i co do zasady uzasadnia ingerencję ustawodawcy zwykłego w ustalone uprawnienia emerytalne i rentowe w/w funkcjonariuszy, gdyż uprawnienia te - o ile ich istnienie lub wysokość mają ścisły związek z tą służbą - zostały nabyte niegodziwie. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 lutego 2010 r. w sprawie sygn. akt K 6/09 uznał, iż art. 15b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy... jest zgodny z art. 2, art. 10, art. 30, art. 32 i art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 42 Konstytucji. W uzasadnieniu wyroku z dnia 24 lutego 2010 r. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, iż z konstytucyjnej zasady zaufania do państwa i stanowionego przez niego prawa nie wynika w żaden sposób, że każdy bez względu na cechujące go właściwości, może zakładać, że unormowanie jego praw socjalnych nie ulegnie nigdy w przyszłości zmianie na jego niekorzyść. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego ustawodawca był uprawniony do wprowadzenia regulacji obniżających w racjonalnie miarkowany sposób świadczenie emerytalne za okres służby w organach bezpieczeństwa publicznego, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów. Zdaniem Trybunału zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczenia praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. Ochrona praw nabytych nie oznacza przy tym nienaruszalności tych praw i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych, jeżeli przemawiają za tym inne zasady, normy lub wartości konstytucyjne. 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 ustawy zaopatrzeniowej, Sąd drugiej instancji uznał, iż nie stanowi on naruszenia powszechnej zasady równości lub proporcjonalności świadczeń uzyskiwanych z zaopatrzenia emerytalno-rentowego służb mundurowych przez osoby pełniące służbę na rzecz totalitarnego państwa, które stosowały bezprawne, niegodne lub niegodziwe akty lub metody przemocy politycznej wobec innych obywateli, w porównaniu do standardów świadczeń uzyskiwanych z powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego.

W ocenie Sądu Apelacyjnego służba w organach totalitarnej państwowej przemocy politycznej, w warunkach demokratycznego państwa prawnego nie może być tytułem do dalszego utrzymywania lub korzystania z przywilejów uzyskanych z nielegalnej, niegodnej lub niegodziwej służby z natury rzeczy i z punktu widzenia podstawowych, bo przyrodzonych naturze ludzkiej standardów prawnych i obywatelskich demokratycznego państwa prawnego, tj. przywilejów z tytułu służby w organach, które w istocie rzeczy były strukturami niebezpieczeństwa państwa totalitarnego, przeznaczonymi do zwalczania ruchów niepodległościowo-wolnościowych i demokratycznych dążeń oraz aspiracji do odzyskania lub przywrócenia podstawowych praw i wolności obywatelskich. Jednoznacznie krytycznie należy ocenić powoływanie się na jakiegokolwiek argumenty zmierzające do utrzymania przywilejów nabytych z tytułu lub w związku z uczestnictwem w systemie zniewolenia i stosowania represji politycznych przez służby niebezpieczeństwa państwa komunistyczno-totalitarnego przez świadomych swej służby funkcjonariuszy. Powoływanie się na zasadę praw nabytych, które w istocie rzeczy zmierza do utrzymania przywilejów (bo w dalszym ciągu korzystniej liczonych świadczeń według nowelizacji z 2009 r., z uwagi na sposób ustalania wysokości świadczenia) nabytych niesłusznie, niegodnie lub niegodziwie z tytułu lub związku z uczestnictwem w strukturach służb niebezpieczeństwa totalitarnego, które zwalczały przyrodzone prawa człowieka i narodu oraz podstawowe wolności obywatelskie, nie stanowi prawnej, prawniczej ani etyczno-moralnej podstawy do kontestowania zgodnej z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej legalności zmian ustawodawczych zmierzających do zrównoważenia uprawnień zaopatrzeniowych byłych funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa państwa totalitarnego i co istotne - tylko za

okresy takiej represyjnej służby - do standardów i poziomu powszechnych uprawnień emerytalno-rentowych ogółu ubezpieczonych obywateli. Odpowiada to konstytucyjnym zasadom urzeczywistniania nie tylko zasady sprawiedliwości społecznej, ale realizuje ustawodawczy i jurysdykcyjny obowiązek zapewnienia reguł elementarnej przyzwoitości, które wymagają, aby przywileje zaopatrzeniowe sprawców lub uczestników systemu zniewolenia i stosowania totalitarnych represji politycznych uzyskane w okresach i z takiego nielegalnego, niegodnego lub niegodziwego tytułu, nie odbiegały znacząco od standardów świadczeń emerytalno-rentowych wynikających z powszechnego systemu świadczeń z ubezpieczenia społecznego.

Według Sądu drugiej instancji 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 podkreślił, że gdyby nawet iść tokiem rozumowania Sądu pierwszej instancji i badać indywidualne czyny ubezpieczonego, należałoby zacząć od ustalenia, że wydziały śledcze KW MO/WUSW (początkowo we wszystkich KW MO funkcjonowały samodzielne sekcje, ich przekształcenia w wydziały dokonano w latach 1958-1962) należały do pionu śledczego Służby Bezpieczeństwa w PRL. Zadania Służby Bezpieczeństwa polegały przede wszystkim na ochronie systemu komunistycznego wewnątrz kraju (i nie tylko) przez kontrolowanie i przenikanie do wszystkich struktur życia społecznego w Polsce, a następnie za granicą (SB dokonała m.in. głębokiej penetracji Polonii amerykańskiej, kanadyjskiej oraz brytyjskiej). Służba Bezpieczeństwa brała udział w zwalczaniu opozycji, w represjach wobec uczestników demonstracji i strajków. Odegrała główną rolę obok Milicji Obywatelskiej, ZOMO, ORMO oraz wojska w tłumieniu demonstracji w czasie wydarzeń marca 1968, grudnia 1970 na Wybrzeżu, oraz w Radomiu i Ursusie w czasie wypadków czerwcowych 1976. Służba Bezpieczeństwa poświęciła bardzo dużo środków operacyjnych na inwigilowanie duchowieństwa, niezależnych środowisk intelektualnych oraz mniejszości narodowych w kraju. Funkcjonariusze SB często działali z naruszeniem prawa PRL, łamali prawa człowieka oraz stosowali tortury, jednak w przeciwieństwie do funkcjonariuszy aparatu bezpieczeństwa

publicznego działającego do 1956 r. stosujących powszechny terror na masową skalę, robili to znacznie bardziej selektywnie i w sposób celowany (zob. Wikipedia SB PRL). Wiedząc zatem czym zajmowała się SB, ubezpieczony jak wynika z wniosku personalnego zgłosił chęć przejścia do pracy w Wydziale Śledczym SB WUSW w S.. W charakterystyce za lata 1988 – 1989 stwierdzono, że „po przeniesieniu do Wydziału Śledczego w krótkim okresie czasu opanował specyficzne zasady pracy operacyjnej”. Natomiast z opinii służbowej z 21 lutego 1986 r. wynika, że „nie akceptuje posunięć i polityki środowisk politycznie wrogich krajowi.” Tego jednak nie chciał dostrzec Sąd Okręgowy, stwierdzając, jedynie na podstawie zeznań ubezpieczonego, że nie można uznać, że pełniona przez ubezpieczonego w spornym okresie służba w Milicji Obywatelskiej, wykazywała się takimi cechami, że zastosowanie art. 15c oraz art. 22a ustawy zaopatrzeniowej w stosunku do odwołującego znajdowałoby społeczne uzasadnienie. Sąd Okręgowy nie widział potrzeby rozróżnienia służby ubezpieczonego w jednostkach MO, które nie należały do struktur SB od tych, które były w SB. Sądowi Okręgowemu wystarczyły zeznania ubezpieczonego jakoby w trakcie pełnienia służby nie współpracował z agentami, nie podejmował czynności, które naruszałyby godność, wolność czy inne prawa człowieka stwierdzając, że *de facto* całe swoje życie zawodowe ubezpieczony związał ze zwalczaniem przestępczości i ściganiem typowo kryminalnych przestępstw, do których dochodziło przecież także przed 1989 r. Dalej z ustaleń Sądu I instancji wynika, że odwołujący nie pełnił służby w organach bezpośrednio naruszających zasady państwa demokratycznego. Od 1 kwietnia 1988 roku pełnił służbę w Wydziale Śledczym Wojewódzkiego Urzędu Spraw Wewnętrznych w S. Ubezpieczony prowadził w tym czasie sprawy o profilu kryminalnym i gospodarczym, miał w tym czasie bezpośredni kontakt z tymczasowo aresztowanymi i odsiadującymi długoletnie wyroki. W lipcu 1990 r. zlikwidowano powyższy wydział i utworzono Biuro do Walki z Przestępczością Zorganizowaną. Ubezpieczony po pomyślnym zweryfikowaniu jego osoby, przyjęty został do służby w Biurze do Walki z Przestępczością Zorganizowaną, a później w CBS. Do Biura trafiali ludzie o dużym doświadczeniu i najlepsi z policjantów. Zdaniem Sądu Okręgowego ubezpieczony tak jak poprzednio (podczas służby w Wydziale Śledczym Wojewódzkiego Urzędu Spraw Wewnętrznych w S.), zajmował się sprawami kryminalnymi i gospodarczymi,

ale o większym stopniu skomplikowania i z większą ilością osób. Do jego obowiązków służbowych należało prowadzenie bardzo skomplikowanych postępowań przygotowawczych dotyczących przestępstw gospodarczych oraz kryminalnych. Na podstawie jakich dowodów bądź wiedzy historycznej Sąd Okręgowy ustalił, że służba odwołującego w SB nie wiązała się z bezpośrednim ukierunkowaniem na realizowanie typowych dla państwa totalitarnego zadań, tego Sąd ten nie wskazał. Według Sądu drugiej instancji stanowisko prezentowane przez Sąd Okręgowy prowadzi do zakłamywania prawdy historycznej czym w istocie była Służba Bezpieczeństwa w PRL i dla jakich celów została stworzona.

Według Sądu drugiej instancji zaskarżone decyzje były zgodne z obowiązującymi przepisami prawa. *Ratio legis* rozwiązań wprowadzonych nowelizacją z 2016 r. jest obniżenie świadczenia jako wynik świadomego i dobrowolnego udziału ubezpieczonego w służbach bezpieczeństwa państwa o strukturze komunistyczno-totalitarnej, które zwalczały najbardziej podstawowe, bo przyrodzone prawa człowieka i wolności obywatelskie. Organ rentowy prawidłowo dokonał obniżenia należnej ubezpieczonemu emerytury i renty w oparciu o treść art. 15c ust. 1 i art. 22a ustawy zaopatrzeniowej przez „wyzerowanie” okresu wykonywania służby na rzecz totalitarnego państwa.

Powyższy wyrok Sądu Apelacyjnego odwołujący się zaskarżył skargą kasacyjną. W skardze – opartej na pierwszej podstawie kasacyjnej z art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c. – zarzucono naruszenie:

1. „art. 15c ust. 1 w związku i z art. 22a ustawy ustawa z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r., poz. 2270, poprzez jego zastosowanie, w szczególności, uznanie że”.

2. art. 13b ustawy zaopatrzeniowej (ustawa z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej,

Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r., poz. 2270) poprzez nieprawidłową jego interpretację i nieuzasadnione przyjęcie, że zasadnicze znaczenie dla ustalenia służby na rzecz państwa totalitarnego mają czynności operacyjno – techniczne niezbędne w działalności Służby Bezpieczeństwa a wykonywane przez odpowiedniki terenowe jednostek organizacyjnych MSW enumeratywnie wymienione w tym przepisie a nie, czynności wykonywane w czasie jej pełnienia przez konkretnego ubezpieczonego funkcjonariusza;

3. „b. art. 13a ust. 5, art. 13b i art. 15c oraz art. 22a ustawy zaopatrzeniowej oraz § 14 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 grudnia 2018 r. w sprawie trybu postępowania i właściwości organu w zakresie zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy... poprzez ich zastosowanie, co skutkowało uznaniem, że odwołujący pełnił służbę na rzecz państwa totalitarnego”;

4. art. 2 Konstytucji RP, polegające na arbitralnym obniżeniu przysługującego świadczenia emerytalnego, co narusza zasadę ochrony praw nabytych;

5. art. 67 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP polegające na arbitralnym obniżeniu przysługującego świadczenia emerytalnego, co stanowi nieproporcjonalne i nieuzasadnione naruszenie przysługującego prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego;

6. art. 30 oraz art. 47 Konstytucji RP w zw. z art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności polegające na naruszeniu godności, prawa do ochrony czci, dobrego imienia, prawa do prywatności i prawa do poszanowania życia rodzinnego, poprzez przyjęcie, że służba stanowiła „służbę na rzecz totalitarnego państwa”, a tym samym arbitralne przypisanie - w akcie prawnym rangi ustawy - winy za działania związane z naruszeniami praw człowieka, których dopuszczali się niektórzy przedstawiciele władzy publicznej PRL oraz niektórzy funkcjonariusze organów bezpieczeństwa PRL, a do których w żaden sposób skarżący się nie przyczynił;

7. art. 45 ust. 1 w zw. z art. 10 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 42 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 6 ust. 2 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, polegające na zastosowaniu represji bez wykazania winy indywidualnej, zastąpienie w tym zakresie władzy sądowniczej władzą

ustawodawczą i odwróceniu w ten sposób zasady domniemania niewinności przez uznanie wszystkich funkcjonariuszy będących w służbie przed 31 lipca 1990 r. za winnych działań zasługujących na penalizację;

a w konsekwencji powyższych naruszeń:

8. naruszenie art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 67 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w zw. z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w zw. z art. 14 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, polegające na arbitralnym naruszeniu osobistych praw majątkowych i prawa do poszanowania mienia, które podlegają równej dla wszystkich ochronie, na skutek nieproporcjonalnego naruszenia prawa skarżącego do zabezpieczenia społecznego, co stanowi przejaw nieuzasadnionej represji ekonomicznej.

Skarżący wniósł na podstawie art. 398¹⁶ k.p.c. o zmianę zaskarżonego orzeczenia Sądu Apelacyjnego przez przyznanie ubezpieczonemu H.P. prawa do ustalenia wysokości: - emerytury policyjnej, poczynając od 1 października 2017 r., z pominięciem art. 15c ust. 1, 2, 3 ustawy zaopatrzeniowej (w brzmieniu obowiązującym na dzień 1 stycznia 2017 r.), - policyjnej renty inwalidzkiej poczynając od 1 października 2017 r. z pominięciem art. 22a ust. 1, 2, 3 ustawy zaopatrzeniowej (w brzmieniu obowiązującym na dzień 1 stycznia 2017 r.).

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna jest częściowo uzasadniona.

Odnosnie do podniesionego w skardze kasacyjnej zarzutu niewłaściwego zastosowania art. 13b ust. 1 oraz art. 15c ust. 1-3 ustawy zaopatrzeniowej wskazać należy, że zwrot „niewłaściwe zastosowanie” prawa materialnego oznacza błąd w subsumpcji, a więc błąd w „podciągnięciu” konkretnego stanu faktycznego pod abstrakcyjny wzorzec normatywny. O ile aspekt ten w rozpoznawanej sprawie ma znaczenie przy badaniu zastosowania „0% podstawy wymiaru” z art. 15c ust. 1 pkt 1 w związku z art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, o tyle nie wpływa na ocenę mechanizmu określonego w art. 15c ust. 3 tej ustawy. Mając jednak na uwadze

funkcję przypisaną Sądowi Najwyższemu, nieodzowne stało się podejście do nowelizacji „emerytur policyjnych” w sposób kompleksowy.

Omówienie historii zmian normatywnych odnoszących się do emerytur i rent określonych w ustawie zaopatrzeniowej znalazło się w pkt 37-46 uzasadnienia uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20, OSNP 2021 nr 3, poz. 28 (dalej jako uchwała III UZP 1/20). Rys historyczny ma o tyle znaczenie, że na jego tle należy oceniać kolejną interwencję ustawodawcy. Chodzi o ustawę z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r., poz. 2270) – dalej jako ustawa nowelizująca. Wprowadziła ona nowe rozwiązania, w tym zawarte w dodanych do ustawy zaopatrzeniowej art. 13b i art. 15c. Polegają one na wykreowaniu pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa” (art. 13b ust. 1 pkt 1-6 ustawy zaopatrzeniowej) i określeniu skutków takiej kwalifikacji. W tym ostatnim zakresie należy podkreślić, po pierwsze, że art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej ustanowił zasadę, zgodnie z którą emerytura wynosi „0% podstawy wymiaru - za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b”, a po drugie, że w art. 15c ust. 3 tej ustawy przewidział, iż „wysokość emerytury ustalonej zgodnie z ust. 1 i 2 nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych”. Dodać do tego należy, że zgodnie z art. 2 ust. 1, 3 i 4 ustawy nowelizującej organ emerytalny został zobowiązany do wszczęcia „z urzędu postępowania w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości świadczeń, o których mowa w art. 15c”, a wniesienie odwołania od decyzji zmniejszającej wysokość emerytury od dnia 1 października 2017 r. nie wstrzymuje jej wykonania.

Prawodawca wprowadził więc do ustawy zaopatrzeniowej dwa mechanizmy korygujące wysokość emerytur funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa. Pierwszy z nich „zeruje” kwalifikowane lata, drugi zaś obniża

wysokość świadczenia do przeciętnej emerytury przysługującej w powszechnym systemie ubezpieczenia. W przypadku odwołującego się pierwszy wzorzec obniżył jego świadczenie w niewielkim stopniu, gdyż zakwestionowany przez organ rentowy służby na rzecz totalitarnego państwa wynosił około dwóch lat, drugi zaś doprowadził do bardziej drastycznego obniżenia świadczenia: od dnia 1 października 2017 r. miesięczna wysokość emerytury - po potrąceniu składki na ubezpieczenie zdrowotne i zaliczki na podatek dochodowy - wynosi 1.716,81 zł, przy przyjęciu, że podstawa wymiaru emerytury to 7.210,64 zł.

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

Opisany sposób procedowania Trybunału Konstytucyjnego nie mieści się w racjonalnych standardach, a autodestruktywna bezczynność (występująca w wielu sprawach, przy minimalnej ilości wydawanych orzeczeń) utrudnia działania jurysdykcyjne sądów powszechnych. Efekt ten nabiera ostrości na tle niniejszej sprawy. Obywatel Polski, H. P. – podobnie jak tysiące innych funkcjonariuszy i ich rodzin - na skutek działań ustawodawczych parlamentu do dnia 1 października 2017 r. otrzymuje emeryturę w kwocie znacznie zredukowanej. Złożył odwołanie do Sądu, jednak kluczowe zagadnienie tego postępowania, jakim jest zgodność art. 13b i art.

15c ustawy zaopatrzeniowej z Konstytucją RP, mimo wniesienia pytania w trybie art. 193 Konstytucji RP już w styczniu 2018 r., nie zostało przez Trybunał Konstytucyjny ocenione (stan na marzec 2024 r.). Ze strony Trybunału brak jakichkolwiek wyjaśnień takiego stanu rzeczy. Nie wiadomo również, kiedy Trybunał zechce pochylić się nad tą sprawą.

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

Konkluzja ta sformułowana została w celu poszukiwania remedium w związku z zakłóceniem działalności Trybunału Konstytucyjnego, odnosi się więc przede wszystkim do sytuacji o charakterze nadzwyczajnym. Ponadto, sądy powinny traktować odmowę zastosowania przepisu jako środek ostateczny i - na tyle, na ile

jest to intelektualnie dopuszczalne - dokonywać prokonstytucyjnej wykładni ustaw. (zob. również uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 17 listopada 2022 r., III PZP 2/21, OSNP 2023 nr 3, poz. 25).

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

Odniesienie się do pierwszego zagadnienia nie jest możliwe bez podkreślenia istoty znacznej redukcji świadczenia emerytalnego umieszczonej w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej. Paradoksalnie jest ona wymierzona przede wszystkim w funkcjonariuszy, którzy pomyślnie przeszli weryfikację w 1990 r. i w kolejnych latach służyli wolnej Polsce. Staje się to jasne, jeśli weźmie się pod uwagę, że rozwiązanie określone w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej nie ma zastosowania do funkcjonariuszy, których emerytura została wyliczona z lat poprzedzających 1990 r. Wynika to z tego, że wysokość ich emerytury na skutek zastosowania art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy kształtuje się poniżej „przeciętnej emerytury” - czyli nie ma do czego zredukować. W rezultacie, omawiany przepis godzi przede wszystkim w prawa osób, które wprowadzie przez pewien okres służyły „na rzecz totalitarnego państwa”, jednak po 1990 r. pracowały na rzecz wolnej Polski. Istnieją poważne wątpliwości, czy wskazana konsekwencja wpisuje się w deklarowane przez art. 2 Konstytucji RP „urzeczywistnienie zasad sprawiedliwości społecznej”. O ile można się zastanawiać, czy wzorzec „sprawiedliwości społecznej” jest realizowany w przypadku pomysłu „zerowania” podstawy wymiaru, co ma służyć zrównaniu wysokości emerytur funkcjonariuszy i osób represjonowanych przez totalitarne państwo, to wątpliwości wywołuje obniżanie świadczenia do pułapu przeciętnej emerytury, gdy wysokość „ponad” ten wskaźnik została wypracowana po 1990 r. W tym zakresie rozwiązanie określone w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w sposób może być ocenione jako naruszające art. 32 ust. 1 ust. 2 Konstytucji RP, bowiem nierówno traktuje i dyskryminuje odwołującego się względem funkcjonariuszy, którzy podjęli służbę po

1990 r. i którzy legitymują się takim samym okresem służby, czyli mają taką samą podstawę wymiaru świadczenia. Jeśli potraktować prawo do określonej wysokości emerytury w kategorii „prawa do własności”, co wydaje się uzasadnione, to wskazany efekt art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej godzi również w art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP. Sumarycznie wskazane naruszenia prowadzą do wniosku, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej narusza także prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22).

Przedstawione argumenty przemawiają za odmową zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej. W ocenie Sądu Najwyższego dostrzec można także nieproporcjonalny skutek unormowania wpisanego w art. 15c ust. 3 ustawy. Efekt ten jest widoczny przy zastosowaniu spojrzenia systemowego. Zgodnie z art. 15 ustawy zaopatrzeniowej wysokość emerytury policyjnej uzależniono od ilości lat aktywności zawodowej, w tym pełnienia służby. Według założeń ustawy nowelizującej wzorzec ten został zmodyfikowany (zastąpiony) w stosunku do „osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa”. Charakterystyczne jest przy tym, że art. 15 ust. 1 ustawy nazywa beneficjentów „funkcjonariuszami”, zaś art. 15c ust. 1 ustawy mówi o uprawnionych do emerytury per „osoba”. Nie jest to przypadek, w ten sposób ustawodawca sygnalizuje negatywną ocenę adresatów normy prawnej. Poza słownymi sygnałami, zasadnicze znaczenie ma obniżenie świadczenia do „kwoty przeciętnej emerytury” z art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej. Regulację tę należy odczytywać w konfrontacji z mechanizmem obliczenia świadczenia omówionym w art. 15c ust. 1 pkt 2 i ust. 2 tej ustawy. Przekaz jest klarowny. Po pierwsze, polega na uznaniu, że przypisanie danej osobie cechy „deprecjonującej” (pełnienie służby na rzecz totalitarnego państwa), niemającej związku z przyjętym w ustawie modelem obliczania wysokości emerytur policyjnych, wyłącza ją z dotychczas ustalonego wzorca służącego ustaleniu wysokości świadczenia. Po drugie, wprowadzie sposób obliczenia emerytury z art. 15c ust. 1 i 2 ustawy zaopatrzeniowej nawiązuje metodologicznie do mechanizmu przyjętego w art. 15 ustawy (adresowanego dla funkcjonariuszy, którzy pozostawali w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r.), jednak podlega on istotnej defragmentacji przez rozwiązanie przyjęte w art. 15c ust. 3 ustawy. Po trzecie, oczywiste jest – czego ilustracją jest skala redukcji emerytury u

odwołującego się – że limitowanie wysokości świadczenia pułapem „przeciętnej emerytury” w większości przypadków doprowadzi do efektu, zgodnie z którym mechanizm „stażowy” z art. 15c ust. 1 i 2 ustawy nie będzie miał żadnego znaczenia. Po czwarte, zastosowane w omawianym przepisie „równanie w dół” ma charakter przypadkowy. Dotyczy każdego kto pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, bez względu na czasowy wymiar tej służby do 31 lipca 1990 r., jak również bez względu na okres służby po 31 lipca 1990 r. Rygoryzm i nieadekwatność tego rozwiązania dostrzegł, jak się wydaje, również ustawodawca wprowadzając w art. 13c ustawy zastrzeżenie, że za służbę na rzecz totalitarnego państwa nie uznaje się służby, która rozpoczęła się po raz pierwszy nie wcześniej niż w dniu 12 września 1989 r. Po piąte, jasne jest, że art. 15c ust. 3 ustawy ma właściwości represywne. Karze finansowo za pełnienie służby na rzecz totalitarnego państwa, przy czym najbardziej pokrzywdzonymi są ci, którzy relatywnie najkrócej służyli totalitarnemu państwu. Po szóste, konsekwencja z art. 15c ust. 3 ustawy powiązana została z czynnikiem występującym przed dniem 1 sierpnia 1990 r., jednak oddziałuje ona na sposób postrzegania okresów służby przypadających od tej daty. Po siódme, omawiany mechanizm sprawia, że funkcjonariusze mający taki sam staż służby po 31 lipca 1990 r. mogą mieć prawo do diametralnie odmiennej wysokości świadczenia, w zależności od tego, czy choćby przez jeden dzień służyli na rzecz totalitarnego państwa.

Przedstawione właściwości obrazują normatywną nieadekwatność konstrukcji wprowadzonej do art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej i prowadzą następujących konkluzji. Redukcja z art. 15c ust. 3 ustawy, po pierwsze, oderwana jest od reguły proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), czyli wzorca, który jest fundamentem „demokratycznego państwa prawa, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej”. Po drugie, logika tego przepisu prowadzi wręcz do skutku odwrotnego względem zamierzonego. Osoba w mniejszym stopniu dotknięta „cechą piętnującą” (pełnieniem służby na rzecz totalitarnego państwa), bo krócej służąca przed 1 sierpnia 1990 r., jest dotkliwiej sankcjonowania niż osoba, posiadająca dłuższy staż służby do 31 lipca 1990 r. Po trzecie, przepis art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej abstrahuje od powszechnie rozumianego i akceptowanego poczucia sprawiedliwości. Polega ono na występowaniu racjonalnej adekwatności

między czynem a sankcją. „Sprawiedliwość społeczna” powinna być rozumiana między innymi jako dążenie do proporcjonalnego wyrównania „krzywd” przez konkretnych „winowajców”, unikając odpowiedzialności zbiorowej. Tylko takie normy prawne, które znajdują odwzorowanie w cesze proporcjonalności i adekwatności oraz mają stabilizować relacje społeczne mieszczą się w formule ustrojowej demokratycznego państwa prawa. Mając na uwadze przedstawione wzorce konstytucyjne uznać należy, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej z uwagi na jego niezgodność z art. 2, art. 32 ust. 1 i ust. 2, art. 64 ust. 1, 2 i 3 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji RP, nie może kształtować sytuacji prawnej funkcjonariuszy wskazanych w tym przepisie (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22).

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

W przeciwieństwie do rozwiązania przyjętego w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, „wyzerowanie lat służby” godzi w sposób wprost proporcjonalny w funkcjonariuszy, których lata służby przypadły przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. Zatem, dolegliwość tego rozwiązania jest proporcjonalna – w niewielkim stopniu dotyka takie osoby jak odwołujący się, który tylko dwa lata służył w PRL. W rezultacie, omawiane rozwiązanie, jakkolwiek radykalne, to jednak przez swoją proporcjonalność wpisuje się w cel promowany przez aktualnego ustawodawcę. Skutecznie obniża emerytury „osób służących na rzecz totalitarnego państwa”. W pewnym sensie dostrzegalna jest również adekwatność tego rozwiązania względem przyświecającego ustawodawcy zamysłu. Wzorzec wpisany w art. 15c

ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej skutecznie zrównuje emerytury policyjne do, lub nawet poniżej wysokości świadczeń pobieranych przez obywateli prześladowanych przed 1990 r.

Pozostając przy ocenie konstytucyjności rozwiązania z art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej, należy rozważyć jeszcze jeden czynnik wynikający z wprowadzenia rozwiązania „zerowania” lat służby. Chodzi o jego „nieefektywność funkcjonalną” - wiążącą się z upływem czasu. U podstaw ustawy nowelizującej leży założenie, że okres „komuny” powinien doczekać się rozliczenia. Wiąże się to z przeświadczeniem, że niemoralna jest sytuacja, w której „oprawcy”, czyli ci, którzy czynnie i systemowo wspierali oraz budowali totalitarne państwo, nie powinni znajdować się w lepszej sytuacji niż ich „ofiary”, czyli ci, którzy, często z poświęceniem zdrowia, wolności, kariery, pracy i innych dóbr, dążyli do wyzwolenia naszej Ojczyzny i wprowadzenia rządów prawa. O ile zamysł ten jest z założenia słuszny i racjonalny, a w rezultacie zasługujący na normatywne urzeczywistnienie, o tyle jego realizowanie po 30 latach od pierwszych wolnych wyborów, gdy wielu funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa zostało pozytywnie zweryfikowanych oraz przez wiele lat służyło i budowało wolną Polskę (tak jak odwołujący się), może być dyskusyjne. Z pozycji efektywności prawa można mieć bowiem wątpliwości, czy taka regulacja prawna rzeczywiście rozwiązuje problem społeczny, jakim jest potrzeba „zadośćuczynienia krzywdom”. Można rozważać, czy po trzydziestu latach zapotrzebowanie społeczne na tego rodzaju rozliczenia jest „palące” czy też znikome. Działania rozliczeniowe na tak wielką skalę, dokonywane po upływie 30 lat, mogą budzić obawy w kwestii pewności prawa, niedopuszczalności kolejnego karania za to samo, czy też wręcz głoszące, że Polskie Państwo oszukało byłych funkcjonariuszy i nie jest wobec nich lojalne (co może negatywnie wpływać na postawy aktualnych funkcjonariuszy, niezbędnych przecież do funkcjonowania państwa). Przecistawiając te dwie przeciwstawne tendencje, w ocenie Sądu Najwyższego, nie jest pozbawione racji twierdzenie, że ustawa nowelizująca wprowadziła regulacje nakazujące stosowanie ich z zachowaniem adekwatnej proporcji do stopnia odpowiedzialności poszczególnych funkcjonariuszy oraz z uwzględnieniem wszystkich okoliczności sprawy. W uchwale III UZP 1/20 Sąd Najwyższy wskazał, że ocena ziszczenia się przesłanki „eliminującej” nie może

polegać na uwzględnieniu wyłącznie jednego czynnika. Wręcz przeciwnie, przyjęcie pełnienia „służba na rzecz totalitarnego państwa” musi uwzględniać „wszystkie okoliczności sprawy”, a jedną z nich są „indywidualne czyny”.

Skarga kasacyjna w przedstawionym zakresie była więc uzasadniona.

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

[a!]

[SOP]